

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 14. DEZEMBER 1982

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

In den drei Verfahren, denen ich mich jetzt zuwende, geht es darum, die Zulässigkeit einer italienischen Abgabe für Verwaltungsdienste — soweit sie auf Importe aus GATT-Mitgliedsländern erhoben wurde — im Lichte der GATT-Vorschriften zu beurteilen.

Die Abgabe wurde durch Gesetz Nr. 330 vom 15. Juni 1950 eingeführt und in Höhe von 0,50 % des Warenwerts auf alle Importe erhoben. Für den innergemeinschaftlichen Handel mit anderen als Agrarerzeugnissen — für letztere galten besondere Marktordnungsvorschriften — wurde von der Kommission in einer Richtlinie Nr. 68/31/EWG vom 22. Dezember 1967 (ABl. L 12 vom 16. 1. 1968, S. 8) angeordnet, die Abgabe sei schrittweise herabzusetzen und spätestens am 1. Juli 1968, also zu dem Zeitpunkt, zu dem nach der sogenannten Beschleunigungsentscheidung alle innergemeinschaftlichen Zölle zu entfallen hatten, zu beseitigen. Dies geschah, weil die Abgabe als solche mit gleicher Wirkung wie ein Einfuhrzoll angesehen wurde, im Hinblick auf Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags.

Weil die Italienische Republik dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nachgekommen ist, hat die Kommission ein Verfahren nach Artikel 169 des EWG-Vertrags anhängig gemacht (vgl. Rechtsache 8/70¹). Später kam es auch zu dem Vorabentscheidungsverfahren

33/70², in dem — in bezug auf den innergemeinschaftlichen Verkehr — entschieden wurde, vom 1. Juli 1968 an hätten einzelne ein unmittelbares Recht darauf, daß derartige zollgleiche Abgaben nicht mehr angewendet würden; dies ergebe sich aus dem Zusammenwirken der Artikel 9 und 13 des EWG-Vertrags, der bereits erwähnten Beschleunigungsentscheidung vom 26. Juli 1966 sowie der ebenfalls schon erwähnten Kommissionsrichtlinie.

Am 24. Juni 1971 erging dann ein italienisches Gesetz zur Beseitigung der kritisierten Abgabe. Für den innergemeinschaftlichen Verkehr wurde darin Rückwirkung auf den 30. Juni 1968 angeordnet; für Einfuhren aus dritten Ländern war dagegen das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes (1. August 1971) maßgebend.

Letzteres ist nach Ansicht einiger Importeure — der Beklagten der Ausgangsverfahren —, soweit es um Einfuhren aus GATT-Mitgliedsländern geht, nicht ausreichend. Sie berufen sich dafür auf die langjährige Rechtsprechung des italienischen Kassationshofes, nach der GATT-Vorschriften seit dem Beitritt Italiens (vgl. das Protokoll von Annecy vom 10. 10. 1949 und das dazu ergangene Ratifizierungsgesetz vom 5. 4. 1950) subjektive Rechte einzelner begründen. Sie sind ganz allgemein der Ansicht, der Präambel des GATT und einigen GATT-Artikeln, namentlich den Artikeln II, VI und VIII, lasse sich in bezug auf alle Waren — gleichgültig, ob sie in Zu-

1 — Urteil vom 18. November 1970 in der Rechtssache 8/70 — Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Italienische Republik —, Slg. 1970, 961.

2 — Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 33/70 — SpA SACE/Finanzministerium der Italienischen Republik —, Slg. 1970, 1213.

geständnislisten enthalten seien oder nicht — das Verbot der Einfuhr *neuer* Abgaben entnehmen. Daneben be-
rufen sie sich im besonderen auf Artikel II.1.b), wo es heißt:

„Die Erzeugnisse, die in den Teil I der einen Vertragspartner betreffenden Liste aufgenommen und Erzeugnisse des Gebiets anderer Vertragspartner sind, werden bei ihrer Einfuhr in das Gebiet, auf das sich die Liste bezieht, und unter Berücksichtigung der darin genannten besonderen Bedingungen oder Sonderklauseln nicht höheren eigentlichen Zöllen als den darin genannten unterliegen. Ebenso werden diese Erzeugnisse nicht anderen Zöllen oder anderen Abgaben beliebiger Art, die bei der Einfuhr oder aus Anlaß der Einfuhr erhoben werden, unterliegen, die höher sind als diejenigen, die am Tage des vorliegenden Abkommens zur Erhebung gekommen sind, oder als diejenigen, die als unmittelbare und zwangsläufige Folge der an diesem Tage im Gebiete des Einfuhrlandes geltenden Gesetzgebung später zur Erhebung kommen.“

Daraus ergibt sich nach ihrer Ansicht für Waren, die in Zugeständnislisten genannt sind, das Verbot der Erhöhung von Einfuhrabgaben, und zwar bezogen auf den Stand des Protokolls von Annecy, dem die italienische Zugeständnisliste XXVII beigefügt war. Dies soll auch gelten, wenn die fraglichen Waren erst später in nationale Zugeständnislisten wie in die des Protokolls von Torquay, ratifiziert durch italienisches Gesetz vom 27. Oktober 1951, und in die des Protokolls von Genf, ratifiziert durch italienisches Gesetz vom 2. Januar 1958, kamen oder wenn sie erst später auf die Liste XL-EWG gelangten, wie sie von der Gemeinschaft zusammen mit den Mitgliedstaaten in der sogenannten Dillon-Runde 1960/61 ausgehandelt (vgl. Ratsbeschluß vom 3. Juli 1962 und Protokoll vom 16. Juli 1962) und wie sie in der sogenann-

ten Kennedy-Runde 1964 bis 1967 modifiziert worden ist (vgl. Genfer Protokoll vom 30. Juni 1967 und Ratsbeschluß 68/411 vom 27. November 1967 — ABL. L 305 vom 19. 12. 1968, S. 1).

