

In der Rechtssache 26/62

betreffend das von der Tariefcommissie, einem über Steuerstreitigkeiten in letzter Instanz entscheidenden niederländischen Verwaltungsgericht, in dem vor ihr anhängigen Rechtsstreit

N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos

mit Sitz in Utrecht,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte H. G. Stibbe und L. F. D. ter Kuile, beide in Amsterdam zugelassen,

Zustellungsanschrift: Niederländisches Generalkonsulat in Luxemburg,

gegen

Niederländische Finanzverwaltung,

vertreten durch den Inspekteur der Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern in Zaandam,

Zustellungsanschrift: Niederländische Botschaft in Luxemburg,

auf Grund von Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gerichtete Ersuchen um *Vorabentscheidung* über die Fragen:

1. ob Artikel 12 EWG-Vertrag interne Wirkung hat, mit anderen Worten, ob die Einzelnen aus diesem Artikel unmittelbar Rechte herleiten können, die vom Richter zu beachten sind,
2. ob, falls diese Frage zu bejahen ist, die Anwendung eines Zollsatzes von 8 % auf die Einfuhr von Harnstoff-For-

maldehyd aus der Bundesrepublik Deutschland in die Niederlande durch die Klägerin des Hauptprozesses eine unzulässige Erhöhung im Sinne von Artikel 12 EWG-Vertrag darstellt, oder ob es sich hier nur um eine vernunftgemäße Abweichung von dem Zollsatz handelt, der vor dem 1. März 1960 gegolten hat, eine Abweichung, die zwar rechnerisch eine Erhöhung bedeutet, gleichwohl aber nicht den Charakter einer durch den genannten Artikel 12 verbotenen Erhöhung hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

der *Kammerpräsidenten* L. Delvaux und R. Rossi,

der *Richter* O. Riese, Ch. L. Hammes (*Berichterstatter*),
A. Trabucchi und R. Lecourt,

Generalanwalt: K. Roemer,

Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I — Sachverhalt und Verfahren

Der diesem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt sowie der Verfahrensablauf lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Am 9. September 1960 führte die Firma N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos (nach-

folgend „Van Gend & Loos“ genannt) laut Einfuhrzollerklärung nach Formular D 5061 vom 8. September aus der Bundesrepublik Deutschland eine bestimmte Menge Harnstoff-Formaldehyd in die Niederlande ein; das Erzeugnis war in dem Einfuhrdokument als „Harnstoffharz 70, wäßrige Emulsion von Harnstoff-Formaldehyd“ bezeichnet.

2. Zum Zeitpunkt der Einfuhr war das in Rede stehende Erzeugnis unter Tarifnummer 39.01-a-1 des Einfuhrzolltarifs zu dem am 1. März 1960 in Kraft getretenen „Tariiefbesluit“ eingeordnet; dieser „Tariiefbesluit“ war auf dem Zolltarifschema des am 25. Juli 1958 zwischen dem Königreich Belgien, dem Großherzogtum Luxemburg und dem Königreich der Niederlande in Brüssel getroffenen Übereinkommens aufgebaut, das in den Niederlanden durch Gesetz vom 16. Dezember 1959 ratifiziert worden war.

3. Im Tariiefbesluit von 1960 hatte die Tarifnummer 39.01-a-1 folgenden Wortlaut:

	<i>Zollsatz</i>
	<i>allgem. bes.</i>
	%/o %/o

„Kondensations-, Polykondensations- und Polyadditionserzeugnisse, auch modifiziert, auch polymerisiert, linear oder vernetzt (z. B. Phenoplaste, Aminoplaste, Alkyde, Allylpolyester und andere ungesättigte Polyester, Silikone):

a) flüssig oder teilförmig, einschließlich der Emulsionen, Dispersionen und Lösungen:

1. Aminoplaste in wäßriger Emulsion, in wäßriger Dispersion oder in wäßriger Lösung . .	10	8.“
---	----	-----

4. Auf Grund dieser Tarifnummer erhob die niederländische Finanzverwaltung bei der streitigen Einfuhr einen Wertzoll von 8 %/o.

5. Am 20. September 1960 hat die Firma Van Gend & Loos bei dem Inspekteur der Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern in Zaandam Beschwerde gegen die Anwendung dieses Zollsatzes im vorliegenden Fall erhoben.

Sie hat insbesondere folgende Gründe vorgebracht:

Am 1. Januar 1958, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWG-Vertrages, seien die Aminoplaste in Emulsionen unter Tarifnummer 279-a-2 des zum Tariefbesluit von 1947 gehörenden Tarifs eingeordnet und mit einem Einfuhrwertzoll von 3 % belastet gewesen.

In dem am 1. März 1960 in Kraft getretenen Tariefbesluit sei die Tarifnummer 39.01-a an die Stelle der Tarifnummer 279-a-2 getreten.

Anstatt für den Warenaustausch innerhalb der Gemeinschaft auf die Erzeugnisse der früheren Tarifnummer 279-a-2 einheitlich einen Einfuhrzollsatz von 3 % anzuwenden, habe man eine Untereinteilung vorgenommen: Für die Tarifnummer 39.01-a-1, die ausschließlich die Aminoplaste in wäßriger Emulsion, in wäßriger Dispersion oder in wäßriger Lösung enthalte, sei der Einfuhrzoll auf 8 % festgesetzt worden, während für die anderen Erzeugnisse der Tarifnummer 39.01-a, die früher ebenfalls zu der Tarifnummer 279-a-2 gehört hätten, der am 1. Januar 1958 geltende Einfuhrzollsatz von 3 % beibehalten worden sei.

