

lagen ergeben, für deren Schiffbarkeit und Unterhaltung öffentliche Stellen die Kostenlast tragen.

2. Es gibt keine Vorschrift, auf die sich die einzelnen berufen können, um gegen die Erhebung einer Abgabe von der Art der Ein- und Ausladegebühr vorzugehen, wie sie in Italien aufgrund des Decreto legge Nr. 47 vom 28. Februar 1974, bestätigt durch das Gesetz Nr. 117 vom 16. April 1974, auf Waren erhoben wird, die sich auf der Durchfuhr in die Republik Österreich befinden.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Due Bahlmann Galmot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. März 1983.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 14. DEZEMBER 1982

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Beim italienischen Kassationshof sind zur Zeit eine Reihe von Verfahren anhängig, in denen es um die Rechtmäßigkeit der Erhebung bestimmter Abgaben auf Rohöl geht, das aus dritten, nicht zum GATT gehörenden Ländern importiert, im Hafen von Triest gelöscht und durch die transalpine, von der privatrechtlichen Gesellschaft SIOT betriebene Ölleitung

zum Teil in die Bundesrepublik Deutschland und zum Teil nach Österreich gepumpt wird.

Bezüglich der Einzelheiten des umfangreichen Sachverhaltes verweise ich auf den Sitzungsbericht. Hier ist zum Verständnis der an uns gerichteten Anfrage nur folgendes in Kürze darzulegen.

Gemäß dem italienischen Gesetz Nr. 82 vom 9. Februar 1963 war in allen italienischen Häfen auf Waren, die aus dem

Ausland kamen und zur Einfuhr bestimmt waren, eine staatliche Ausladegebühr zu entrichten. Daneben war in einigen Häfen, in denen es rechtlich selbständige Hafenkörperschaften gibt — angeblich auch in Triest, was aber umstritten ist —, eine Gebühr auf ausgeladene, eingeladene sowie auf der Durchfuhr befindliche Waren zu zahlen, unabhängig davon, welchen Ursprung und welche Bestimmung die belasteten Erzeugnisse hatten.

Da die Ausladegebühr im Urteil der Rechtssache 34/73¹ als zollgleiche Abgabe für rechtswidrig erklärt worden war, wurde im Jahr 1974 — durch das Gesetzesdekret Nr. 47 vom 28. Februar 1984 — die italienische Abgabenregelung für auf dem Seeweg beförderte Waren umgestaltet. Hiernach wird nunmehr in allen Häfen auf ein- und ausgeladene Waren eine „staatliche Gebühr“ nach Maßgabe des Warengewichts erhoben. Daneben bestimmt das Gesetzesdekret, daß die im Gesetz von 1963 an zweiter Stelle genannte Gebühr auf aus- und eingeladene Waren („Hafengebühr“) in den dort angegebenen Häfen weiter zu zahlen ist. Die Höhe der „staatlichen Gebühr“ wird für jeden Hafen durch Dekret des Präsidenten der Republik unter Berücksichtigung der mittleren, durch Dienstleistungen entstehenden Kosten festgelegt; sie fließt offenbar in die Staatskasse. Die Höhe der „Hafengebühr“ wird ebenfalls in einem solchen Dekret bestimmt; sie kommt zum Teil den örtlichen selbständigen Hafenkörperschaften zugute, wobei ihre Verwendung im einzelnen geregelt ist. Soweit es für das vorliegende Verfahren von Interesse ist, erfolgte die Festsetzung der Gebühren in einem Präsidialdekret vom 13. März 1974, das am 23. April 1984 in

Kraft trat. Danach galten für beide Gebühren und für alle Häfen gleiche Sätze, die nur nach der Art der belasteten Waren verschieden waren; die Erträge aus der „Hafengebühr“ sollten den Körperschaften, die die Häfen verwalten, zukommen und — unter anderem — zur Errichtung neuer sowie zum Ausbau der vorhandenen Hafenanlagen verwendet werden.

Demgemäß wurde die SIOT, eine der Klägerinnen der Ausgangsverfahren, die insbesondere — zu Einzelheiten ihrer Aktivitäten verweise ich auf den Sitzungsbericht — den italienischen Teil der transalpinen Ölleitung betreibt, vom Zollbezirk Triest aufgefordert, für Rohöl, das nach Inkrafttreten des genannten Präsidialdekrets bis zum 2. April 1975 im Hafen von Triest gelöscht und in die transalpine Pipeline weitergeleitet wurde, die beiden erwähnten Gebühren zu zahlen.

Dem widersetzte sich die SIOT, weil sie der Ansicht ist, die Abgabenerhebung sei unter verschiedenen Gesichtspunkten mit dem Gemeinschaftsrecht und den Bestimmungen des GATT unvereinbar.

Was das *Gemeinschaftsrecht* anbelangt, so ist sie der Meinung,

- die Abgaben seien als zollgleiche Abgaben mit den Artikeln 12 und 13 des EWG-Vertrags unvereinbar;
- sie seien, weil einseitig nach Ablauf der Übergangszeit eingeführt, als Eingriff in die Handelspolitik der Gemeinschaft anzusehen und verstießen damit gegen Artikel 113 des EWG-Vertrags;
- soweit die „Hafengebühr“ in Frage stehe, liege, weil damit Privatunternehmen belastet würden, die eigene entsprechende Dienstleistungen erbrächten, während der Erlös der Abgabe an öffentliche Unternehmen abgeführt werde, eine schwere Wett-

1 — Urteil vom 10. Oktober 1973 in der Rechtssache 34/73 — F.Ili Variola SpA/Amministrazione italiana delle Finanze —, Slg. 1973, 981.

bewerbsverzerrung im Sinne des Artikels 90 Absatz 1 des EWG-Vertrags vor;

- schließlich seien die Abgaben auch als unvereinbar anzusehen mit der Ratsverordnung Nr. 542/69 vom 18. März 1969 über das gemeinschaftliche Versandverfahren (ABl. L 77 vom 29. 3. 1969, S. 1 ff.) sowie mit dem Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Österreich zur Anwendung der Bestimmungen über das gemeinschaftliche Versandverfahren, das durch Ratsverordnung Nr. 2813/72 vom 21. November 1982 (ABl. L 294 vom 29. 12. 1972, S. 86 ff.) abgeschlossen worden sei.

In bezug auf das GATT sieht die SIOT — weil die Abgaben als zollgleiche Abgaben zu qualifizieren seien — eine Verletzung sowohl von Artikel II.1.b) als auch insbesondere von Artikel V Nr. 3, in dem die Freiheit der Durchfuhr in folgender Weise geregelt worden sei:

„Jeder Vertragspartner kann verlangen, daß der Durchfuhrverkehr, der durch sein Gebiet stattfindet, den Gegenstand einer Anmeldung bei der zuständigen Zollstelle bildet, jedoch sollen außer in dem Fall der Verletzung der einschlägigen Zollgesetze und Zollverwaltungsvorschriften Transporte dieser Art von oder nach dem Gebiet anderer Vertragspartner nicht unnötigen Fristen oder Beschränkungen unterworfen werden; er wird ferner von Zöllen befreit sein ebenso wie von allen Durchfuhrabgaben oder anderen Steuern oder Abgaben, die auf die Durchfuhr gelegt sind, mit Ausnahme der Transportkosten oder der Abgaben, die den durch die Durchfuhr verursachten Verwaltungsausgaben und den Kosten der Dienstleistungen entsprechen.“

So kam es zu Gerichtsverfahren, zunächst beim örtlichen Tribunale und dann bei der Corte d'appello von Triest. Bei letzterer hatte die SIOT keinen Erfolg. In vier Urteilen von April 1977 und Februar 1978 wurde ausgesprochen, die gerügte Abgabenregelung sei weder mit dem EWG-Recht noch mit den GATT-Vorschriften unvereinbar. Da inländische und ausländische Erzeugnisse gleichermaßen belastet würden, habe man es nämlich mit *inländischen* Abgaben zu tun; außerdem sei, da die fraglichen Erzeugnisse weder aus Mitgliedsländern des GATT noch aus solchen der EWG stammten, davon auszugehen, daß die Waren ebenso wenig der GATT-Regelung wie der des EWG-Vertrags unterlägen.

Danach kam die Angelegenheit aufgrund mehrerer Kassationsbeschwerden zum italienischen Kassationshof.