So kam es zu drei Gerichtsverfahren, in denen die Rückzahlung geleisteter Abgaben für Verwaltungsdienste von der italienischen Finanzverwaltung verlangt wurde.

1. Im ersten Verfahren geht es um die Einfuhr von Rohöl oder Ölschiefer aus dem GATT-Mitgliedsland Kuwait in der Zeit von Juli 1964 bis Dezember 1967. Dabei ist nicht recht klar, ob die Ware schon in der ursprünglichen italienischen Zugeständnisliste XXVII aufgeführt war, was die SPI behauptet und die italienische Regierung sowie die Kommission bestreiten, und ob sie sich in der Zugeständnisliste XL-EWG findet, was die italienische Regierung behauptet und die Kommission bestreitet.

2. Im zweiten Fall geht es um die Einfuhr verschiedener Waren aus GATT-Mitgliedsländern in den Jahren 1965 bis 1971. Hierzu wurde vom vorlegenden Gericht festgestellt, die Waren seien — entgegen der Behauptung des Importeurs — nicht in der ursprünglichen italienischen Zugeständnisliste XXVII aufgeführt gewesen, vielmehr — was auch die Kommission bekräftigt — erst aufgrund des Protokolls von Torquay in diese Liste aufgenommen worden. Festzustehen scheint auch, daß die Waren fast in ihrer Gesamtheit in der Liste XL-EWG sowohl in der Fassung der Dillon-Runde als auch in der Fassung der Kennedy-Runde aufgeführt waren.

3. Im dritten Fall schließlich geht es um die Einfuhr verschiedener Waren aus GATT-Mitgliedsländern in der Zeit von Oktober bis Dezember 1963. Hierzu wurde vom vorlegenden Gericht gleichfalls festgestellt, die betreffenden Waren

seien — anders als der Importeur angibt — nicht in der ursprünglichen italienischen Zugeständnisliste XXVII genannt gewesen — was aber nach Ansicht der Kommission für *eine* von ihnen nicht zutrifft —; sie seien vielmehr in diese Liste zum Teil aufgrund des Protokolls von Torquay und zum Teil aufgrund des Protokolls von Genf (1956) aufgenommen worden. Auch hier scheint darüber hinaus festzustehen, daß die Waren fast in ihrer Gesamtheit ebenfalls in der Liste XL-EWG angeführt sind, und zwar wiederum sowohl in der Fassung der Dillon-Runde als auch in der Fassung der Kennedy-Runde.

Die beklagte Finanzverwaltung steht auf dem Standpunkt, daß für Waren, die zum erstenmal in *nach* der ursprünglichen Liste XXVII festgelegte Listen aufgenommen worden seien, als maßgebliche Referenzabgabenlast die bei der Festsetzung der *neuen* Listen bestehende angesehen werden müsse. Hinsichtlich der Einführung der Abgabe für Verwaltungsdienste im Jahr 1950 könne also nicht von einer unzulässigen Erhöhung der Einfuhrabgaben namentlich im Verhältnis zu der in der Dillon-Runde erreichten Konsolidierung gesprochen werden. In einem Erlaß wurde demgemäß die Rückzahlung der genannten Abgabe nur vorgesehen, soweit sie auf Waren zu entrichten war, die in der *ursprünglichen* italienischen Zugeständnisliste XXVII aufgeführt waren, nicht aber, soweit Waren belastet waren, für die zum erstenmal in der Liste XL-EWG Zugeständnisse vereinbart worden waren.

Die angerufenen Gerichte haben jedoch den geltend gemachten Rückzahlungsansprüchen in vollem Umfang stattgegeben, wie sich den Urteilen der Corte d'appello von Genua vom 26. Januar 1979 (erster Fall) und 28. Oktober 1977 (zweiter Fall) sowie dem Urteil der Corte d'appello von Turin vom 25. Februar 1978 (dritter Fall) entnehmen läßt. Dazu

wurde festgestellt, maßgeblicher Zeitpunkt für die Bestimmung der Abgabenlast, die nicht erhöht werden durfte, sei der Beitritt Italiens zum GATT (10. Oktober 1949) gewesen und es habe auch als ausreichend zu gelten, daß die fraglichen Waren in der Liste XL-EWG genannt gewesen seien, da sie an die Stelle der Liste XXVII getreten sei.

Die Finanzverwaltung erhob daraufhin Kassationsbeschwerde beim Kassationsgerichtshof. Dieser steht offenbar — in Anbetracht der Rechtsprechung unseres Gerichtshofes — auch in den vorliegenden Verfahren vor der Frage, ob er seine Rechtsprechung zu der unmittelbaren Anwendbarkeit der GATT-Vorschriften aufrechterhalten soll. Er sieht weiter Probleme der Auslegung des GATT im Hinblick auf die von den Importeuren vertretenen Thesen zum Verbot der Einführung *neuer* Abgaben und zu dem nach Artikel II des GATT für das Verbot der *Erhöhung* von Abgaben maßgebenden Zeitpunkt. Außerdem steht er — wie in den Verfahren, die zu der Rechtssache 266/81¹ geführt haben — grundsätzlich vor der Frage, ob und gegebenenfalls ab wann der Gerichtshof nach Artikel 177 des EWG-Vertrags GATT-Vorschriften und dazu ergangene Akte auslegen kann, auch wenn es nicht um die Gültigkeit von Gemeinschaftsakten geht.