Mit der Erhöhung des Einfuhrzolls für das in Rede stehende Erzeugnis nach dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages habe die niederländische Regierung gegen Artikel 12 dieses Vertrages verstoßen, wonach die Mitgliedstaaten untereinander weder neue Einfuhr- oder Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung einführen, noch die in ihren gegenseitigen Handelsbeziehungen angewandten erhöhen dürften.

6. Die Beschwerde der Firma Van Gend & Loos ist am 6. März durch den Inspekteur der Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern in Zaandam als unzulässig verworfen worden, da sie nicht gegen die eigentliche Anwendung des Tarifs, sondern gegen die Höhe seines Zollsatzes gerichtet sei.

7. Gegen diese Entscheidung hat die Firma Van Gend & Loos am 4. April 1961 bei der Tariefcommissie in Amsterdam Klage erhoben.

8. Über die Sache ist in der Sitzung der Tariefcommissie vom 21. Mai 1962 verhandelt worden.

Die Firma Van Gend & Loos hat zur Stützung ihres Antrags auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung ihre mit der Beschwerde vom 20. September 1960 erhobenen Einwände wiederholt.

Die Finanzverwaltung hat insbesondere erwidert, im Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWG-Vertrages sei das streitige Erzeugnis nicht gemäß Tarifnummer 279-a-2 mit einem Zoll von nur 3 % belastet gewesen, sondern auf Grund seiner Zusammensetzung und seiner Zweckbestimmung unter Tarifnummer 332 bis („synthetische Klebstoffe und andere Klebstoffe, anderweit weder genannt noch inbegriffen“) eingeordnet und mit einem Zoll von 10 % belastet gewesen, es liege daher in Wirklichkeit keine Erhöhung vor.

9. Ohne die Frage, ob das streitige Erzeugnis früher unter die Tarifnummer 332 bis oder aber unter die Tarifnummer 279-a-2 des Tariefbesluit 1947 fiel, ausdrücklich zu entscheiden, ist die Tariefcommissie zu der Auffassung gelangt, in dem Streit zwischen den Parteien gehe es um eine die Auslegung des EWG-Vertrages betreffende Frage; sie hat daher das Verfahren ausgesetzt und am 16. August 1962 dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 Absatz 3 des Vertrages die beiden oben genannten präjudiziellen Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

10. Der Kanzler des Gerichtshofes hat die Entscheidung der Tariefcommissie am 23. August 1962 den Parteien des Hauptprozesses, den Mitgliedstaaten und der Kommission der EWG zugestellt.

11. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG sind von den Parteien des Hauptprozesses, von der Regierung des Königreichs Belgien, von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, von der Kommission der EWG und von der Regierung des Königreichs der Niederlande schriftliche Erklärungen abgegeben worden.

12. In der öffentlichen Sitzung des Gerichtshofes vom 29. November 1962 sind die Klägerin des Hauptprozesses und die Kommission der EWG mit ihren mündlichen Erklärungen gehört worden.

In derselben Sitzung hat der Gerichtshof den genannten Beteiligten Fragen gestellt; die schriftlichen Antworten sind innerhalb der gesetzten Frist eingegangen.

13. Der Generalanwalt hat in der Sitzung vom 12. Dezember 1962 seine Schlußanträge gestellt und begründet; er hat dem Gerichtshof vorgeschlagen, in seinem Urteil nur über die erste ihm vorgelegte Frage zu befinden und festzustellen, daß Artikel 12 EWG-Vertrag nur eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründet.

II — Erklärungen

Die in den Erklärungen, die gemäß Artikel 20 Absatz 2 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG von den Parteien des Hauptprozesses, von den Mitgliedstaaten und von der Kommission abgegeben worden sind, enthaltenen Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

A — ZUR ERSTEN FRAGE

Zur Zulässigkeit

Die *niederländische Regierung*, die *belgische Regierung* und die *niederländische Finanzverwaltung* (die in ihrem Schriftsatz mitgeteilt hat, sie schließe sich den Erklärungen der niederländischen Regierung voll und ganz an) stellen fest, die Firma Van Gend & Loos mache den Regierungen der Beneluxländer im wesentlichen den Vorwurf, sie hätten durch das Brüsseler Protokoll vom 25. Juli 1958 Artikel 12 EWG-Vertrag verletzt, indem sie nach dem Inkrafttreten dieses Vertrages einen in ihren Handelsbeziehungen mit den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft angewandten Zollsatz erhöht hätten.

Die *niederländische Regierung* bestreitet, daß eine angebliche Vertragsverletzung eines Mitgliedstaates der Beurteilung durch den Gerichtshof in einem anderen Verfahren als dem der Artikel 169 und 170, also auf Betreiben eines Mitgliedstaates oder der Kommission, unterbreitet werden könne; sie macht insbesondere geltend, die Anrufung des Gerichtshofes im Wege des Verfahrens der Vorabentscheidung nach Artikel 177 sei in diesem Falle nicht möglich.

Der Gerichtshof könne, so meint sie, im Rahmen der vorliegenden Rechtssache über eine solche Frage nicht entscheiden, da sie nicht die Auslegung, sondern die Anwendung des Vertrages in einem konkreten Fall betreffe.