Auch dieser gelangte bei der Würdigung des Falles zu der Auffassung, es handle sich nicht um Einfuhrabgaben, sondern um inländische Abgaben, weil *alle* Waren lediglich aufgrund des Einladens und des Ausladens belastet würden. Das Verbot der Erhöhung von Abgaben auf Einfuhren aus dritten Ländern und der Einführung neuer derartiger Abgaben greife also nicht durch, und es sei daher in Anbetracht der Rechtsprechung unseres Gerichtshofes eine Auslegung des Artikels 13 des EWG-Vertrags nicht erforderlich. Die gleiche Schlußfolgerung gelte auch im Hinblick auf den die Einfuhrabgaben regelnden Artikel II des GATT.

Dagegen hält der Kassationshof eine Auslegung des Artikels V Nr. 3 des GATT sowie anderer gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen, gegen die die Abgaben verstoßen sollen, nämlich der beiden angeführten Verordnungen Nr. 542/69 und Nr. 2813/72 sowie der Grundsätze der gemeinsamen Handels-

politik und des Wettbewerbs, wie sie in Artikel 90 Absatz 1 und Artikel 113 Absatz 1 des EWG-Vertrags festgelegt sind, für erforderlich.

Er hat deshalb durch Beschluß vom 21. Mai 1981 die bei ihm anhängigen Verfahren ausgesetzt und nach Artikel 177 Absatz 3 des EWG-Vertrags folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

A — Vorfrage: Gehören deshalb, weil die Gemeinschaft anstelle der Mitgliedstaaten für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem GATT einzustehen hat, die Bestimmungen dieses Abkommens auch dann zu den Vorschriften, 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 zumindest 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? 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 Ab-

kommens verstoßenden nationalen Vorschrift entnimmt, — unter Beachtung der durch Artikel 177 EWG-Vertrag festgelegten Kompetenzverteilung — davon ausgehen, daß das GATT, speziell in bezug auf die in der folgenden Frage 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: Ist es dem nationalen Gesetzgeber aufgrund der Regelung des Artikels V Nr. 3 des GATT für aus Nicht-Mitgliedsländern stammende, aber für den Markt von Mitgliedsländern bestimmte Waren — gegebenenfalls in welchen Grenzen und unter welchen Voraussetzungen — untersagt, die Erhebung von Abgaben (wie die staatliche Gebühr auf ausgeladene und eingeladene Waren in allen inländischen Seehäfen und die sogenannte Hafengebühr auf ausgeladene und eingeladene Waren nur in einigen dieser Häfen, die in Artikel 2 Absätze 1 und 2 des decreto-legge Nr. 47 vom 28. Februar 1974, umgewandelt durch Gesetz Nr. 117 vom 16. April 1974, genannt sind) sowohl bei inländischen oder nationalisierten Erzeugnissen als auch bei ein-

geführten Erzeugnissen aus Anlaß des Ein- oder Ausladens dieser Erzeugnisse in Seehäfen des Mitgliedstaats vorzusehen, die die eingeführten Erzeugnisse auch dann zu tragen haben, wenn sie aus einem Drittland stammen und sich lediglich auf der Durchfuhr durch das nationale Hoheitsgebiet befinden, da sie für den Markt eines anderen Mitgliedstaats bestimmt sind, und auch dann, wenn — was insbesondere diejenigen Abgaben anbetrifft, die für bestimmte Häfen vorgesehen sind, die durch selbständige Körperschaften verwaltet werden, für die diese Abgaben teilweise bestimmt sind — das Ein- und Ausladen sowie die spätere Weiterbeförderung auf den Markt, für den die Waren letzten Endes bestimmt sind, ausschließlich von einem Wirtschaftsunternehmen mit Hilfe von Einrichtungen und Anlagen besorgt werde, die von diesem Unternehmen auf eigene Rechnung errichtet, verwaltet und unterhalten werden, ohne daß von der Hafenkörperschaft irgendeine unmittelbare und spezielle Dienstleistung erbracht wird.

D — Unabhängig von den Antworten auf die vorstehenden Fragen A, B und C:

1. Ist es dem nationalen Gesetzgeber nach den der Gemeinschaftsrechtsordnung auf dem Gebiet des lauterer Wettbewerbs und der Handelspolitik zugrunde liegenden Prinzipien unter besonderer Bezugnahme auf die Artikel 90 Absatz 1 und 113 Absatz 1 EWG-Vertrag und im Hinblick auf die spezifische Regelung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens durch die Verordnungen

(EWG) Nr. 542/69 des Rates vom 18. März 1969 und Nr. 2813/72 des Rates vom 21. November 1982 — gegebenenfalls in welchen Grenzen und unter welchen Voraussetzungen sowie bei Vorliegen welcher — auch formeller — Erfordernisse in bezug auf die Herkunft der Ware und die für sie geltende Durchfuhrregelung — untersagt, die Erhebung von Abgaben (wie die staatliche Gebühr auf ausgeladene und eingeladene Waren in allen inländischen Seehäfen und die sogenannte Hafengebühr auf ausgeladene und eingeladene Waren nur in einigen dieser Häfen, die in Artikel 2 Absätze 1 und 2 des decreto-legge Nr. 47 vom 28. Februar 1974, umgewandelt durch Gesetz Nr. 117 vom 16. April 1974, genannt sind) sowohl bei inländischen oder nationalisierten Erzeugnissen als auch bei eingeführten Erzeugnissen aus Anlaß des Ein- oder Ausladens dieser Erzeugnisse in Seehäfen des Mitgliedstaats vorzusehen, die die eingeführten Erzeugnisse auch dann zu tragen haben, wenn sie aus einem Drittland stammen und sich lediglich auf der Durchfuhr durch das nationale Hoheitsgebiet befinden, da sie für den Markt der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs bestimmt sind, und auch dann, wenn — was insbesondere diejenigen Abgaben betrifft, die für bestimmte Häfen vorgesehen sind, die durch selbständige Körperschaften verwaltet werden, für die diese Abgaben teilweise bestimmt sind — das Ein- und Ausladen sowie die spätere

Weiterbeförderung auf den Markt, für den die Waren letzten Endes bestimmt sind, ausschließlich von einem Wirtschaftsunternehmen mit Hilfe von Einrichtungen und Anlagen besorgt werden, die von diesem Unternehmen auf eigene Rechnung errichtet, verwaltet und unterhalten werden, ohne daß von der Hafenkörperschaft irgendeine unmittelbare oder spezielle Dienstleistung erbracht wird?

2. Ist der einzelne im Fall des Verbots derartiger Abgaben befugt, vor einem innerstaatlichen Gericht die Erstattung der aus diesem Grund gezahlten Beträge zu fordern oder gegen die Zahlungsaufforderung des Staates Einspruch zu erheben?“

In diesen Fragen nehme ich wie folgt Stellung:

I — Im Hinblick auf bestimmte Gedankengänge, die der Vorlagebeschluß erkennen läßt, möchte ich mit einer allgemeinen *Vorbemerkung* beginnen. Ich denke dabei an die Tatsache, daß der Kassationshof davon spricht (S. 22 der deutschen Fassung des Vorlagebeschlusses), es könne sich nach Beantwortung der von ihm gestellten Fragen die Notwendigkeit ergeben, die Verfassungsmäßigkeit der zur Debatte stehenden italienischen Vorschriften gemäß den dafür vorgesehenen Verfahrens- und Kompetenzregeln zu prüfen. Nach dem, was wir darüber wissen, bedeutet dies: Sollte sich zeigen, daß die hier interessierenden italienischen Bestimmungen mit dem Gemeinschaftsrecht, dem gegenüber sie späteres Recht darstellen, unvereinbar sind, wären sie erst als unanwendbar zu betrachten, nachdem das italienische Verfassungsgericht einen darin auch zu er-

blickenden Verstoß gegen Artikel 11 der italienischen Verfassung festgestellt hat.

Mit Recht hat die Klägerin SIOT angeregt, darauf hinzuweisen, daß dies — sollte sich erweisen, daß unmittelbar wirkendes Gemeinschaftsrecht im Spiele ist — ein Irrweg wäre. Tatsächlich findet sich zu dieser Problematik schon eine eindeutige Stellungnahme des Gerichtshofes in der Vorabentscheidung 106/77¹. In dieser wurde geklärt, was unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts gerade auch für nationale Gerichte bedeutet. Danach ist davon auszugehen, daß internes, nicht mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbarendes nationales Recht ohne weiteres unanwendbar ist und daß das Gemeinschaftsrecht das wirksame Zustandekommen neuer mitgliedstaatlicher Gesetzgebungsakte, die gegen unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht verstoßen, verhindert. Klar ist danach namentlich, daß mitgliedstaatliche Gerichte im Interesse der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts aus eigener Entscheidungsbefugnis dagegen verstoßendes nationales Recht unangewendet lassen müssen, daß es also nicht auf eine vorherige Beseitigung durch gesetzgeberische Maßnahmen oder auf anderem Weg wie durch die Erklärung der Verfassungswidrigkeit in dem dafür vorgesehenen nationalen Verfahren ankommt.