Er hat deshalb durch Beschlüsse vom 21. Mai 1981 die bei ihm anhängenden Verfahren ausgesetzt und übereinstimmend in allen drei Sachen folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

A — Vorfrage: Gehören deshalb, weil die Gemeinschaft anstelle der Mitgliedstaaten für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem GATT

¹ — Rechtssache 266/81 — Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino — SIOT/Italienisches Finanzministerium und andere, Ente Autonomo del Porto di Trieste/Italienische Finanzverwaltung und andere —, in der ich soeben meine Schlussanträge vorgetragen habe.

einzustehen hat und weil sie die im Rahmen dieses Abkommens erfolgten Zugeständnisse und Konsolidierungen noch vor dem 1. Juli 1968 ausgehandelt hat, die Bestimmungen des Abkommens und die damit ausgehandelten Listen (bejahendenfalls: seit wann und in welchem Umfang) auch dann zu den Handlungen, deren Auslegung in die Vorabentscheidungszuständigkeit des Gerichtshofes nach Artikel 177 EWG-Vertrag fällt, wenn das nationale Gericht darum ersucht wird, sie im Hinblick auf Beziehungen zwischen Rechtssubjekten zu einem anderen Zweck als dem der Beurteilung der Gültigkeit oder der Ungültigkeit einer Handlung der Gemeinschaft anzuwenden oder jedenfalls auszulegen?

- B — Bei Bejahung der vorstehenden Frage: Welche Wirkungen sind gegebenenfalls (und bei einem zeitlichen Unterschied, in welcher zeitlichen Reihenfolge) innerhalb der Rechtsordnung der Gemeinschaft und der der Mitgliedstaaten daraus entstanden, daß die Gemeinschaft anstelle der Mitgliedstaaten für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem GATT einzustehen hat und daß sie die neue gemeinsame Liste XL-EWG ausgehandelt hat? Muß insbesondere das nationale Gericht, wenn es den Bestimmungen des Abkommens Argumente für die Auslegung oder Kriterien für die Anwendung einer späteren, inhaltlich gegen die Bestimmungen des Abkommens verstößenden nationalen Vorschrift entnimmt — unter Beachtung der durch Artikel 177 EWG-Vertrag festgelegten Kompetenzverteilung —, davon ausgehen, daß das GATT, speziell in bezug auf die in den folgenden

Fragen genannten Bestimmungen nur auf der Ebene internationaler Verpflichtungen, ohne unmittelbare Wirkungen in der internen Rechtsordnung, Geltung hat, oder aber davon, daß es in dieser Rechtsordnung in den Beziehungen zwischen Rechtssubjekten wirksam wird und in diesem zweiten Fall gegenüber der entgegenstehenden nationalen Vorschrift gleichrangig oder höherrangig ist?

- C — Ebenfalls bei Bejahung der Frage A und bei einer beliebigen Antwort auf die Frage B, um dem vorlegenden Gericht nützliche Hinweise für die Auslegung der nationalen Regelung zu geben:

1. Ist im GATT — und insbesondere in der Präambel (heute Artikel I Nr. 2) in Verbindung mit den Artikeln II (jetzt III) Nr. 1 Buchstabe b) und Nr. 2, III (jetzt IV) Nr. 2, VI und VIII — das Verbot aufgestellt, für ein Erzeugnis, auch wenn es nicht in den in Artikel II (jetzt III) genannten Listen enthalten ist, neue Zölle oder andere Abgaben irgendwelcher Art bei der Einfuhr oder anlässlich der Einfuhr einzuführen?
2. Ist für die in der Liste der Zugeständnisse, die ein Staat nach seinem Beitritt zum GATT gemacht hat, enthaltenen Erzeugnisse — und insbesondere, was die Staaten angeht, die auch Mitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind, für die in der zunächst zum Abschluß der Dillon-Runde und danach der Kennedy-Runde aufgestellten Liste XL-EWG enthaltenen Waren — der Zeitpunkt, auf den für die Bestimmung des Umfangs der Zölle und der anderen Ein-

fuhragaben im Hinblick auf den das in Artikel II (jetzt III) Nr. 1 Buchstabe b) des GATT aufgestellte Verbot der Erhöhung gilt, abzustellen ist, der Zeitpunkt des Beitritts zu dem Abkommen oder der Zeitpunkt der Verabschiedung des Protokolls, mit dem das neue Zugeständnis eingeführt worden ist?

Zu diesen Fragen nehme ich wie folgt Stellung:

I — Zur ersten Frage

1. Die erste Frage stimmt weitgehend mit der ersten in der Rechtssache 266/81¹ gestellten Frage überein. Soweit dies zutrifft, kann ich mich jetzt darauf beschränken, auf die entsprechenden Ausführungen in meinen Schlußanträgen zu der Rechtssache 266/81¹ zu verweisen.

Grundsätzlich ist also festzustellen: Weil davon auszugehen ist, daß die Gemeinschaft die GATT-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten übernommen hat, liegt es nahe, die GATT-Vorschriften insoweit ebenso zu behandeln wie von der Gemeinschaft abgeschlossene Abkommen. Daraus folgt, daß in bezug auf das GATT eine Auslegungskompetenz nach Artikel 177 des EWG-Vertrags besteht, und zwar grundsätzlich nicht nur, wenn die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen am GATT gemessen werden soll, sondern auch, wenn eine Auslegung im Hinblick auf das nationale Recht erforderlich ist, sei es, daß sich die Frage stellt, ob nationale Vorschriften vom GATT verdrängt werden, oder sei es, daß das nationale Recht einfach GATT-konform interpretiert werden soll.