Die *belgische Regierung* trägt vor, mit der ersten Frage werde dem Gerichtshof ein verfassungsrechtliches Problem unterbreitet, das allein zur Zuständigkeit des nationalen niederländischen Richters gehöre.

Dieser sehe sich zwei internationalen Verträgen gegenüber, die beide Bestandteil der nationalen Rechtsordnung geworden seien. Er müsse, falls diese Verträge wirklich einander widersprechen sollten, nach nationalem Recht darüber entscheiden, ob ein Vertrag den Vorrang vor dem anderen habe, oder, richtiger ausgedrückt, ob ein früheres nationales Zustimmungsgesetz den Vorrang vor einem späteren habe.

Es handle sich hier um eine typische Frage des internen Verfassungsrechtes, die nichts mit der Auslegung eines Artikels des EWG-Vertrages zu tun habe und, da sie nur auf Grund der Normen des internen niederländischen Rechts, so wie sie in der Verfassung und in der Rechtsprechung festgelegt seien, beantwortet werden könne, ausschließlich der Entscheidungsgewalt des niederländischen Richters unterliege.

Die belgische Regierung weist noch darauf hin, daß eine Entscheidung über die erste dem Gerichtshof vorgelegte Frage für den Erlaß des Urteils der Tariefcommissie nicht nur nicht notwendig sei, sondern daß sie auch gar keinen Einfluß auf die

Behebung der wirklichen Schwierigkeit habe, vor die sich die Tariefcommissie gestellt sehe.

Wie immer auch die Antwort des Gerichtshofes lauten möge, die Tariefcommissie habe in jedem Falle dasselbe Problem zu lösen: ob sie nämlich berechtigt ist, die Anwendung des Gesetzes vom 16. Dezember 1959 über die Zustimmung zu dem Brüsseler Protokoll mit der Begründung abzulehnen, daß es im Widerspruch zu dem früheren Gesetz vom 5. Dezember 1957 über die Zustimmung zum EWG-Vertrag stehe.

Die vorgelegte Frage stelle daher keine wirklich präjudizielle Frage dar, denn ihre Beantwortung gebe dem Gericht der Hauptsache nicht die Möglichkeit zur Entscheidung über den bei ihm anhängigen Rechtsstreit.

Die *Kommission der EWG* bemerkt demgegenüber, die Wirkung der Vertragsvorschriften auf das interne Recht der Mitgliedstaaten könne nicht durch das nationale Recht eines jeden Mitgliedstaates bestimmt werden, sondern nur durch den Vertrag selbst; es handle sich also sehr wohl um ein Problem der Vertragsauslegung.

Die Kommission erklärt ferner, die Abweisung der Klage als unzulässig würde zu der paradoxen und unerträglichen Konsequenz führen, daß die Rechte der Einzelnen bei jeder Verletzung des Gemeinschaftsrechtes gewahrt würden, außer wenn diese Verletzung von einem Mitgliedstaat ausgehe.

Zur Vertragsauslegung

Die *Firma Van Gend & Loos* bejaht die Frage, ob Artikel 12 interne Wirkung hat.

Sie macht insbesondere geltend,

- Artikel 12 sei ohne vorhergehende Aufnahme in die nationale Gesetzgebung der Mitgliedstaaten anwendbar, da er nur eine Unterlassungspflicht begründe;

- er habe unmittelbare Wirkung, ohne daß es weiterer Ausführungsvorschriften durch den Gesetzgeber der Gemeinschaft bedürfe, da alle von den Mitgliedstaaten in ihren gegenseitigen Handelsbeziehungen angewandten Zollsätze auf dem Stande vom 1. Januar 1957 konsolidiert worden seien (Artikel 14 des Vertrages);
- die Vorschrift richte sich zwar nicht unmittelbar an die Einzelnen, sondern an die nationalen Behörden, ihre Verletzung verstoße aber gegen die wesentlichen Grundlagen der Gemeinschaft; nicht nur diese, sondern auch die einzelnen Staatsbürger müßten gegen eine solche Verletzung geschützt werden;
- die Vorschrift eigne sich ganz besonders für eine unmittelbare Anwendung durch den nationalen Richter, der die Anwendung von Zollsätzen, die entgegen Artikel 12 eingeführt oder erhöht worden seien, ablehnen müsse.

Die *Kommission* hebt die Bedeutung hervor, die der Entscheidung des Gerichtshofes über die erste Frage beizumessen sei: Die Entscheidung habe Konsequenzen nicht nur für die Auslegung der umstrittenen Vorschrift in einem besonderen Fall und nicht nur für die dieser Vorschrift in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zuzuerkennende Wirkung, sondern auch für gewisse andere Vertragsvorschriften, die ebenso klar und vollständig wie Artikel 12 seien.

Nach Meinung der *Kommission* geht aus der rechtlichen Struktur des Vertrages und der durch ihn geschaffenen Rechtsordnung hervor, daß die Mitgliedstaaten nicht nur gegenseitige Verpflichtungen eingehen, sondern ein Gemeinschaftsrecht schaffen wollten, daß sie aber die Anwendung dieses Rechts nicht der normalen Zuständigkeit der nationalen richterlichen Instanzen zu entziehen gedachten.

Nun müsse aber das Gemeinschaftsrecht in der ganzen Gemeinschaft wirklich und einheitlich angewandt werden.