In Anbetracht der im Vorlagebeschluß anzutreffenden Überlegungen würde ich es tatsächlich für nützlich halten, den italienischen Kassationshof auf diese eindeutige Rechtsprechung noch einmal nachdrücklich hinzuweisen.

II — Zur ersten Frage

An erster Stelle ist zu klären, ob der Gerichtshof die *GATT-Vorschriften auslegen*

¹ — Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77 — Staatliche Finanzverwaltung/SpA Simmenthal —, Slg. 1978, 629.

kann, und zwar auch dann, wenn sie nicht im Zusammenhang mit der Beurteilung der Gültigkeit von Gemeinschafts-akten eine Rolle spielen.

Für eine vorbehaltlose Bejahung dieser Frage sind die SIOT, der Hafen von Triest, die Regierungen des Vereinigten Königreichs und Dänemarks sowie auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eingetreten. Dagegen halten die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Niederlande und Italiens gewisse Einschränkungen für angebracht; die beiden ersteren wollen eine Auslegungskompetenz nur anerkennen, soweit es um unmittelbar anwendbare Bestimmungen und nicht um reine Staatenverpflichtungen geht; die italienische Regierung meint, es könne, weil keine globale Rezeption des GATT in die Gemeinschaftsrechtsordnung stattgefunden habe, eine Auslegungszuständigkeit des Gerichtshofes nur insoweit bestehen, als die Gemeinschaft tatsächlich anstelle der Mitgliedstaaten in das GATT eingetreten sei.

Bei dieser Frage geht es — weil wir es ja offensichtlich nicht mit einer Auslegung des Vertrages im Sinne von Artikel 177 des EWG-Vertrags zu tun haben — um die Bestimmung der Tragweite des Teils der genannten Vorschrift, in dem von der Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft die Rede ist. Dazu wurde in der Rechtsprechung schon geklärt, daß hierunter auch von der Gemeinschaft abgeschlossene Abkommen fielen (vgl. Rechtssachen 40/72¹, 147/73², 181/73³, 87/75⁴,

52/77⁵, 65/77⁶, 179/78⁷ und 104/81⁸). Diese seien nämlich, weil sich daraus gemäß Artikel 228 des EWG-Vertrags gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen ergäben, als integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts anzusehen (vgl. insbesondere die Urteile der Rechtssachen 181/73³, 87/75⁴ und 104/81⁸). Insoweit wurden überdies keinerlei Einschränkungen gemacht, namentlich wurde die Auslegungskompetenz nicht nur in Fällen anerkannt, in denen es um die Gültigkeit von Gemeinschaftsakten ging wie zum Beispiel in der Rechtssache 40/72¹; sie wurde darüber hinaus auch angenommen, wo die Vereinbarkeit nationaler Bestimmungen mit dem Gemeinschaftsrecht zur Debatte stand wie in den Rechtssachen 87/75⁴ und 104/81⁸, in denen der Gerichtshof die unmittelbare Anwendbarkeit bestimmter Klauseln solcher Abkommen angenommen hat.

Wichtig ist meines Erachtens auch, daß in der Rechtsprechung zum GATT schon festgestellt worden ist, die Gemeinschaft sei an das GATT gebunden, weil sie früher von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des GATT ausgeübte Befugnisse übernommen habe (Rechtssachen 21 bis 24/72⁹), und die Gemeinschaft habe anstelle der Mitgliedstaaten für die Erfüllung von Verpflichtungen aus dem GATT einzustehen (Rechtssache 38/75¹⁰). Dies geschah im Hin-

1 — Urteil vom 7. Februar 1973 in der Rechtssache 40/72 — I. Schröder KG/Bundesrepublik Deutschland —, Slg. 1973, 125.

2 — Urteil vom 11. Dezember 1973 in der Rechtssache 147/73 — Carlheinz Lensing Kaffee-Tee-Import KG/Hauptzollamt Berlin-Packhof —, Slg. 1973, 1543.

3 — Urteil vom 30. April 1974 in der Rechtssache 181/73 — R. & V. Haegeman/Belgischen Staat —, Slg. 1974, 449.

4 — Urteil vom 5. Februar 1976 in der Rechtssache 87/75 — Conceria Daniele Bresciani/Italienische Finanzverwaltung — Slg. 1976, 129.

5 — Urteil vom 30. November 1977 in der Rechtssache 52/77 — Leonce Cayrol/Giovanni Rivoira & Figli —, Slg. 1977, 2261.

6 — Urteil vom 24. November 1977 in der Rechtssache 65/77 — Jean Razanatsimba —, Slg. 1977, 2229.

7 — Urteil vom 28. März 1979 in der Rechtssache 179/78 — Procureur de la République/Michelangelo Rivoira und andere —, Slg. 1979, 1147.

8 — Urteil vom 26. Oktober 1982 in der Rechtssache 104/81 — Hauptzollamt Mainz/Christian Kupferberg & Cie KG aA —, Slg. 1982, 3641.

9 — 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.

10 — Urteil vom 19. November 1975 in der Rechtssache 38/75 — Zollagent der NV Nederlandse Spoorwegen/Inspektor der Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern —, Slg. 1975, 1439.

blick darauf, daß die Gemeinschaft schrittweise die zoll- und handelspolitischen Befugnisse der Mitgliedstaaten übernommen hat und daß seit dem Ende der Übergangszeit — gemäß Artikel 114 des EWG-Vertrags — Zoll- und Handelsabkommen allein von der Gemeinschaft abgeschlossen werden. Wie wir gehört haben, wurde dies auch ohne weiteres in der GATT-Praxis anerkannt. Die Gemeinschaft als solche nimmt nunmehr an Verhandlungen im Rahmen des GATT teil und die Gemeinschaft allein schließt in diesem Rahmen — in dem ein wichtiger Teil der Handelspolitik ausgearbeitet wird — auch die notwendigen Abkommen.

Danach muß es in der Tat naheliegen, die Bindung der Gemeinschaft an das GATT einem Abkommen gleichzustellen, das die Gemeinschaft abgeschlossen hat, und folglich auch die GATT-Bestimmungen — jedenfalls soweit die Gemeinschaft an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten ist — als *Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung* anzusehen. Anerkennt man dies und damit grundsätzlich eine Auslegungskompetenz des Gerichtshofs nach Artikel 177, kann man aber vernünftigerweise in bezug auf das GATT ebensowenig eine Einschränkung dieser Kompetenz für angezeigt halten wie in Ansehung anderer Abkommen. Entscheidender Gesichtspunkt in diesem Zusammenhang ist sicherlich die Einheitlichkeit der Anwendung von Normen, die für die ganze Gemeinschaft gelten und in denen sich die gemeinsame Handelspolitik ausdrückt. Es geht demnach zweifellos nicht an, zu differenzieren, je nachdem, ob eine GATT-Bestimmung von Bedeutung ist für die Beurteilung von Gemeinschaftsakten — was in der bisherigen Rechtsprechung zum GATT stets der Fall war — oder ob die GATT-Vorschriften in anderer Hinsicht, etwa für die Bestimmung der Tragweite eines

nationalen Gesetzes oder für die Beurteilung der Vereinbarkeit eines nationalen Gesetzes mit dem GATT — für die allein die Voraussetzung gilt, daß es sich um unmittelbar anwendbare Normen handelt —, heranzuziehen sind.

Wenn die französische Regierung in diesem Zusammenhang — wie sich ihren Bemerkungen zu den Rechtssachen 267 bis 269/81¹ entnehmen läßt — einen einschränkenden Standpunkt unter Berufung auf die einschlägige Rechtsprechung einnimmt, so hat sie deren Tragweite sicherlich verkannt. Keineswegs nämlich wurde im Urteil der Rechtssachen 21 bis 24/72² der Grundsatz verankert, an eine Auslegung des GATT könne nur gedacht werden, soweit seine Vorschriften unmittelbar anwendbar seien, vielmehr wurde in dem genannten Fall lediglich die Prüfung der Gültigkeit eines Gemeinschaftsakts im Lichte des GATT deswegen nicht vorgenommen, weil — was man damals für unabdingbar hielt — die seinerzeit angezogene Bestimmung nicht als unmittelbar anwendbar angesehen werden konnte.