2. Daneben enthält die erste Frage in den vorliegenden Verfahren aber auch zusätzliche Probleme, zu denen jetzt noch einige besondere Bemerkungen angebracht sind. Das gilt einmal hinsichtlich der im Rahmen des GATT ausgehandelten Listen, in denen Zollzugeständnisse festgehalten werden, zum anderen für die Frage, von wann an und in welchem Umfang eine Auslegungskompetenz des Gerichtshofes in bezug auf das GATT angenommen werden kann.

a) Soweit es um die Ermittlung der Funktion der Listen im Rahmen des GATT-Systems geht — namentlich wenn Listen unterschiedlichen Inhalts aufeinanderfolgen —, ist festzustellen, daß die Listen im Rahmen des GATT ausgehandelt werden und in besonderen Protokollen festgelegt sind. Es handelt sich also um Abkommen im Rahmen des GATT, und zu ihnen heißt es in Artikel II Ziffer 7 ausdrücklich, daß die dem Abkommen beigefügten Listen einen integrierenden Bestandteil von Teil I des Abkommens bildeten.

Soweit die Gemeinschaft daran beteiligt ist, erscheint es demnach durchaus vertretbar, auch insoweit von „Gemeinschaftsakten“ zu sprechen und eine Auslegungskompetenz des Gerichtshofes anzuerkennen. Dies dürfte möglich sein für die Ergebnisse der Dillon-Runde, die sich in einer die nationalen Zugeständnislisten ersetzenden Liste XL-EWG niedergeschlagen haben, da das betreffende Protokoll, das zum 1. Januar 1963 in Kraft trat, auch von der Gemeinschaft abgeschlossen wurde. Dies gilt sicher auch für die Ergebnisse der Kennedy-Runde, da diese allein von der Gemeinschaft ausgehandelt und abgeschlossen wurden und dann Eingang in den am 1. Juli 1968 in Kraft getretenen Gemeinsamen Zolltarif fanden.

¹ — Rechtssache 266/81 — Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino (SIOT)/Italienisches Finanzministerium und andere, Ente Autonomo del Porto di Trieste/Italienische Finanzverwaltung und andere —, in der ich oben meine Schlußanträge vorgetragen habe.

b) Die Frage des Beginns der Auslegungskompetenz dieses Gerichtshofs im Hinblick auf das GATT-Recht ist sicher um einiges schwieriger zu behandeln. Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, daß nach den Auseinandersetzungen in den Ausgangsverfahren es allein um *Einfuhrabgaben* geht und somit eine Antwort nur im Hinblick auf *diesbezügliche* GATT-Verpflichtungen erforderlich ist.

Wesentlicher Ausgangspunkt für unsere Überlegungen sind zweifellos Feststellungen, die sich im Urteil der Rechtssachen 21 bis 24/72¹ finden. Hier wird davon gesprochen, die Gemeinschaft habe — schrittweise im Lauf der Übergangszeit und in vollem Umfang am Ende derselben — die mit der Zoll- und Handelspolitik verbundenen Aufgaben übernommen. In den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sei seit dem Inkrafttreten des EWG-Vertrags und insbesondere seit dem Wirksamwerden des Gemeinsamen Zolldarfs eine Zuständigkeitsverlagerung eingetreten, die im GATT auf verschiedene Weise näher bestimmt und von den übrigen Vertragsparteien anerkannt worden sei; die Gemeinschaft sei, soweit sie aufgrund des EWG-Vertrags früher von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des GATT ausgeübte Befugnisse übernommen habe, an die Bestimmungen dieses Abkommens gebunden (Randnummern 14 bis 18).

aa) Davon ausgehend dürfte die Situation auf dem Gebiet der eigentlichen *Zölle* keine besonderen Schwierigkeiten bereiten.

Im Verhältnis zu dritten Ländern sah der EWG-Vertrag die schrittweise Schaffung einer Zollunion dergestalt vor, daß wäh-

rend der Übergangszeit die nationalen Zölle dem Gemeinsamen Zolldarf ange-nähert wurden und von ihrem Ende an, das durch die erwähnte Beschleunigungs-entscheidung vorgezogen worden war, der Gemeinsame Zolldarf zur Anwendung gelangte. Für die Anpassung der nationalen Tarife — erstmals zum 1. Januar 1961 — war ursprünglich der Gemeinsame Zolldarf maßgebend, wie er in einer Ratsentscheidung vom 13. Februar 1960 (ABl. Nr. 80 A vom 20. 12. 1960, S. 1537 ff.) festgestellt worden war. Zu jener Zeit kam es dann im Rahmen des GATT zu Verhandlungen über einen Zollabbau; dies war in den Jahren 1960 und 1961 die sogenannte Dillon-Runde, an der neben den Mitgliedstaaten die Gemeinschaft als solche beteiligt war. Sie endete mit der Festlegung der gemeinsamen Zugeständnisliste XL-EWG, die gemäß dem dafür maßgebenden Protokoll zum 1. Januar 1963 in Kraft trat und die früheren nationalen Listen — die damit aus der Sicht der Gemeinschaft ihre Wirkung verloren haben — außer für Montanerzeugnisse ersetzte. Die Anpassung der nationalen Tarife hatte danach an die Sätze der Liste XL-EWG zu erfolgen, die in den Gemeinsamen Zolldarf übernommen worden war. Ebenfalls noch während der Übergangszeit kam es zu weiteren GATT-Verhandlungen über Zollreduzierungen im Rahmen der Kennedy-Runde, deren — am 1. Januar 1968 in Kraft getretenes — Protokoll allein von der Gemeinschaft unterzeichnet worden war. Die danach vorgesehene erste Reduzierung der Zölle wurde mit dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolldarfs zum 1. Juli 1968 wirksam.