Daraus ergebe sich zunächst, daß die Wirkung des Gemeinschaftsrechtes auf das interne Recht der Mitgliedstaaten nicht durch dieses interne Recht, sondern nur durch das Recht der Gemeinschaft bestimmt werden könne, ferner, daß die nationalen Gerichte gehalten seien, die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft unmittelbar anzuwenden, schließlich, daß der nationale Richter die Verpflichtung habe, den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft den Vorrang vor den entgegenstehenden nationalen Gesetzen zu geben, auch wenn diese später ergangen seien.

Die Kommission bemerkt in diesem Zusammenhang, die Tatsache, daß eine Norm des Gemeinschaftsrechtes sich ihrer Form nach an die Staaten richte, berechtige noch nicht dazu, interessierten Einzelnen das Recht abzusprechen, die Anwendung dieser Norm vor dem nationalen Richter zu verlangen.

Was insbesondere die dem Gerichtshof vorgelegte Frage anbelangt, ist die Kommission der Auffassung, Artikel 12 enthalte eine Rechtsnorm, die durch den nationalen Richter tatsächlich angewandt werden könne.

Es handle sich um eine vollkommen klare Vorschrift, die für die Mitgliedstaaten eine die Gestaltung des internen Rechtes auf einem die Einzelnen unmittelbar berührenden Gebiet betreffende, konkrete und unzweideutige Verpflichtung begründe; die Vorschrift werde durch keine andere Vertragsvorschrift eingeschränkt oder abgeschwächt.

Es handle sich auch um eine vollständige, sich selbst genügende Vorschrift in dem Sinne, daß sie auf Gemeinschaftsebene keine weiteren Maßnahmen zur Konkretisierung der in ihr umschriebenen Verpflichtung erfordere.

Die *niederländische Regierung* macht einen Unterschied zwischen dem Problem der internen Wirkung und dem der unmittelbaren Wirkung (oder der unmittelbaren Anwendbarkeit); ihr zufolge hat letztere Wirkung die erstere zur Voraussetzung.

Sie ist der Auffassung, die Frage, ob eine bestimmte Vertragsvorschrift interne Wirkung habe, könne nur dann bejaht werden, wenn jedes der wesentlichen Elemente, nämlich der Wille der vertragsschließenden Parteien und der materielle Gehalt der zu prüfenden Vorschrift, diese Schlußfolgerung zulasse.

Was den Willen der Vertragsparteien anbelangt, führt die niederländische Regierung aus, schon die Prüfung des Wortlauts von Artikel 12 genüge für die Feststellung, daß dieser Artikel nur die Mitgliedstaaten verpflichte, die frei darüber entscheiden könnten, in welcher Weise sie diese Verpflichtung erfüllen wollten. Ein Vergleich mit anderen Vertragsvorschriften bestätige diese Feststellung.

Da Artikel 12 keine interne Wirkung habe, könne er a fortiori auch keine unmittelbare Wirkung haben.

Selbst wenn die Tatsache, daß Artikel 12 die Mitgliedstaaten verpflichtet, als interne Wirkung anzusehen sein sollte, könne die Vorschrift keine unmittelbare Wirkung in dem Sinne haben, daß sie den Einzelnen die Möglichkeit gebe, subjektive Rechte geltend zu machen, die der Richter zu beachten hätte.

Hilfsweise trägt die niederländische Regierung vor, der EWG-Vertrag unterscheide sich hinsichtlich der für eine unmittelbare Wirkung erforderlichen Voraussetzungen nicht von einem klassischen völkerrechtlichen Vertrag. Es komme auf diesem Gebiet entscheidend auf den Willen der Parteien und den Wortlaut des Vertrages an.

Die Frage aber, ob Artikel 12 nach niederländischem Verfassungsrecht unmittelbar anwendbar sei, betreffe die Auslegung des niederländischen Rechts und gehöre nicht zur Zuständigkeit des Gerichtshofes.

Schließlich weist die niederländische Regierung auf die Konsequenzen hin, die nach ihrer Auffassung die Bejahung der ersten Frage der Tariefcommissie nach sich ziehen würde:

- sie würde das von den Verfassern des Vertrages bewußt angestrebte System zerstören;

- sie würde bei den zahlreichen Vorschriften der Gemeinschaftsverordnungen, die ausdrücklich von Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sprechen, zu einer Rechtsunsicherheit führen, die geeignet sein könnte, die künftige Bereitschaft dieser Staaten zur Mitarbeit in Frage zu stellen;
- sie würde dazu führen, daß die Frage der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten in einem Verfahren aufgeworfen würde, das hierfür nicht vorgesehen sei.

Die *belgische Regierung* vertritt die Auffassung, Artikel 12 gehöre nicht zu den im Vertrag die Ausnahme bildenden Vorschriften mit unmittelbarer interner Wirkung.

Artikel 12 stelle keine allgemeine Rechtsnorm auf, die die von Amts wegen zu berücksichtigende Unwirksamkeit oder die absolute Nichtigkeit jedes neu eingeführten Zolles oder jeder Erhöhung eines bestehenden Zollsatzes vorsehe; er verpflichte lediglich die Mitgliedstaaten, sich solcher Maßnahmen zu enthalten.

Die Vorschrift schaffe daher kein unmittelbar anwendbares Recht, auf das der Einzelne sich berufen und dessen Beachtung er durchsetzen könnte; sie setze ein weiteres Tätigwerden der Regierungen voraus, damit das durch den Vertrag gesetzte Ziel erreicht werden könne. Die Einhaltung dieser Verpflichtung könne nicht vor den nationalen Gerichten durchgesetzt werden.