III — Zur zweiten Frage

Ihr zufolge soll geklärt werden, welche *Wirkungen GATT-Bestimmungen* später erlassenen, nicht mit ihnen zu vereinbarenden *nationalen Vorschriften gegenüber* haben, ob von einer unmittelbaren Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen gesprochen und den GATT-Normen eventuell ein darüber liegender Rang zuerkannt werden kann.

Hierzu haben der Hafen von Triest, die Regierungen Italiens, des Vereinigten Königreichs und Dänemarks die Mei-

¹ — Verbundene Rechtssachen 267 bis 269/81 — Amministrazione delle Finanze dello Stato/SPI und Michelin Italiana —, die ich anschließend behandeln werde.

² — 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.

nung vertreten, eine direkte Wirkung des GATT-Rechts könne nicht angenommen werden; dieser Meinung scheint auch die Kommission zuzuneigen, die ganz allgemein Vorsicht für angebracht hält bei der Annahme unmittelbarer Wirksamkeit von Abkommen, die für die Gemeinschaft verbindlich sind. Die SIOT dagegen steht auf dem Standpunkt, eine unmittelbare Wirkung von Artikel V Nr. 3 des GATT, um den es in dem Ausgangsverfahren allein geht, könne durchaus anerkannt werden.

1. Auch in diesem Zusammenhang kann vor allem auf die vorhandene Rechtsprechung zurückgegriffen werden. In ihr (Rechtssachen 21 bis 24/72¹ und 9/73²) wurden bekanntlich entsprechende Fragen zu den Artikeln XI Nr. 1 und II Nr. 2 des GATT verneint, und zwar nicht im Hinblick auf den spezifischen Inhalt und die Ausgestaltung dieser Bestimmungen, sondern aus allgemeinen Erwägungen, die sich auf Sinn und Aufbau des GATT beziehen und folglich für alle GATT-Bestimmungen relevant sind.

Der Gerichtshof wies darauf hin, aus der Präambel ergebe sich, daß das Abkommen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit ausgehandelt worden sei und daß für seine Anwendung ein Gleichgewicht von Vor- und Nachteilen der Vertragspartner wichtig sei. Seine Bestimmungen seien flexibel, und sie erlaubten Abweichungen sowie Maßnahmen bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten. Von Bedeutung sei weiterhin die Art der Regelung von Meinungsverschiedenheiten, bei denen Konsultationen und Verhandlungen eine wesentliche Rolle spielten. Der Arti-

kel XXIII sehe besondere Maßnahmen für den Fall der Nichterfüllung von Verpflichtungen vor, so die Prüfung von Vorschlägen, den Erlaß von Empfehlungen und die Ermächtigung von Vertragspartnern, deren Interessen verletzt seien, die Erfüllung ihrer eigenen Verpflichtungen auszusetzen. Schließlich bestehe die Möglichkeit, von dem Abkommen zurückzutreten sowie bei ernsthafter Schädigung einseitig Vertragsverpflichtungen aufzuheben.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen, an deren Gültigkeit sich offensichtlich nichts geändert hat, kann man die gestellte Frage auch jetzt nur negativ beantworten. Weil — wie die Kommission mit Recht hervorgehoben hat — für das GATT weniger der Anspruch kennzeichnend ist, die Einhaltung seiner Normen zu verlangen, als das Recht, mit Hilfe von Verhandlungen die Herstellung oder Wiederherstellung eines globalen Gleichgewichts von Vor- und Nachteilen zu erwirken, kann man sicher seinen Bestimmungen unmittelbare Anwendbarkeit im Sinne der einschlägigen Rechtsprechung nicht zuerkennen, die — wegen der damit verbundenen Starrheit — offensichtlich ein Fremdkörper in einem durch Flexibilität charakterisierten Normenapparat wäre.

2. Diese Auffassung, die übrigens auch in der Literatur vertreten wird (vgl. Kapteyn, *The International Lawyer*, 1974, S. 81; Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, S. 106 und 187, insbesondere unter Hinweis auf die bisher nur provisorische Anwendung des GATT), läßt sich noch durch zwei zusätzliche Überlegungen bekräftigen.

So ist einmal von Bedeutung, daß eine solche Wertung in fast allen Mitgliedsländern der Gemeinschaft anzutreffen ist, wobei zum Teil verfassungsrechtliche, die interne Wirksamkeit betref-

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.

2 — Urteil vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 9/73 — *Carl Schlüter/Hauptzollamt Lörrach* —, Slg. 1973, 1135.

fende Gründe eine Rolle spielen. Dies gilt für Belgien, Dänemark, das Vereinigte Königreich, Irland, Luxemburg, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland. Etwas Abweichendes könnte für die Niederlande zutreffen, obgleich es hier bislang an einer einschlägigen Rechtsprechung fehlt. Abweichendes gilt tatsächlich in Italien, wo aber gerade nach dem Vorlagebeschluß der Eindruck besteht, daß der Kassationshof geneigt ist, seine langjährige Rechtsprechung, der zufolge das GATT geeignet ist, aufgrund seiner Übernahme in die nationale Rechtsordnung mit Hilfe eines Ratifizierungsgesetzes subjektive Rechte für die Bürger zu begründen, jetzt neu zu überdenken. Angesichts dieser Sachlage erscheint es schwer vertretbar, anzunehmen, der so gekennzeichnete Rechtszustand könne sich entscheidend allein dadurch verändert haben, daß die Gemeinschaft — ohne irgendeinen ausdrücklichen Akt — an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten ist.

Von Bedeutung ist zum anderen, daß offenbar auch die anderen Vertragspartner des GATT nicht von einer unmittelbaren Anwendbarkeit seiner Vorschriften ausgehen. Träfe dies tatsächlich zu und würde für die Gemeinschaft etwas anderes angenommen, so liefe dies nicht nur darauf hinaus, daß die Verhandlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft beeinträchtigt und die übrigen Vertragspartner in gewisser Weise begünstigt würden. Es würde dann auch die bisherige Praxis unmöglich gemacht, auf die Verletzung bestimmter Vorschriften mit besonderen Maßnahmen des nationalen Rechts, nämlich einer geeigneten Anpassung der nationalen Gesetzgebung nach Maßgabe des Verletzungstatbestands, zu reagieren.

3. Stimmt man dem zu, so erübrigt sich natürlich eine spezielle Prüfung des Artikels V, auf den es im vorliegenden Ver-

fahren besonders ankommt. Es könnte also offenbleiben, ob wenigstens dieser Artikel die für eine unmittelbare Anwendung geltenden Voraussetzungen erfüllt, wie dies die SIOT unter Hinweis darauf annimmt, daß man es, weil Artikel V die Erhebung aller Abgaben außer genau gekennzeichneten absolut verbiete, mit einer klaren, vollständigen sowie unbedingten, keinen Ermessungsspielraum lassenden Verpflichtung zu tun habe.

Lassen Sie mich dazu aber wenigstens zwei kurze Anmerkungen machen.

Zum einen enthält der Artikel V auch recht unbestimmte Begriffe wie „unnötige Fristen“ (unnecessary delays; délais inutiles) oder — in bezug auf Steuern oder Abgaben und Durchfuhrvorschriften — das Wort „angemessen“ (reasonable; équitabile). Dies — und nicht so sehr die Erkenntnis, daß die Auslegung des Artikels V, wie auch das vorliegende Verfahren gezeigt hat, recht kontrovers ist — scheint tatsächlich für die Ansicht der italienischen Regierung zu sprechen, in Wahrheit sei der Artikel V nicht präzise, wie es die unmittelbare Anwendbarkeit verlange (eine Meinung, wie sie auch bei Jackson, a. a. O., S. 512 anklingt).

Zum anderen scheint es am Erfordernis der Unbedingtheit bei Artikel V deswegen zu fehlen, weil sich in den Protokollen über die vorläufige Anwendung der Teile I und III des GATT (vgl. Genfer Protokoll vom 30. Oktober 1947 und Protokoll von Annecy vom 10. Oktober 1949, mit dem unter anderem Italien dem GATT beigetreten ist) ein Vorbehalt für den Teil II des GATT findet, zu dem der Artikel V gehört. Dort ist festgehalten, dieser Teil werde nur angewandt, soweit dies mit der bestehenden Gesetzgebung vereinbar sei; die italienische Regierung hat hierzu geltend gemacht, dies könne im vorliegenden Fall deswegen von Bedeutung sein, weil es in

Italien Vorschriften über Hafengebühren schon lange vor der Schaffung des GATT gegeben habe.