In bezug auf *Zölle* bestand also während der Übergangszeit — eben weil es nur nationale, einen Entscheidungsspielraum einschließende Verpflichtungen zur Anpassung der nationalen Tarife gab — keine gemeinschaftsrechtliche GATT-

¹ — Urteil vom 12. Dezember 1972 in den verbundenen Rechtssachen 21 bis 24/72 — International Fruit Company NV und andere/Produktschap voor groenten en fruit —, Slg. 1972, 1219.

Verpflichtung im Sinne der angeführten Rechtsprechung. Insoweit ist davon auszugehen, daß die Gemeinschaft im GATT vollwertig an die Stelle der Mitgliedstaaten erst zum 1. Juli 1968, also zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gemeinsamen Zolldtarifs, getreten ist.

bb) Der Beginn der Auslegungszuständigkeit des Gerichtshofes in bezug auf zollrechtliche Vorschriften des GATT soll nach Ansicht der Kommission gleichermaßen für *andere Einfuhrabgaben* und die sich darauf beziehenden, in Artikel II des GATT festgelegten Verpflichtungen gelten. Der Vertreter der Firma Michelin und die französische Regierung halten dies dagegen nicht für richtig. Letztere hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß auch nach dem 1. Juli 1968 die fiskalischen Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten verblieben seien. Der Vertreter von Michelin hat geltend gemacht, nach der Rechtsprechung zu zollgleichen Abgaben, die am 1. Juli 1968 schon existierten, sei den Mitgliedstaaten nur ihre Erhöhung verboten gewesen, so daß sie weiter erhoben werden konnten, solange keine gegenteilige Gemeinschaftsentscheidung erging; daher müsse insoweit, weil eine exklusive Kompetenz der Gemeinschaft nicht vorgelegen habe, auf die tatsächliche Ausübung der gemeinschaftsrechtlichen Befugnisse abgestellt werden. Fehle es daran und damit an der Notwendigkeit einer gemeinschaftseinheitlichen Auslegung, so seien die betreffenden Abgaben als allein nach nationalem Recht geregelt anzusehen; von einer diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen GATT-Verpflichtung könne folglich nicht gesprochen werden, vielmehr richte sich ihre Beurteilung allein nach nationalem Recht und den sich dafür aus dem GATT ergebenden Konsequenzen.

Ich meine indessen, daß wir auch in diesem Punkt der Kommission folgen sollten.

Ganz sicher ist es nicht richtig, hier von nationalen fiskalischen Kompetenzen zu sprechen, geht es doch um Einfuhrabgaben, also um Maßnahmen im Bereich der Außenhandelspolitik, wofür offensichtlich seit dem Ende der Übergangszeit (1. Januar 1970) die ausschließliche Zuständigkeit bei der Gemeinschaft liegt.

Nach der einschlägigen Rechtsprechung kann man auch den Eindruck haben, daß es für die hier interessierende Frage nicht auf die effektive Ausübung der Gemeinschaftskompetenz, sondern darauf ankommt, ob eine solche Kompetenz bestand. Das aber war nach dem 1. Juli 1968 sicher der Fall, denn von da an konnte — wie sich aus dem Urteil der Rechtssachen 37 und 38/73¹ ergibt — die Gemeinschaft die Bestimmung treffen, daß Abgaben mit zollgleichen Wirkungen im Verhältnis zu dritten Ländern mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar seien.

Hält man sich überdies vor Augen, daß die Zugeständnisse im Rahmen der Kennedy-Runde, die offenbar auch für die in den Ausgangsverfahren streitigen Waren von Bedeutung sind, allein von der Gemeinschaft festgelegt wurden und daß ihr Wert durch die Anwendung zusätzlicher nationaler zollgleicher Abgaben nach Wirksamwerden der Zugeständnisse am 1. Juli 1968 beeinträchtigt werden konnte, so kann sich zusammen mit der Tatsache, daß der Artikel II.1.b) des GATT andere Einfuhrabgaben in eine enge Verbindung mit der Zollregelung bringt, nur der Schluß ergeben, die Gemeinschaft sei für den gesamten Tarifbereich und damit für alle Verpflichtungen aus Artikel II des GATT vom 1. Juli 1968 an in vollem Umfang an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten.

1 — Urteil vom 13. Dezember 1973 in den verbundenen Rechtssachen 37 und 38/73 — Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/NV Indiamex und De Belder, Joris De Belder und Robert De Belder —, Slg. 1973, 1609.

cc) Daraus ergibt sich, daß die sich auf die Einfuhrabgaben beziehenden GATT-Vorschriften schon mit der vollständigen Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen geworden sind und daß somit von dem genannten Zeitpunkt an eine Auslegungskompetenz des Gerichtshofes anzunehmen ist, weil die Wirkungen des GATT von da an allein im Hinblick auf die Gemeinschaftsrechtsordnung zu beurteilen sind. Ferner sind infolgedessen — hält man sich an die Angaben in den Vorlagebeschlüssen zu den Einfuhrzeiträumen —, die Sachverhalte der Rechts-sachen 267 und 269 allein nach den GATT-Vorschriften in Verbindung mit dem nationalen italienischen Recht zu beurteilen. Nur in bezug auf die Rechts-sache 268 liegt insoweit, als Einfuhren nach dem 1. Juli 1968 in Frage stehen, eine gemeinschaftsrechtliche Problematik vor, für die die Auslegung der GATT-Bestimmungen durch den Gerichtshof von Bedeutung sein kann.

II — Zur zweiten Frage

Ihr zufolge soll insbesondere geklärt werden, ob die GATT-Bestimmungen unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen entfalten, ob sie gegebenenfalls — im Verhältnis zu widersprechendem nationalem Recht — als höherrangig anzusehen sind und in welcher zeitlicher Reihenfolge dies angenommen werden kann.