Die *deutsche Regierung* ist ebenfalls nicht der Auffassung, daß Artikel 12 des EWG-Vertrages eine in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare Rechtsnorm darstelle. Die Vorschrift lege den Staaten eine völkerrechtliche Verpflichtung (auf dem Gebiete der Zollpolitik) auf, die der Vollziehung durch die zur Rechtssetzung befugten nationalen Organe bedürfe.

Daraus folge, daß die für den einzelnen Staatsbürger geltenden Zollsätze sich — jedenfalls während der Übergangszeit — nicht aus dem EWG-Vertrag oder aus Rechtsakten der Organe, sondern aus den von den Mitgliedstaaten erlassenen

Rechtsvorschriften ergäben. Artikel 12 enthalte nur die Normen, die die Mitgliedstaaten bei ihrer Rechtssetzung zu beachten hätten.

Die Verpflichtung nach Artikel 12 EWG-Vertrag bestehe im übrigen nur den anderen Vertragspartnern gegenüber.

Nach deutschem Recht wäre eine Rechtsvorschrift, die einen Zollsatz entgegen Artikel 12 EWG-Vertrag festsetzen würde, gleichwohl wirksam.

Im Rahmen des EWG-Vertrages werde der Rechtsschutz der Staatsbürger eines Mitgliedstaates durch Vorschriften, die von dem verfassungsmäßigen System ihres Heimatstaates abwichen, lediglich gegenüber solchen Rechtsakten der Organe der Gemeinschaft sichergestellt, durch die sie unmittelbar und individuell betroffen würden.

B — ZUR ZWEITEN FRAGE

Zur Zulässigkeit

Die *niederländische Regierung* und die *belgische Regierung* sind der Auffassung, daß die zweite Frage — ebenso wie die erste — unzulässig sei.

Über die Frage, ob das Brüsseler Protokoll aus dem Jahre 1958 tatsächlich eine Verletzung der in Artikel 12 EWG-Vertrag niedergelegten Verpflichtungen durch die Unterzeichnerstaaten darstelle, kann nach ihrer Ansicht nicht im Rahmen einer Vorabentscheidung befunden werden, da es bei ihr um die Anwendung des Vertrages und nicht um seine Auslegung gehe.

Außerdem setze die Entscheidung dieser Frage eine gründliche Untersuchung und konkrete Beurteilung der tatsächlichen Gegebenheiten und Umstände eines besonderen Falles voraus; auch sie sei im Rahmen von Artikel 177 nicht zulässig.

Die *niederländische Regierung* hebt ferner hervor, daß der einem Mitgliedstaat zustehende Rechtsschutz unzulässigerweise eingeschränkt würde, wenn ein Verstoß des Staates gegen seine Gemeinschaftsverpflichtungen in einem anderen Verfahren als dem der Artikel 169 und 170 dem Gerichtshof unterbreitet werden könnte.

Die *deutsche Regierung* macht geltend — ohne allerdings ausdrücklich eine prozeßhindernde Einrede zu erheben —, Artikel 12 begründe nur eine völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten; die Frage, ob eine innerstaatliche Ausführungsregelung dieser Verpflichtung nicht genüge, könne vom Gerichtshof nicht im Rahmen von Artikel 177 entschieden werden, da sie nicht die Auslegung des Vertrages betreffe.

Die *Firma Van Gend & Loos* ist gleichfalls der Meinung, daß die zweite Frage, da sie in konkreter Form gestellt sei, Tatsachenfeststellungen voraussetze, die nicht zur Zuständigkeit des Gerichtshofes gehörten, wenn er gemäß Artikel 177 entscheide.

Die in dieser Frage enthaltene wirkliche Auslegungsfrage könnte, so meint sie, wie folgt formuliert werden:

Ist es möglich, daß eine Abweichung von dem Zollsatz, der vor dem 1. März 1960 (oder richtiger vor dem 1. Januar 1958) gegolten hatte, nicht den Charakter einer durch Artikel 12 des Vertrages verbotenen Erhöhung hat, obwohl sie rechnerisch eine Erhöhung bedeutet?

Zur Vertragsauslegung

Die *Firma Van Gend & Loos* gibt im einzelnen die Entwicklung wieder, der die Einordnung der Aminoplaste in den aufeinanderfolgenden Tarifen unterworfen gewesen sei. Damit sucht sie darzutun, daß die Belastung dieser Waren mit einem Zollsatz von 8 % statt 3 % nicht die unausweichliche Folge der Umstellung des alten Tarifs auf den neuen, sondern Absicht gewesen sei.

Auf diese Weise habe die niederländische Regierung entgegen Artikel 12 des EWG-Vertrages einen in ihren Handelsbeziehungen zu den übrigen Mitgliedstaaten angewandten Zollsatz erhöht.

Die *niederländische Regierung* und die *belgische Regierung* erwidern, Harnstoff-Formaldehyd sei vor der im Jahre 1958 erfolgten Umstellung des Beneluxtarifs nicht dem in Tarifnummer 279-a-2 des Tariefbesluit von 1947 vorgesehenen Einfuhrzoll von 3 %, sondern dem Satz von 10 % der Tarifnummer 332 bis (Klebstoff) unterworfen gewesen.