4. Schließlich erscheint es mir im Hinblick auf bestimmte im Verfahren gemachte Ausführungen auch angebracht, in diesem Zusammenhang noch zwei weitere Bemerkungen zu machen.

Einmal ist sicher keine unterschiedliche Bewertung des aufgeworfenen Problems möglich, je nachdem, ob die Gültigkeit eines Gemeinschaftsakts in Frage steht oder ob es um die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit den GATT-Bestimmungen geht. Wenn nämlich in bezug auf letzteres — soll es in einem nationalen Gerichtsverfahren beurteilt werden — die Voraussetzung gilt, daß direkt anwendbare Gemeinschaftsbestimmungen im Spiel sein müssen, so ist sicher ein gleiches anzunehmen, wenn das nationale Recht im Lichte des GATT zu beurteilen ist, das ja — wie wir gesehen haben — in gewissem Sinne Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung geworden ist.

Zum anderen beziehe ich mich auf eine von der dänischen Regierung angestellte, sich auf die bereits erwähnte Rechtsprechung des italienischen Kassationshofes beziehende Überlegung, ob das Gemeinschaftsrecht etwas dagegen habe, daß italienische Gerichte GATT-Vorschriften, denen der italienische Staat direkte Wirkung geben wollte, unmittelbar anwenden. Dazu enthält wohl das Urteil der Rechtssache 38/75¹ alle notwendigen Erwägungen, wenn es (vgl. Randnummer 16) hervorhebt, es sei, da die Gemeinschaft anstelle der Mitgliedstaaten für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem GATT einzustehen habe, deren rechtliche Verbindlichkeit nach den einschlägigen Bestimmungen der Gemeinschafts-

rechtsordnung und nicht nach den Vorschriften, durch die diese früher in den nationalen Rechtsordnungen Geltung erlangten, zu beurteilen. Dazu ist namentlich an die notwendige Einheitlichkeit bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu erinnern, mit dem es schwer verträglich wäre, würde nur in einem Mitgliedstaat eine Abgabenregelung unter Hinweis auf die direkte Anwendung des GATT verdrängt, während in anderen Mitgliedstaaten ein solches Ergebnis nicht denkbar wäre.

IV — Zur dritten Frage

Mit ihr wird eine *Auslegung von Artikel V Absatz 3 des GATT* erbeten, und zwar im Hinblick auf Abgaben wie die in den italienischen Häfen erhobenen und soweit es um die Belastung von Waren geht, die — aus dritten Ländern kommend — für andere GATT-Mitgliedsländer bestimmt sind. Dabei ist in bezug auf die „Hafengebühr“ davon auszugehen, daß der Klägerin SIOT von der Hafenkörperschaft, der die Gebühr zufließt, keine unmittelbaren und speziellen Dienstleistungen erbracht werden. Diese Frage wurde ohne Rücksicht auf die Beantwortung der zweiten Frage gestellt. Daraus kann wohl geschlossen werden, daß das vorlegende Gericht eine GATT- und gemeinschaftsrechtskonforme Interpretation des nationalen Rechts für denkbar hält, also nicht von einem Normenkonflikt ausgeht, für dessen Lösung — im Sinne einer Nichtanwendung des nationalen Rechts — die Annahme direkter Wirkungen des GATT und des Gemeinschaftsrechts unerlässlich wäre.

1. Das gestellte Auslegungsproblem wird von den am Verfahren Beteiligten recht unterschiedlich angegangen. Auf der einen Seite stehen Kommissionen und italienische Regierung, die für eine verhältnismäßig enge Interpretation des

¹ — Urteil vom 19. November 1975 in der Rechtssache 38/75 — Zollagent der NV Nederlandse Spoorwegen/Inspektor der Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern —, Slg. 1975, 1439.

in Artikel V enthaltenen Verbots eintreten. Danach sollen von dieser Vorschrift nur Abgaben erfaßt werden, die spezifisch auf den Transit erhoben werden oder für die der Transit zumindest der auslösende Grund ist, keinesfalls aber Abgaben, die unterschiedslos alle Erzeugnisse belasten, die einen Hafen passieren. Demgegenüber treten die SIOT und die Bundesregierung sowie — was aus der Stellungnahme der Bundesregierung deutlich wird — auch die österreichische Regierung für eine weite Auslegung des Verbots ein. Sie sind der Auffassung, sein Sinn sei es, jede Behinderung des Transits auszuschließen. Es greife deshalb auch bei Abgaben ein, die nicht speziell auf den Transit erhoben würden, sondern die nur *aus Anlaß* des Transits zu entrichten seien; im Grunde sind nach dieser Auffassung nur Belastungen des Transits zulässig, denen irgendwelche Gegenleistungen gegenüberstehen.

Nach Prüfung aller zur Begründung der beiden Standpunkte vorgebrachten Argumente bin ich zu der Auffassung gekommen, daß die besseren Gründe für eine *weite Auslegung* des in Artikel V des GATT enthaltenen Verbots sprechen.

a) Was zunächst *den Wortlaut* von Artikel V des GATT angeht — maßgebend sind bekanntlich nur die französische und englische Fassung —, so erlaubt er meines Erachtens schwerlich eine eindeutige Stellungnahme in dem einen oder anderen Sinn. Zwar scheint die Verwendung der Formulierung „*impositions en ce qui concerne le transit*“ („charges imposed in respect of transit“), namentlich wenn man sie mit bestimmten Wendungen in Artikel II.1.b) vergleicht („*droits perçus à l'occasion de l'importation*“; „charges imposed on/or in connection with importation“), die Annahme nahezu legen, der Artikel V beziehe sich nicht auch auf Abgaben, die nur aus An-

laß der Durchfuhr erhoben werden. Andererseits findet sich in diesem Zusammenhang aber auch — und dies spricht sicher gegen eine enge Auslegung — die Verwendung des Begriffs „*Zölle*“ schlechthin, also ohne besondere Bezugnahme auf den Transit, wie man auch anerkennen muß, daß die von der Kommission und der italienischen Regierung empfohlene Auslegung einen Pleonasmus sichtbar machen würde. Ich meine deshalb, daß bei der Auslegung von Artikel V dem erkennbaren Sinn und Zweck größeres, ja entscheidendes Gewicht beizumessen ist.

b) Soweit auf den *systematischen Zusammenhang* abgestellt und geltend gemacht wird, dem Gesamthalt des Artikels V lasse sich entnehmen, daß es nur um Verpflichtungen im Rahmen von Zoll- und Verwaltungsoperationen gehe — was die Annahme rechtfertige, Abgaben, auf die sich der Artikel V beziehe, müßten eine Verbindung zu Zolloperationen oder Verwaltungshandlungen betreffend den Transit aufweisen, eine nur *gelegentliche* Beziehung zum Transit reiche also nicht aus —, so ist zweifellos anzuerkennen, daß sich dafür gewisse Anhaltspunkte finden lassen. So ist etwa die Rede von der Anmeldung bei der zuständigen Zollstelle und es wird auf die Einhaltung der einschlägigen Zollgesetze und Zollverwaltungsvorschriften hingewiesen; ferner wird von Vorschriften, denen der Durchfuhrverkehr unterworfen ist, oder von für die Durchfuhr geltenden Vorschriften und Förmlichkeiten gesprochen.

Dem läßt sich aber entgegenhalten — und dies spricht für die Annahme, der Artikel V erfasse auch Belastungen, die *nicht wegen*, sondern *nur anläßlich* des Transits erhoben werden —, daß diese Vorschrift auch Ausnahmen vom Belastungsverbot für den Fall erbrachter Gegenleistungen kennt. Insoweit ist klar,

daß dies nicht bedeuten kann, Dienstleistungsbelastungen seien auf den Transit zulässig, wenn Waren mit anderer Bestimmung nicht betroffen werden; denn dies stünde — abgesehen vom allgemein gehaltenen Wortlaut, der von Belastungen schlechthin, nicht nur von transitspezifischen Belastungen spricht — nicht in Einklang mit dem in Artikel V Ziffer 4 festgelegten Erfordernis der Angemessenheit solcher Belastungen. Offensichtlich ist außerdem, daß die am Ende des Absatzes 3 vorgesehenen Ausnahmen bei der Annahme nicht recht verständlich wären, der Artikel V habe nur Abgaben, für die der Transit den Besteuerungsgrund bildet, im Auge; denn bei den in der Ausnahmeregelung behandelten Dienstleistungen, die überdies keineswegs nur beim Transit erbracht werden könne, bilden ja diese und nicht der Transit den für die Abgabe auslöschenden Grund.

c) Ein wesentliches Argument glaubt die Kommission für ihre Ansicht ferner aus dem Artikel III des GATT herleiten zu können, der die Gleichbehandlung mit Inlandswaren, namentlich in bezug auf die Besteuerung behandelt. Werden Abgaben, wie im vorliegenden Fall, unterschiedslos auf Transitwaren wie auf andere Waren erhoben und würde in bezug auf Transitwaren dem Artikel V gleichwohl ein Belastungsverbot entnommen, so ergäbe sich — wie die Kommission meint — die „unannehmbare“ Folge, daß der Transit eine bessere als die nationale Behandlung erführe, die nach Artikel III in bezug auf interne Abgaben gelte und die nach dem GATT als Maximalstandard anzusehen sei.