Auch diese Frage deckt sich in ihrem Kern mit der zweiten Frage der Rechts-sache 266/81¹. Ich kann deshalb in diesem Zusammenhang ebenfalls auf meine Ausführungen in den Schlußanträgen zu der genannten Rechtssache verweisen,

zumal bei ihrer Ausarbeitung natürlich auch der Verfahrensstoff der vorliegenden, gleichzeitig verhandelten Rechts-sachen berücksichtigt wurde, und zusammenfassend nur feststellen, daß nach meiner Überzeugung von einer unmittelbaren Wirkung der GATT-Vorschriften im Sinne unserer Rechtsprechung nicht die Rede sein kann.

Danach erscheint es überflüssig auf die Frage der zeitlichen Reihenfolge der GATT-Wirkungen noch weiter einzugehen. Ein gleiches gilt für die besonderen Ausführungen der Kommission zu dem im Mittelpunkt der vorliegenden Verfahren stehenden Artikel II des GATT, die zeigen sollen, daß jedenfalls dieser Vorschrift keine unmittelbare Wirkung zukommt.

III — Zur dritten Frage

Die dritte Frage bezieht sich noch auf die inhaltliche Ausdeutung des GATT und vor allem seines Artikels II. Sie ist ausdrücklich ohne Rücksicht auf die Beantwortung der zweiten Frage gestellt, da es in den Ausgangsverfahren — wie den Darlegungen des Kassationshofes und der italienischen Regierung zu entnehmen ist — offenbar nicht um die Lösung eines Konflikts zwischen nationalem Recht und den GATT-Bestimmungen geht; vielmehr soll, weil dem italienischen Gesetz über die Abgabe für Verwaltungsdienste nicht der klare Wille zu entnehmen sei, GATT-Regeln zu mißachten, mit Hilfe einer Auslegung des GATT erreicht werden, daß das genannte Gesetz GATT-konform angewandt wird. Dabei soll einmal ermittelt werden, ob das GATT ein Verbot enthält, für Erzeugnisse, auch wenn sie nicht in den gemäß Artikel II erstellten Zugeständnislisten enthalten sind, neue Zölle oder andere Abgaben vorzusehen, ob es also — bezogen auf die Abgabensituation zum Zeitpunkt des Beitritts zum

1 — Rechtssache 266/81 — Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino (SIOT)/Italienisches Finanzministerium und andere, Ente Autonomo del Porto di Trieste/Italienische Finanzverwaltung und andere —, in der ich soeben meine Schlußanträge vorgetragen habe.

GATT — eine Art „Standstill“-Gebot gibt. Zum anderen soll bestimmt werden, ob es für das in Artikel II.1.b) des GATT festgelegte Verbot der Erhöhung von Einfuhrabgaben auf den Zeitpunkt des Beitritts zum GATT oder auf den Zeitpunkt der Annahme eines Protokolls mit *neuen* Zugeständnissen ankommt, soweit es um Waren geht, die in Zugeständnislisten aufgeführt sind und die sich insbesondere zum ersten Mal in der Liste XL-EWG finden.

1. Zum ersten Teil der Frage nehmen die betroffenen Importeure aus verschiedenen Gründen an, das GATT kenne ein solches Verbot. Sie berufen sich dafür auf die Präambel des GATT, die — wie das italienische Ratifizierungsgesetz zeige — als Teil des Abkommens anzusehen sei und die klar von einer Herabsetzung der Zolltarife und anderer Handelsschranken spreche. Sie berufen sich ferner auf den Geist des GATT und verweisen auch — was das System angeht — auf erkennbare Parallelen zum EWG-Vertrag, namentlich zu dessen Artikel 13. Außerdem glauben sie, Argumente für ihren Standpunkt finden zu können in Artikel II Ziffer 2, wo nur bestimmte, nicht aber zollgleiche Abgaben als zulässig bezeichnet werden, sowie in Artikel VIII, der — den Artikel II verdeutlichend — ganz allgemein, und ohne daß es hierfür auf Zugeständnislisten ankäme, von der Notwendigkeit spreche, Gebühren und Abgaben, die bei der Einfuhr oder Ausfuhr erhoben werden, ungefähr auf die Kosten für Dienstleistungen zu beschränken und solche Gebühren und Abgaben zu vermindern.

Mit der Kommission meine ich aber, daß die Ansicht der Importeure nicht haltbar erscheint.

a) Geringes Gewicht hat von vornherein die Bezugnahme auf Präambel und Geist des GATT sowie der Versuch, Parallelen zum EWG-Vertrag zu ziehen.

Die Präambel des GATT, die auch ihren Geist verdeutlicht, spricht — soweit sie hier von Interesse ist — nur von dem Wunsch, zur Verwirklichung der Zielsetzung des Abkommens beizutragen durch den Abschluß von Abkommen, die auf eine wesentliche Herabsetzung der Zolltarife und anderer Handelsschranken abzielen. Betont wird außerdem, derartige Abkommen würden auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und der gegenseitigen Vorteile abgeschlossen. Wie daraus auf ein „Standstill“-Gebot geschlossen werden kann, ist tatsächlich nicht zu erkennen.