In der Praxis habe sich nämlich herausgestellt, daß die fragliche Ware in den meisten Fällen als Klebstoff verwandt werde und in der Regel als solcher verwandt werden könne. Die beteiligten Ministerien hätten deshalb auch angeordnet gehabt, daß diese Ware stets als Klebstoff und als unter Tarifnummer 332 bis fallend zu verzollen sei.

Obwohl die Tariefcommissie die den Gegenstand des Streites bildende Ware in gewissen Fällen, in denen ihr Verwendungszweck nicht genügend bestimmt gewesen sei, unter Tarifnummer 279-a-2 eingeordnet habe, hätten die Verwaltungen der Beneluxstaaten sie bis zum Inkrafttreten des Brüsseler Zolltarifschemas, das die Streitfrage bereinigt habe, einem Einfuhrzoll von 10 % unterworfen.

Eine Zollerhöhung und eine Abweichung von den Vorschriften von Artikel 12 des Vertrages lägen daher im konkreten Fall keinesfalls vor.

Die *Firma Van Gend & Loos* erwidert hierauf, unter Tarifnummer 332 bis hätten nur die wäßrigen Lösungen von Aminoplasten mit Füllstoff- oder Bindemittelzusätzen eingeordnet werden können, denen zu einem wirksamen Klebstoff nur noch ein Härter fehle, also nur die, die nicht mehr als Rohstoffe angesehen werden könnten.

Die *EWG-Kommission* meint zunächst, das in Artikel 12 enthaltene Verbot gelte für alle Waren, die Gegenstand des

Handels zwischen den Mitgliedstaaten sein könnten (soweit der Handel mit den unter Artikel 9 Absatz 2 fallenden Waren in Frage stehe).

Artikel 12 verlange nicht nur die globale Innehaltung der von den Mitgliedstaaten untereinander angewandten Zollsätze, er gelte auch für jede einzelne Ware. Er lasse keine Ausnahme zu, sei es auch nur eine partielle oder zeitlich begrenzte.

Sodann führt die Kommission aus, im Rahmen von Artikel 12 sei von dem zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrages tatsächlich angewandten Zollsatz auszugehen. Dieser ergebe sich aus der Gesamtheit der Verwaltungsvorschriften und -gepflogenheiten.

Eine nur vereinzelt vorgekommene Einordnung unter eine andere Tarifnummer könne für sich allein nicht die Annahme rechtfertigen, daß der sich aus Tarifnummer 332 bis ergebende Zollsatz von 10 % nicht tatsächlich auf die Aminoplaste angewandt worden sei.

Im vorliegenden Fall sei von einem Begriff der augenscheinlichen Geltung auszugehen: wenn die zuständige Instanz eine amtliche Auslegung gegeben habe und entsprechende Verwaltungsvorschriften über die Modalitäten der Erhebung des Zolles an die Vollzugsorgane ergangen seien, so sei dies der „angewandte Zoll“ im Sinne von Artikel 12 des Vertrages.

Die Kommission ist daher der Ansicht, daß ein Zollsatz von 10 % der bei Inkrafttreten des Vertrages angewandte Zoll gewesen sei, eine gegen Artikel 12 verstoßende Erhöhung infolgedessen nicht vorliege.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

I — Verfahren

Gegen die Ordnungsmäßigkeit des Ersuchens um Vorabentscheidung, das die Tariefcommissie, ein Gericht im Sinne von

Artikel 177 EWG-Vertrag, auf Grund dieses Artikels an den Gerichtshof gerichtet hat, sind keine Einwände erhoben worden. Das Ersuchen gibt auch keine Veranlassung zu einer Beanstandung von Amts wegen.

II — Zur ersten Frage

A — ZUR ZUSTÄNDIGKEIT DES GERICHTSHOFES

Die niederländische Regierung und die belgische Regierung bestreiten die Zuständigkeit des Gerichtshofes mit der Begründung, das Ersuchen betreffe nicht die Auslegung des Vertrages, sondern seine Anwendbarkeit im Rahmen des niederländischen Verfassungsrechts. Der Gerichtshof sei insbesondere nicht für die Entscheidung darüber zuständig, ob den Vorschriften des EWG-Vertrages der Vorrang vor niederländischen Gesetzesvorschriften und vor anderen von den Niederlanden abgeschlossenen und in das innerstaatliche Recht aufgenommenen Vereinbarungen zukomme. Über solche Fragen hätten vorbehaltlich der Klagemöglichkeit nach den Vorschriften der Artikel 169 und 170 des Vertrages ausschließlich die nationalen Gerichte zu befinden.

Der Gerichtshof ist aber im vorliegenden Fall nicht angerufen, um über die Anwendbarkeit des Vertrages nach den Grundsätzen des niederländischen Rechts zu urteilen — diese Entscheidung ist Sache der nationalen Gerichte —, er ist vielmehr ausschließlich darum ersucht, gemäß Artikel 177 Buchstabe a des Vertrages die Tragweite von Artikel 12 des Vertrages im Rahmen des Gemeinschaftsrechtes unter dem Gesichtspunkt seiner Geltung für die Einzelnen festzustellen. Der Einwand ist daher nicht begründet.

Die belgische Regierung macht die Unzuständigkeit des Gerichtshofes ferner mit der Begründung geltend, es sei keine Entscheidung des Gerichtshofes über die erste Frage der Tarief-

commissie denkbar, die für den Ausgang des bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreites von Bedeutung sein könne.