Dabei übersieht die Kommission aber, daß die Artikel III und V unterschiedliche Zwecke verfolgen, die eine solche „Vermengung“ der Vorschriften nicht gestatten. Der Artikel III bezieht sich ausschließlich auf *importierte* Waren, re-

gelt also nur die Belastungen von Waren, die auf den inländischen Markt kommen; diese soll dem Erfordernis der Wettbewerbsneutralität gerecht werden, ein Gesichtspunkt, der beim Transit offensichtlich keine Geltung hat. Der Artikel V hat demgegenüber *nicht auf den inländischen Markt kommende Waren* im Auge, sondern er zielt auf den Verkehr. Der Artikel V stellt somit dem Artikel III gegenüber eine Sonderregelung dar, und es verbietet sich danach, ihn unter Heranziehung der den Artikel III beherrschenden Grundgedanken auszulegen. Da überdies unter den Ausnahmen, die der Artikel V erwähnt, nicht interne Abgaben schlechthin genannt sind und da weder hier noch sonst im GATT für den Transit lediglich eine nationale Behandlung vorgeschrieben ist — entgegen der Ansicht der italienischen Regierung kann sie meines Erachtens auch nicht dem in Artikel V Nr. 4 verankerten Erfordernis der Angemessenheit entnommen werden —, kann für die Auslegung des Artikels V tatsächlich nicht die Überlegung maßgebend sein, es sei zu gewährleisten, daß der Transit nicht von allgemeinen internen Abgaben freigestellt wird.

d) Entscheidendes Gewicht für die Bestimmung der Tragweite des Artikels V in bezug auf zulässige, den Transit treffende Abgaben hat sicher — ich habe es schon angedeutet — sein erkennbarer Sinn und Zweck, zu dessen Ermittlung auch andere Abkommen vergleichbaren Inhalts nützlich sind — wie etwa das Übereinkommen von Barcelona vom 20. April 1921, das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944, die Havanna-Charta oder das New Yorker Abkommen vom 3. Juli 1965 über den Transithandel. Es geht bei dieser Regelung — wie ihre Überschrift und die Formulierungen am Anfang des zweiten Absatzes deutlich machen — um die Gewährleistung der *Freiheit der*

Durchfuhr, also nicht um die Beachtung eines irgendwie gearteten Diskriminierungsverbots. Das zuerst genannte Ziel läßt sich aber offensichtlich nicht in befriedigender Weise erreichen, wenn der Transit mit internen Abgaben belastet werden darf. Die Klägerin SIOT hat dies sehr anschaulich vor Augen geführt unter Hinweis auf einen Sachverhalt, in dem eine Durchfuhr durch mehrere Länder erforderlich ist. Käme es hier zur kumulativen Anwendung mehrerer interner Abgabenregelungen, so wäre die offensichtliche Folge, daß die betroffene Ware im eigentlichen Bestimmungsland nicht mehr wettbewerbsfähig wäre; von einer Freiheit der Durchfuhr könnte nicht mehr gesprochen werden, diese wäre vielmehr erheblich erschwert, wenn nicht gar paralyisiert.

Sinnvoll kann also nur eine Auslegung des Artikels V sein, die nicht allein transitspezifische Belastungen ausschließt, sondern zu einem umfassenden Belastungsverbot führt. Allein möglich sind danach — und diese Auffassung findet sich auch in der Literatur (vgl. Jackson, a. a. O., S. 509; Bratschi, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, S. 35) — Abgaben auf Transitwaren, die ausdrücklich als Ausnahmen in Artikel V genannt sind, das heißt solche, denen geleistete Dienste (Transport, Verwaltungsleistungen) gegenüberstehen.

2. Im Verfahren wurde ausgiebig diskutiert, wie es sich mit geleisteten Diensten, die für die staatliche Gebühr und die Hafengebühr eine Rechtfertigung geben könnten, in Triest und in bezug auf von der SIOT weitergeleitetes Öl verhält.

Die SIOT hat im einzelnen geschildert, was sie selbst an Anlagen in einem besonderen Gebiet des Hafens, für das eine Konzessionsgebühr zu entrichten sei, erstellt hat und wie sie für deren Instandhaltung sorgt. Sie hat ausführlich darge-

legt, welche Leistungen von ihr selbst erbracht werden, namentlich beim Entladen von Öl, für das der Hafen keine besonderen Einrichtungen hat, und welche von anderen Unternehmen und Einrichtungen erbrachten Leistungen unabhängig von den streitigen Gebühren direkt von ihr entgolten werden. Sie knüpft daran die Schlußfolgerung, sie nehme überhaupt keine Dienste des Hafens in Anspruch und komme auch nicht in den Genuß der Vorteile der allgemeinen Infrastruktur des Hafens, weil sich ihre eigenen Entladeeinrichtungen in einem vom Hafen getrennten Gebiet befänden und der Zugang dazu von ihr selbst freigehalten sowie gesichert werde. Wie wenig die streitigen Abgaben bestimmten Diensten entsprächen und nach ihnen bemessen würden, ergebe sich daraus, daß die staatliche Abgabe für alle Häfen gleich hoch sei, obwohl das Gesetz bestimme, sie sei für jeden Hafen nach den durchschnittlich entstehenden Kosten festzulegen, daß sie auch fällig werde beim Abladen am Strand und auf Reede, wo sicher keinerlei Dienste erbracht würden, und daß die „Hafengebühr“ nicht in allen Häfen gelte, was zeige, daß sie offenbar nicht an bestimmte Dienste gebunden sei.

Demgegenüber wurde namentlich von der italienischen Regierung geltend gemacht, es seien ganz unabhängig von besonderen Diensten in der Form individueller Operationen in jedem Fall die allgemeinen Vorteile zu berücksichtigen, die jeder Hafenbenützer aus der Errichtung und Unterhaltung der allgemeinen Hafenstrukturen ziehen könne; in Häfen, die besondere den Hafenkörperschaften zu zahlende Hafengebühren kennen, würden im allgemeinen umfangreichere Dienste erbracht. Vom Hafen von Triest wurde außerdem — offenbar zum erstenmal in der mündlichen Verhandlung vor diesem Gericht — die Theorie ent-

wickelt, entscheidend seien die den eigentlichen Empfängern der Ware geleisteten Dienste und insoweit kämen auch die von der SIOT — die gleichsam als Agent für Rechnung des Hafens handle — den Ölabnehmern beim Löschen geleisteten Dienste in Betracht. Dagegen wiederum hat die SIOT mit Nachdruck darauf bestanden, sie sei als Konzessionsinhaberin keineswegs eine Art Agentin der Hafenkörperschaft, sondern als Dienstleistungsgesellschaft für den Pipeline-Betrieb selbst als Benutzerin des Hafens anzusehen, weswegen sie auch stets als Abgabenschuldnerin behandelt worden sei.

Zu dieser Auseinandersetzung bedarf es sicher im vorliegenden Verfahren keiner Klärung im einzelnen, weil wir ja nicht über die *Vereinbarkeit* der streitigen Gebühren mit den GATT-Vorschriften und dem Gemeinschaftsrecht zu urteilen, sondern nur eine Auslegung der einschlägigen Bestimmungen zu geben haben. Die notwendige Streitentscheidung hat vielmehr der nationale Richter zu treffen, von dem freilich schon — wie sich dem Vorlagebeschluß entnehmen läßt — festgestellt worden ist, der SIOT würden — und insofern wird sie offenbar als Benutzerin des Hafens und nicht als Agentin der Hafenkörperschaft angesehen — unmittelbare und spezielle Dienste von der Hafenkörperschaft nicht erbracht.