Klar ist damit auch, daß eine Parallele zum EWG-Vertrag abwegig erscheint, denn er sah in verhältnismäßig kurzer Zeit eine vollständige Beseitigung der bestehenden Handelsschranken vor, wogegen das GATT-System — bezogen auf längere Zeiträume — keine Beseitigung, sondern nur eine Verminderung der Handelshemmnisse anstrebt und überdies gestattet, von Zeit zu Zeit auf gemachte Zugeständnisse zurückzukommen.

b) Von zentraler Bedeutung sind im GATT-Mechanismus — was Einfuhrabgaben angeht — die Zugeständnislisten und damit der Artikel II. Wenn in diesem bezüglich anderer Einfuhrabgaben als Zölle davon gesprochen wird, sie dürften nicht höher sein als diejenigen, die am Tage des vorliegenden Abkommens zu Erhebung gekommen seien, so macht schon der Wortlaut klar — ich verweise auf die Formulierung „*diese* Erzeugnisse“ zu Beginn des zweiten Satzes von Nummer 1 unter b) —, daß sich das Gebot nur auf Erzeugnisse bezieht, für die in Listen Zugeständnisse gemacht werden, nicht aber auf alle Waren. Dafür spricht auch der erkennbare Zweck der Vorschrift, zu verhindern, daß durch andere Einfuhrabgaben der Wert der Zugeständnisse vermindert wird, und dies findet eine Bestätigung in der Übergangs-

vorschrift des Artikels 4 des italienischen Gesetzes Nr. 330 vom 15. Juni 1950. Gerade die Formulierung von Artikel II.1.b) zweiter Satz wäre nicht recht verständlich, wenn für die Partnerstaaten des GATT ein allgemeines Verbot der Erhöhung von Einfuhrabgaben und der Einfuhr neuer derartiger Abgaben gelten würde. Deshalb kann wohl auch der von den Importeuren in diesem Zusammenhang angezogene zweite Absatz von Artikel II, der davon spricht, bestimmte Abgaben — nämlich solche, die einer inneren Steuer gleichwertig seien, Antidumping- oder Ausgleichszölle sowie Gebühren für die Kosten von Dienstleistungen — seien „jederzeit bei der Einfuhr eines beliebigen Erzeugnisses“ zulässig, nicht den Sinn haben, daß andere Abgaben keinesfalls erhoben werden dürften. Er dürfte vielmehr in erster Linie auf Artikel II Nummer 1.b) zu beziehen und als Klarstellung dahin gedacht sein, daß die genannten Abgaben von dieser Vorschrift nicht berührt werden.

c) Mit Recht hat die Kommission ferner hervorgehoben, gegen die Annahme eines „Standstill“-Gebots im GATT sprächen auch andere Vorschriften, etwa der Teil von Artikel V, nach dem „angemessene“ Abgaben zulässig seien, oder auch Artikel VIII, wonach Gebühren und Abgaben, die bei der Einfuhr oder Ausfuhr erhoben würden, ungefähr auf die Kosten für Dienstleistungen zu beschränken seien.

Dabei kann in bezug auf die zuletzt genannte Vorschrift, auf die sich für ihre Ansicht auch die Importeure berufen haben, noch angemerkt werden, daß hier — soweit von der Notwendigkeit gesprochen wird, Gebühren und Abgaben zu vermindern — weniger eine absolute Verpflichtung als vielmehr eine Leitlinie und ein Programm gemeint ist, heißt es doch in Artikel VIII unter Nummer 2 lediglich, die Vertragspartner würden so-

bald wie möglich Maßnahmen treffen, die den in Nummer 1 dieses Artikels genannten Grundsätzen und Zielen entsprechen.

d) Schließlich ist noch wichtig — und damit komme ich wieder auf die Zugeständnislisten und ihre zentrale Funktion in der GATT-Einfuhrregelung zurück —, daß Konsolidierungen jeweils für drei Jahre erfolgen und danach wieder aufgehoben werden können. Ich verweise dazu auf den Artikel XXVIII mit seinen Vorschriften über die Änderung der Listen, die — wenn Verhandlungen erfolglos bleiben — einseitig vorgenommen werden können mit der Folge, daß dann auch die von anderen Partnern gemachten Zugeständnisse zurückgezogen werden können. Außerdem ist an den Artikel XXVII zu erinnern, wonach es jedem Vertragspartner freisteht, ein Zugeständnis ganz oder teilweise auszusetzen oder zurückzuziehen, wenn festgestellt wird, daß es ursprünglich mit einer Regierung vereinbart worden ist, die kein Vertragspartner wurde oder kein solcher mehr ist. Dabei steht im Mittelpunkt immer — den Prinzipien der Präambel folgend — die Aufrechterhaltung eines gewissen Gleichgewichts. Die Erreichung dieses Ziels aber wäre offensichtlich erheblich erschwert, wäre davon auszugehen, daß nach dem GATT ein „Standstill“-Gebot in bezug auf Einfuhrabgaben gilt, auch soweit es um Erzeugnisse geht, die nicht in Zugeständnislisten enthalten sind.

e) Festzustellen ist demnach zum ersten Teil der dritten Frage, daß im GATT kein generelles Verbot des Inhalts zu erkennen ist, die beim Beitritt bestehende Einfuhrabgabensituation durch die Einführung neuer oder die Erhöhung vorhandener Abgaben zu verschlechtern und daß deshalb das italienische Gesetz über die Abgaben für Verwaltungsdienste, das nach der Ratifizierung des Beitrittsproto-

kolls erlassen wurde, nicht unter *diesem* Gesichtspunkt als GATT-widrig angesehen werden kann.

2. Was den zweiten Teil der dritten Frage anbelangt — Auslegung des Artikels II.1.b) im Hinblick auf die Aufeinanderfolge verschiedener Zugeständnislisten mit unterschiedlichem Inhalt —, so geht das vorliegende Gericht zutreffend davon aus, daß unter „Tag des vorliegenden Abkommens“ nicht das Datum der Festlegung des GATT, sondern — wenn der Beitritt zum GATT später erfolgte — das Datum des Beitritts zu verstehen ist. Dies wird jeweils ausdrücklich klargestellt in den Beitrittsprotokollen, denen der gleiche Rang zukommt wie dem GATT selbst.