Voraussetzung für die Zuständigkeit des Gerichtshofes in der vorliegenden Rechtssache ist indessen nur, daß die vorgelegte Frage klar erkennbar die Auslegung des Vertrages betrifft. Die Erwägungen, von denen das nationale Gericht bei der Formulierung seiner Frage ausgegangen ist, sowie die Erheblichkeit, die es dieser Frage im Rahmen eines bei ihm anhängigen Rechtsstreites beimißt, sind der Nachprüfung durch den Gerichtshof entzogen.

Die vorgelegten Fragen beziehen sich nach ihrem Wortlaut auf die Auslegung des Vertrages. Der Gerichtshof ist daher für ihre Beantwortung zuständig. Dieser Einwand ist somit ebenfalls nicht begründet.

B — ZUR VERTRAGSAUSLEGUNG

Die Tariefcommissie stellt in erster Linie die Frage, ob Artikel 12 in dem Sinne unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht hat, daß die Einzelnen aus diesem Artikel Rechte herleiten können, die vom nationalen Richter zu beachten sind.

Ob die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages eine solche Tragweite haben, ist vom Geist dieser Vorschriften, von ihrer Systematik und von ihrem Wortlaut her zu entscheiden.

Das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, daß dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragschließenden Staaten begründet. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrages bestätigt, die sich nicht nur an die Regierungen, sondern auch an die Völker richtet. Sie findet eine noch augenfälligere Bestätigung in der Schaffung von Organen, welchen Hoheitsrechte übertragen sind, deren Ausübung in gleicher Weise die Mitgliedstaaten wie die Staats-

bürger berührt. Zu beachten ist ferner, daß die Staatsangehörigen der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten dazu berufen sind, durch das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß zum Funktionieren dieser Gemeinschaft beizutragen. Auch die dem Gerichtshof im Rahmen von Artikel 177, der die einheitliche Auslegung des Vertrages durch die nationalen Gerichte gewährleisten soll, zukommende Aufgabe ist ein Beweis dafür, daß die Staaten davon ausgegangen sind, die Bürger müßten sich vor den nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht berufen können.

Aus alledem ist zu schließen, daß die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.

Zur Systematik des Vertrages auf dem Gebiet der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung ist zu bemerken, daß Artikel 9, wonach Grundlage der Gemeinschaft eine Zollunion ist, als wesentlichste Norm das Verbot der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung enthält. Diese Vorschrift steht am Anfang des Vertragsteiles, der die „Grundlagen der Gemeinschaft“ umschreibt; sie wird in Artikel 12 angewandt und erläutert.

Der Wortlaut von Artikel 12 enthält ein klares und uneingeschränktes Verbot, eine Verpflichtung, nicht zu einem Tun, sondern zu einem Unterlassen. Diese Verpflichtung ist im übrigen auch durch keinen Vorbehalt der Staaten eingeschränkt, der ihre Erfüllung von einem internen Rechtssetzungsakt abhängig machen würde. Das Verbot des Ar-

tikels 12 eignet sich seinem Wesen nach vorzüglich dazu, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen Einzelnen zu erzeugen.

Der Vollzug von Artikel 12 bedarf keines Eingriffs der staatlichen Gesetzgeber. Der Umstand, daß dieser Artikel die Mitgliedstaaten als Adressaten der Unterlassungspflicht bezeichnet, schließt nicht aus, daß dieser Verpflichtung Rechte der Einzelnen gegenüberstehen können.

Der Hinweis der drei Regierungen, die bei dem Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht haben, auf die Artikel 169 und 170 des Vertrages geht fehl. Wenn der Vertrag in den genannten Artikeln der Kommission und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, den Gerichtshof anzurufen, falls ein Staat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, so bedeutet dies nicht, daß es für den Einzelnen unmöglich wäre, sich gegebenenfalls vor dem nationalen Richter auf diese Verpflichtungen zu berufen, ebensowenig wie die Tatsache, daß der Vertrag der Kommission Mittel zur Verfügung stellt, um die Einhaltung der den Vertragsunterworfenen obliegenden Verpflichtungen zu gewährleisten, die Möglichkeit ausschließt, die Verletzung dieser Verpflichtungen in Prozessen zwischen Privatpersonen vor nationalen Gerichten geltend zu machen.

Würden die Garantien gegen Verletzungen von Artikel 12 durch die Mitgliedstaaten auf die in den Artikeln 169 und 170 vorgesehenen Verfahren allein beschränkt, so wäre jeder unmittelbare gerichtliche Schutz der individuellen Rechte der Einzelnen ausgeschlossen. Die Anwendung dieser Vorschriften wäre im übrigen wirkungslos, wenn sie nach dem Vollzug einer in Verkennung der Vertragsvorschriften ergangenen staatlichen Entscheidung erfolgte. Die Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen stellt eine wirksame Kontrolle dar, welche die durch die Kommission und die Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 169 und 170 ausgeübte Kontrolle ergänzt.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß nach dem Geist, der Systematik und dem Wortlaut des Vertrages Artikel 12 dahin auszulegen ist, daß er unmittelbare Wirkungen erzeugt und individuelle Rechte begründet, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben.