Ganz generell kann jetzt allenfalls noch hinzugefügt werden, daß als Dienstleistungen, die für Artikel V des GATT relevant sind, auch Vorteile gelten können, die sich aus der Benutzung der allgemeinen Infrastruktur eines Hafens ergeben. Außerdem wird man der Ansicht der Kommission zustimmen können, in einem solchen Fall sei es, wenn sich der Wert derartiger Dienste nicht genau berechnen lasse, für die Anwendung der Ausnahmevorschrift des Artikels V aus-

reichend, daß eine geschuldete Abgabe einen sinnvollen Zusammenhang mit tatsächlichen Vorteilen aufweise und daß die Aufteilung der entstehenden Kosten auf die Benutzer sachgerecht und rationell erscheine.

3. Im Zusammenhang mit der dritten Frage wurde im Verfahren schließlich auch noch darauf hingewiesen, die angezogene GATT-Bestimmung könne unmittelbar nur für das nach Österreich weitergeleitete Öl von Nutzen sein, wozu im übrigen auch die Auffassung vorherrschte, die Gemeinschaft habe dem GATT-Mitgliedsland Österreich gegenüber insofern eine entsprechende Verantwortung. Fraglich erscheine dagegen, wie es sich verhalte, soweit es um einen Transit durch einen Mitgliedstaat der Gemeinschaft in einen anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft gehe.

Namentlich die SIOT meinte dazu, in dieser Hinsicht könne schwerlich auf das GATT zurückgegriffen werden. Dies ergebe sich aus dem Umstand, daß der EWG-Vertrag, weil er mehr anstrebe als lediglich eine Zollunion, an die Stelle des GATT getreten sei. Für eine solche Schlußfolgerung spreche die Vorschrift des Artikels 234 des EWG-Vertrags, wonach von ihm die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor Inkrafttreten des Vertrages zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen worden seien, nicht berührt würden, sowie der Artikel 233, der für die regionalen Zusammenschlüsse zwischen Belgien und Luxemburg sowie zwischen Belgien und Luxemburg und den Niederlanden einen Vorbehalt enthalte. Außerdem sei insofern das Urteil der Rechtssache 10/61¹ von Interesse, in dem zu dem Umstand,

¹ — Urteil vom 27. Februar 1962 in der Rechtssache 10/61 — Kommission der EWG/Regierung der Italienischen Republik —, Slg. 1962, I.

daß sich ein Mitgliedstaat auf ein im Rahmen des GATT abgeschlossenes Abkommen berufen habe, ausdrücklich festgestellt worden sei, der EWG-Vertrag gehe auf den von ihm geregelten Gebieten den vor seinem Inkrafttreten zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften vor. Deshalb hat die SIOT in ihren schriftlichen Bemerkungen zu zeigen versucht, für den Transit, an dem Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beteiligt seien, lasse sich ein gleichwertiges Ergebnis unter sinnvoller Deutung des Begriffs „zollgleiche Abgaben“ und, soweit es um innergemeinschaftlichen Transit gehe, unter analoger Anwendung des Verbots der Erhebung von Abgaben mit gleichen Wirkungen wie Exportzöllen erreichen sowie, was den Transit von aus dritten Ländern importierte Erzeugnisse angehe, unter Rückgriff auf den Gedanken, insoweit sei die Belastung von Transitwaren als eine Mißachtung des durch den Gemeinsamen Zolltarif festgelegten Schutzniveaus zu werten. Zu den Einzelheiten dieser zweifellos eindrucksvollen Argumentation verweise ich auf die ausführlichen schriftlichen Darlegungen der Klägerin SIOT.

Mein Eindruck dazu ist der — und deshalb versage ich es mir, die Details des von der SIOT entwickelten Gedankengangs nachzuvollziehen —, daß sich ein sinnvolles Ergebnis in bezug auf den innergemeinschaftlichen Transit auch ohne derartige Konstruktionen erreichen läßt, wie die SIOT selbst übrigens in der mündlichen Verhandlung anerkannt hat. Gleichviel nämlich, ob die These haltbar erscheint, im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft habe das GATT keine unmittelbare Geltung mehr, wird man anerkennen müssen, daß auch für den Transit in der Gemeinschaft Prinzipien gelten müssen, die im wesentlichen denen des Artikels V des GATT entsprechen.

Hierzu ist zunächst zu erinnern an Artikel 36 des EWG-Vertrages, nach dem auch *Durchfuhrverbote* nur unter bestimmten Voraussetzungen als Abweichungen von dem Prinzip des freien Warenverkehrs zulässig sind. Diese spärliche Andeutung — von der Durchfuhr wird sonst nirgends im Vertrag gesprochen — macht klar, daß der Vertrag vom *Prinzip der Freiheit der Durchfuhr* ausgeht. Es gilt als so selbstverständlich, daß es nicht besonders erwähnt zu werden brauchte. Wenn man es aber mit einer solchen Selbstverständlichkeit zu tun hat, kann ohne weiteres angenommen werden, daß die Ausgestaltung dieser Regel derjenigen entspricht, die im GATT international anerkannt wird.

Wichtig ist ferner, daß mit dem EWG-Vertrag — im Rahmen des GATT — nicht nur eine Zollunion geschaffen wurde, sondern eine sehr viel engere Gemeinschaft mit dem Ziel der Verwirklichung binnemarktähnlicher Verhältnisse. Es soll — wie es im Urteil der Rechtssachen 37 und 38/73¹ (Randnummer 7) heißt —, damit ein einheitlicher Markt zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen werden kann, die Abschaffung von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung so vollständig sein, „daß für irgendwelche Behinderungen finanzieller, verwaltungstechnischer oder sonstiger Art kein Raum bleibt“. Gilt aber zwischen allen GATT-Partnern das Prinzip der Freiheit der Durchfuhr, so kann nicht angenommen werden, daß im Verhältnis zwischen einigen von ihnen gerade nach Intensivierung ihrer Beziehungen, die über den vom GATT vorgesehenen Freihandel hinausgeht, ein Zustand herrschen soll, der — was die Durchfuhrregeln angeht — hinter dem GATT-Niveau zurückbleibt.

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

Schließlich ist auch von Bedeutung, daß die Gemeinschaft im Verhältnis zu anderen GATT-Partnern an das Prinzip des Artikels V des GATT gebunden ist, weil sie im Bereich des Handels an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten ist. Danach aber erscheint die Annahme schwerlich vertretbar, es könne im Innenverhältnis der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft für die Durchfuhr ein weniger günstiges Regime gelten als im Verhältnis zu dritten Staaten.

Steht somit fest, daß die Prinzipien des Artikels V des GATT nicht nur im Hinblick auf nach Österreich weitergeleitete Transitware, sondern auch für den Transit durch Italien in die Bundesrepublik Deutschland gelten, so läßt sich dem auch noch hinzusetzen — sollte es darauf in den Ausgangsverfahren ankommen —, daß der *Grundsatz der Freiheit der Durchfuhr* in seiner Qualität als *Gemeinschaftsprinzip* sicherlich geeignet ist, *unmittelbare* Wirkungen im Sinne der Begründung von Rechten einzelner hervorzubringen, denn insofern haben die für das GATT wichtigen allgemeinen Überlegungen, die eine unmittelbare Wirkung von Artikel V des GATT nicht zulassen, natürlich keine Berechtigung. Dabei kann letztlich offenbleiben, von wann an genau diese Wirkung anzunehmen ist. Sie gilt nämlich mit Sicherheit in dem für die Ausgangsverfahren relevanten Zeitraum (1974—1975), zu dem der Gemeinsame Zolltarif schon seit Jahren in Kraft war und auch die Übergangszeit abgelaufen war, nach deren Ende die Gemeinschaft allein für die Verwirklichung der Handelspolitik zuständig geworden war. Es braucht deshalb wohl nicht weiter der Frage nachgegangen zu werden — die sich erheben könnte nach der Rechtsprechung zu der Anwendung zollgleicher Abgaben im Verhältnis zu dritten Ländern —, ob die Hafengebühr — für die staatliche Gebühr, die erst seit

1974 eingeführt worden ist, ist die Lage ohnehin klar — in Triest und in bezug auf Transitwaren tatsächlich schon seit 1963 zu entrichten war und ihre Erhebung nur unterblieben ist wegen irrümlicher Ausdeutung der einschlägigen Vorschriften, die inzwischen in Gerichtsverfahren bereits korrigiert worden ist.