So heißt es in dem Protokoll von Annecy, mit dem Italien beigetreten ist, ganz klar in Nummer 5.a):

„Dans chaque cas où l'article II de l'Accord général mentionne la date dudit Accord, la date applicable en ce qui concerne les listes annexées au présent Protocole sera celle du présent Protocole.“

Anzunehmen ist weiterhin, daß — wenn es im Verlauf der Anwendung des GATT aufgrund von Verhandlungen neue Zugeständnisse gibt — maßgebendes Datum jeweils das des Protokolls ist, das sich auf das neue Zugeständnis bezieht. Dies ist offenbar die allgemeine Praxis des GATT, wie etwa die Protokolle von Torquay und Genf zeigen.

Was das nach Abschluß der sogenannten Dillon-Runde unterzeichnete Protokoll angeht, in dem die Gemeinschaft zusammen mit den Mitgliedstaaten aus Anlaß der Bildung der gemeinschaftlichen Zollunion neue gemeinsame Zugeständnisse festgelegt hat, so wurde dabei — wie die Kommission gezeigt hat — von seiten der Kommission nicht nur klargemacht, daß damit die früheren nationalen Zugeständnisse außer Kraft traten. Ganz klar

heißt es in bezug auf das nach Artikel II.1 des GATT maßgebende Datum im Genfer Protokoll vom 16. Juli 1962 unter 5.a) auch:

„i) La date applicable sera la date du présent Protocole en ce qui concerne chaque produit qui fait l'objet d'une concession reprise dans la liste, annexée au présent Protocole, d'une partie contractante ou de la Suisse, si ce produit ne faisait pas l'objet, au 1er septembre 1960, d'une concession reprise dans la même partie ou section d'une liste annexée à l'Accord général concernant ladite partie contractante ou la Suisse.

ii) La date applicable en ce qui concerne chaque produit qui fait l'objet d'une concession reprise dans la liste de la Communauté économique européenne sera, lors de l'importation dans la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg ou le Royaume des Pays-Bas:

I) Si le produit figurait dans la première partie d'une liste (ou d'une section pertinente d'une liste) applicable le 1er septembre 1960 à cette partie contractante: la date de l'instrument par lequel ce produit a été pour la première fois porté dans la liste: sous réserve que le produit ait toujours fait l'objet d'une concession effective depuis l'entrée en vigueur de la concession prévue dans ledit instrument.

II) Dans tous les autres cas: la date du présent Protocole.“

Entsprechend hieß es in dem nach der Kennedy-Runde unterzeichneten Genfer Protokoll von 1967 unter 4.a):

„In allen Fällen, auf die sich das in Artikel II Absatz 1 Buchstaben b) und c) des

allgemeinen Abkommens erwähnte Datum bezieht, ist der Stichtag für jede Ware, die in einer diesem Protokoll beigefügten Liste Gegenstand eines Zugeständnisses ist, das Datum dieses Protokolls; dies gilt nicht für Verpflichtungen, die an diesem Datum in Kraft sind.“

Dabei ist mit dem Vorbehalt in dem letzten Satzteil offenbar eine Aussage ähnlichen Inhalts gemeint wie die nach der Dillon-Runde unter 5.ii)I) gemachte, die man in ausdrücklicher Form wohl nicht mehr für nötig hielt.

Wie auf den zweiten Teil der dritten Frage zu antworten ist, ist danach ganz eindeutig. Es kann keinen Zweifel daran geben, daß das in Artikel II.1.b) des GATT ausgedrückte Verbot der Erhöhung von Einfuhrabgaben in Ansehung der italienischen Abgaben für Verwaltungsdienste nur insoweit eingreift, als Waren betroffen sind, die sich schon in der italienischen Zugeständnisliste XXVII finden, und nicht erst in später festgelegte Zugeständnislisten aufgenommen wurden.

IV — Nach alledem kann auf die vom italienischen Kassationsgerichtshof gestellten Fragen wie folgt geantwortet werden:

1. Soweit die Gemeinschaft im GATT an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten ist, ist der Gerichtshof allgemein — also nicht nur, soweit es um die Gültigkeit von Gemeinschaftsakten geht — zuständig für die Auslegung der GATT-Vorschriften einschließlich der in ihrem Rahmen unter Beteiligung der Gemeinschaft zustande gekommenen Abkommen über die Festlegung von Zugeständnislisten.

In bezug auf die GATT-Bestimmungen über Zölle und Einfuhrabgaben, wie sie insbesondere in Artikel II zu finden sind, gilt als Zeitpunkt für den Beginn der Auslegungskompetenz des Gerichtshofes der Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs (1. Juli 1968).

2. Die Vorschriften des GATT sind nicht unmittelbar anwendbar in dem Sinne, daß sie Rechte einzelner begründen, die vor nationalen Gerichten später ergangenem nationalem Recht gegenüber, das mit dem GATT nicht in Einklang steht, geltend gemacht werden können.
3. a) Das GATT enthält kein Verbot für Erzeugnisse, die nicht in den in Artikel II genannten Zugeständnislisten aufgeführt sind, neue Zölle oder andere Einfuhrabgaben einzuführen.
- b) Der Artikel II des GATT ist dahin auszulegen, daß es für Erzeugnisse, die in eine Zugeständnisliste aufgenommen werden, was das Verbot der Erhöhung der Zölle und Einfuhrabgaben angeht, grundsätzlich auf die Abgabensituation ankommt, die bei der Verabschiedung des Protokolls besteht, mit der das neue Zugeständnis eingeführt wird.