III — Zur zweiten Frage

A — ZUR ZUSTÄNDIGKEIT DES GERICHTSHOFES

Der belgischen und der niederländischen Regierung zufolge erfordert diese Frage ihrem Wortlaut nach, daß der Gerichtshof bei ihrer Entscheidung die tarifliche Einordnung überprüft, der das Harnstoff-Formaldehyd bei der Einfuhr in die Niederlande unterworfen war; diese Nachprüfung sei vor allem erforderlich, weil die Firma Van Gend & Loos und der Inspekteur der Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern in Zaandam zu dieser Einordnung nach dem Tarifbesluit 1947 widerstreitende Auffassungen vertreten. Die Fragestellung ziele nicht auf die Auslegung des Vertrages ab, sondern betreffe nur die außerhalb der dem Gerichtshof der Gemeinschaft durch Artikel 177 Buchstabe a übertragenen Kompetenz liegende Anwendung der niederländischen Zollgesetzgebung auf die Einordnung der Aminoplaste. Daher sei der Gerichtshof zur Entscheidung über das Ersuchen der Tarifcommissie unzuständig.

Die von der Tarifcommissie gestellte Frage läuft in Wirklichkeit darauf hinaus, zu klären, ob eine tatsächliche Erhöhung der Zölle für ein bestimmtes Erzeugnis rechtlich dem Verbot von Artikel 12 des Vertrages zuwiderläuft, wenn sie sich nicht aus einer Erhöhung des Tarifes, sondern aus einer neuen Einordnung des Erzeugnisses infolge einer veränderten tariflichen Qualifizierung ergibt.

Die gestellte Frage betrifft somit die Auslegung dieser Vertragsvorschrift, und zwar insbesondere die Bestimmung des

Begriffes der vor Inkrafttreten des Vertrages angewandten Zölle. Der Gerichtshof ist deshalb zur Entscheidung über die Frage zuständig.

B — ZUR VERTRAGSAUSLEGUNG

Aus dem Wortlaut und der systematischen Stellung von Artikel 12 des Vertrages ergibt sich, daß bei der Feststellung, ob Zölle und Abgaben gleicher Wirkung entgegen dem in der genannten Vorschrift enthaltenen Verbot erhöht worden sind, von den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages tatsächlich angewandten Zöllen und Abgaben ausgegangen werden muß.

Eine solche unerlaubte Erhöhung im Sinne der Verbotsvorschrift des Artikels 12 des Vertrages kann sich im übrigen sowohl aus einer Neugliederung des Tarifs, welche die Einordnung des Erzeugnisses in eine höher belastete Tarifnummer zur Folge hat, wie aus einer Erhöhung des Zollsatzes im eigentlichen Sinne ergeben.

Wenn feststeht, daß in einem Mitgliedstaat ein Erzeugnis nach dem Inkrafttreten des Vertrages einem höheren Zollsatz unterworfen ist, kann es nicht darauf ankommen, in welcher Weise die Zollerhöhung vorgenommen worden ist.

Die Anwendung von Artikel 12 im Sinne der vorstehend gegebenen Auslegung fällt in den Zuständigkeitsbereich des nationalen Richters; dieser hat zu prüfen, ob das zollpflichtige Erzeugnis, im vorliegenden Fall Harnstoff-Formaldehyd aus der Bundesrepublik Deutschland, infolge der in den Niederlanden in Kraft gesetzten Zollmaßnahmen einem höheren Einfuhrzoll unterliegt als am 1. Januar 1958. Es ist nicht Sache des Gerichtshofes, die Richtigkeit der einander widersprechenden Behauptungen zu prüfen, die im Laufe des Verfahrens hierzu vorgebracht worden sind, vielmehr haben hierüber die nationalen Instanzen zu befinden.

IV — Kosten

Die Auslagen der Kommission der EWG und der Regierungen der Mitgliedstaaten, die bei dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig.

Für die Parteien des Hauptprozesses trägt das vorliegende Verfahren den Charakter eines Zwischenstreits innerhalb des vor der Tariefcommissie anhängigen Rechtsstreits. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Auf Grund der Prozeßakten,

auf Grund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Hauptprozesses und der Kommission der EWG,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

auf Grund der Artikel 9, 12, 14, 169, 170 und 177 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

auf Grund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

auf Grund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften,

hat

DER GERICHTSHOF

auf das Ersuchen der Tariefcommissie vom 16. August 1962 um Vorabentscheidung für Recht erkannt:

- 1. Artikel 12 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erzeugt unmittelbare Wir-**

kungen und begründet individuelle Rechte der Einzelnen, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben.

2. Bei der Feststellung, ob Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung entgegen dem in Artikel 12 des Vertrages enthaltenen Verbot erhöht worden sind, muß von den durch den betroffenen Mitgliedstaat beim Inkrafttreten des Vertrages tatsächlich angewandten Zöllen und Abgaben ausgegangen werden.

Eine solche Erhöhung kann sich sowohl aus einer Neugliederung des Tarifs, welche die Einordnung des Erzeugnisses in eine höher belastete Tarifnummer zur Folge hat, wie aus einer Erhöhung des angewandten Zollsatzes ergeben.

3. Die Kostenentscheidung bleibt der Tariefcommissie vorbehalten.

Luxemburg, den 5. Februar 1963

DONNER

DELVAUX

ROSSI

RIESE

HAMMES

TRABUCCHI

LECOURT

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Februar 1963.

Der Kanzler

Der Präsident

A. VAN HOUTTE

A. M. DONNER