V — Zur vierten Frage

Mit der vierten Frage, die sich aus vier — oder wenn man will: aus fünf — Bestandteilen zusammensetzt, wird schließlich noch eine *Auslegung verschiedener gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften* erbeten im Hinblick auf die in den Ausgangsverfahren streitigen, auf Transitwaren erhobenen Abgaben. Im einzelnen soll ermittelt werden, was sich dazu aus dem das Gebiet des lauterer Wettbewerbs regelnden Artikel 90 des EWG-Vertrags, aus dem sich auf die gemeinsame Handelspolitik beziehenden Artikel 113 des EWG-Vertrags sowie einerseits aus der Ratsverordnung Nr. 542/69 über das gemeinschaftliche Versandverfahren und andererseits aus der Ratsverordnung Nr. 2813/72 über den Abschluß eines Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Österreich zur Anwendung der Bestimmungen über das gemeinschaftliche Versandverfahren ergibt. Überdies soll geklärt werden, ob sich — sollte diesen Vorschriften ein Verbot der Abgabenerhebung zu entnehmen sein — einzelne darauf berufen können, um vor nationalen Gerichten die Rückzahlung der Abgaben zu verlangen oder um sich Zahlungsaufforderungen zu widersetzen.

Nach dem, was zu den ersten drei Fragen schon ausgeführt worden ist, dürfte eine Lösung der Probleme der Ausgangsverfahren auf dieser Grundlage möglich sein. Es erscheint somit eigentlich überflüssig, auf den mit der vierten Frage umschriebenen Problemkreis auch noch

einzugehen. Ich will dazu aber wenigstens einige Bemerkungen machen, aus denen sich ergibt, daß die genannten Bestimmungen nicht zur Lösung der streitigen Fragen beitragen können.

1. Dies gilt zunächst für den *Artikel 90*, der offenbar nur im Zusammenhang mit der „Hafengebühr“ von Bedeutung ist.

Die SIOT denkt an seine Anwendung unter Berufung darauf, daß die italienischen einschlägigen Vorschriften den Hafenkörperschaften *Beihilfen* verschafften. Sie würden unzulässigerweise finanziert durch Abgaben, die den Gemeinsamen Zolltarif verfälschten und unter Belastung eines Unternehmens, das bei der Entladetätigkeit mit der Hafenkörperschaft im Wettbewerb stehe; anzunehmen sei außerdem, daß im vorliegenden Fall die nach Artikel 90 Absatz 2 geltende Grenze, daß nämlich die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden dürfe, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderlaufe, erreichte sei.

Hiergegen wurde mit Recht geltend gemacht — und dies zeigt, daß die Klägerin mit Hilfe des Artikels 90 nichts erreichen kann — von einem Verstoß gegen Artikel 92 könne deswegen nicht gesprochen werden, weil die kritisierte Hilfe nicht vom Staat komme. In Wahrheit bestehe zwischen der Klägerin und der Hafenkörperschaft von Triest gar kein Wettbewerbsverhältnis, weil beide auf verschiedenen Gebieten tätig seien und weil auch anzunehmen sei, daß die Klägerin aufgrund einer von der Hafenkörperschaft erteilten Konzession handle. Im übrigen sei zu Artikel 90 Absatz 2, von dessen Einschlägigkeit die Klägerin selbst ausgehe, in der Rechtsprechung schon geklärt worden, daß diese Vertragsvorschrift nicht unmittelbar anwendbar sei (vgl. Urteil der Rechtssache 10/71 ¹).

¹ — Urteil vom 14. Juli 1971 in der Rechtssache 10/71 — Staatsanwaltschaft von Luxemburg/Madeleine Muller, Witwe J. P. Hein und andere —, Slg. 1971, 723.

2. Auf *Artikel 113* des EWG-Vertrags, dem zufolge nach Ablauf der Übergangszeit die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet wird, beruft sich die SIOT allein mit der Begründung, die streitigen italienischen Abgaben seien, soweit sie auf den Transit angewandt würden, in Wahrheit nicht als interne Abgaben anzusehen, sondern vielmehr geeignet, das einheitliche Schutzniveau der Gemeinschaft dritten Ländern gegenüber, wie es sich aus dem Gemeinsamen Zolltarif ergebe, zu beeinträchtigen.

Bei dieser Eingrenzung der Problematik könnte allenfalls unter der Voraussetzung, daß die Abgaben auf Transitwaren, soweit ihnen nicht geleistete Dienste gegenüberstehen, als zollgleiche Abgaben anzusehen sind, an die Rechtsprechung erinnert werden, der zufolge vom Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs an die Mitgliedstaaten bei Direkteinfuhren aus dritten Ländern nicht einseitig *neue* Abgaben einführen oder seit diesem Zeitpunkt bestehende Abgaben *erhöhen* dürfen (Rechtssachen 37 und 38/73 ², Randnummern 22 bis 25). Dies führt wohl im Hinblick auf Importe auf dem Transitweg zu demselben Ergebnis, wie es schon die Erwägungen zur Anwendung des in Artikel V des GATT enthaltenen Prinzips im Gemeinschaftsrecht nahelegen, jedenfalls, wenn man davon ausgeht, daß „Hafengebühren“ auf den Transit in Triest im Jahr 1963 noch nicht erhoben, sondern — wie die staatlichen Gebühren — im Jahr 1974 neu eingeführt wurden. Hat man aber davon auszugehen, daß Hafengebühren auch in Triest in bezug auf den Transit schon beim Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs gegolten haben, so wäre nach dem genannten Urteil ihre unveränderte Weiteranwendung möglich gewesen, weil

² — Urteil vom 13. Dezember 1973 in den verbundenen Rechtssachen 37 und 38/73 — Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/NV Indiamex und De Belder Joris W. L. De Belder et Robert De Belder —, Slg. 1973, 1609.

ein Gemeinschaftsakt dazu nicht ergangen ist.

3. Schließlich ist zu der *Verordnung Nr. 542/69* und zu dem *Abkommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Österreich* betreffend die Anwendung der Bestimmungen über das gemeinschaftliche Versandverfahren unter der Annahme, daß letzteres — was sich wohl seinem Artikel 1 Absatz 2 entnehmen läßt — auch die Durchfuhr durch Mitgliedstaaten in die Republik Österreich erfaßt, zu sagen, daß ihr Zweck offensichtlich — das macht die Begründung deutlich — darin besteht, mehrere aufeinander folgende einzelstaatliche Zollverfahren zu vermeiden, also auf eine Vereinfachung der *Förmlichkeiten* hinzuwirken. Ihr Gegenstand ist in Wahrheit nicht die Beseitigung von Hindernissen, die sich aus der Erhebung von

Abgaben ergeben; letzteres ist vielmehr an anderer Stelle geregelt, wie etwa der Artikel 27 der Verordnung Nr. 542/69 über die Sicherheitsleistung für Zölle und andere Abgaben deutlich macht. Die genannten Verordnungen bilden also — wie ihre Erwägungsgründe zeigen — nur eine Ergänzung zu den Bestimmungen, die sich auf die Abschaffung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen sowie der Abgaben und Maßnahmen gleicher Wirkung beziehen. Wovon demnach in Zusammenhang mit ihnen allenfalls gesprochen werden kann, ist, daß sie das Prinzip der Freiheit der Durchfuhr im Sinne der Befreiung von der Abgabenerhebung voraussetzen und in gewisser Weise bestätigen; zur Definition dieses Prinzips — was die Abgabenerhebung angeht — kann ihnen aber sicher nichts Entscheidendes entnommen werden.

VI — Dies alles bringt mich dazu, Ihnen abschließend folgende Beantwortung der vom italienischen Kassationshof gestellten Fragen vorzuschlagen:

1. Soweit die Gemeinschaft im GATT an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten ist und GATT-Verpflichtungen solche des Gemeinschaftsrechts geworden sind, ist der Gerichtshof für die Auslegung der GATT-Normen zuständig, auch wenn es nicht um die Beurteilung der Gültigkeit von Gemeinschaftsakten geht.
2. Die GATT-Vorschriften haben keine unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen dergestalt, daß sie Rechte begründen könnten, auf die sich einzelne gegenüber nationalem Recht berufen könnten, das mit dem GATT nicht in Einklang steht.
3. Der Artikel V des GATT ist dahin auszulegen, daß die Durchfuhr von Waren, die für Partnerstaaten des GATT bestimmt sind, nicht behindert und insbesondere nicht mit Abgaben belegt werden darf, es sei denn, daß ihnen bestimmte Dienstleistungen und Vorteile des Staates gegenüberstehen, durch den die Durchfuhr erfolgt.

Ein entsprechendes Prinzip gilt als gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz auch in bezug auf den innergemeinschaftlichen Transit sowie bei der Einfuhr von Waren aus dritten Ländern in einen Mitgliedstaat, bei der das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats durchquert werden muß.