SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 3. MÄRZ 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die vorliegende Rechtssache beruht auf einer Klage der Kommission gemäß Artikel 169 des Römischen Vertrages. Beklagte ist die französische Regierung; die Kommission wirft ihr einen Verstoß gegen Artikel 34 des Vertrages vor.

Der Klage liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Infolge eines starken Rückgangs der Kartoffelproduktion in Europa im Jahre 1975 schrieb die französische Regierung am 25. Oktober 1975 durch eine im Journal Officiel der Französischen Republik veröffentlichte Anordnung für die Ausfuhr von Kartoffeln der Tarifstelle 07.01 A III b des Gemeinsamen Zolltarifs die Vorlage einer zuvor vom Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) bestätigten Ausfuhrerklärung vor. Wenige Tage vorher, am 22. Oktober, hatte die französische Regierung die Kommission von ihrer Absicht in Kenntnis gesetzt, die Ausfuhr von Kartoffeln einem „Überwachungs"-Verfahren zu unterwerfen.

Die besagte französische Anordnung war in die Form eines „Avis aux exportateurs de certaines catégories de pommes de terre à destination de tous pays" gekleidet. Darin wird Bezug genommen auf das Verfahren, das durch Verordnung des Generaldirektors der Zollbehörden vom 30. Januar 1967, geändert durch Verordnung vom 20. Oktober 1975 (Journal Officiel der Französischen Republik, 31. Januar 1967, S. 1127; 30. Oktober 1975, S. 11 212), geregelt ist, wo unter anderem vorgesehen ist, daß die Ausfuhr einiger Waren von der Vorlage einer zuvor behördlich bestätigten Erklärung abhängig gemacht werden kann. Die Verordnung regelt die Form der Erklärung und das Verfahren für die Erteilung des Bestätigungsvermerks, ohne jedoch zu erwähnen, ob und gegebenenfalls in welchen Fällen der Bestätigungsvermerk verweigert werden kann.

In den „Mitteilungsblättern" Nr. 702 und 703 vom 8. und 15. November 1975 erläuterte das französische Landwirtschaftsministerium, daß die Maßnahme vom 25. Oktober die Kartoffelexporte zu bremsen und zu regulieren bezwecke und daß das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen wöchentlich ein Kontingent „pour la délivrance des demandes d'exportation" festsetzen werde. Die Größe dieses Kontingents werde sich nach den Marktverhältnissen bestimmen. Eine interministerielle Kommission werde jeden Donnerstag zusammentreten, um dieses Kontingent unter die verschiedenen Antragsteller aufzuteilen. Vorrangig würden die Anträge berücksichtigt werden, die Ausfuhren in angestammte Käuferländer Frankreichs (Bundesrepublik Deutschland, Italien, Staaten des französischsprachigen Afrika) beträfen und die von den angestammten Exporteuren oder denjenigen, die besondere Lagerverträge abgeschlossen hätten, gestellt würden.

Mit Fernschreiben vom 3. Dezember 1975 teilte die Kommission der französischen Regierung mit, daß sie das beschriebene Verfahren als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne des Artikels 34 EWG-Vertrag ansehe. Nachdem sie von der französischen Regierung weitere Informationen verlangt und erhalten hatte, bekräftigte die Kommission mit Schreiben vom 26. Dezember 1975 ihren

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Standpunkt und setzte gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag der französischen Regierung eine Frist zur Äußerung. Nachdem die Äußerung der Kommission zugegangen war, schickte diese der französischen Regierung mit Schreiben vom 24. März 1976 die in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgeschriebene begründete Stellungnahme und rügte die Verletzung des Artikels 34 Absatz 1.

In ihrer Antwort vom 22. Juni 1976 bemerkte die französische Regierung unter anderem, das von ihr eingeführte System der Exportkontrolle sei ein außergewöhnliches Mittel zum Schutz der herkömmlichen Handelsströme. Ihrer Ansicht nach ist dieses Mittel in Ermangelung geeigneter Gemeinschaftsbestimmungen gerechtfertigt und ist jedenfalls nicht geeignet, mengenmäßige Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Handel zu bewirken.

Angesichts der Absicht der französischen Regierung, die angegriffene Maßnahme beizubehalten, hat die Kommission am 16. Juli 1976 den Gerichtshof angerufen; sie begehrt die Feststellung, daß die Beklagte gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 34 EWG-Vertrag verstoßen habe, indem sie seit dem 25. Oktober 1975 die Ausfuhr von Kartoffeln in die Mitgliedstaaten von der Vorlage einer zuvor vom FORMA bestätigten Ausfuhrerklärung abhängig gemacht habe.

2. Nach Artikel 34 Absatz 1 EWG-Vertrag sind bekanntlich „mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung ... zwischen den Mitgliedstaaten verboten". Die Kommission ist der Ansicht, daß die Maßnahme der französischen Regierung diese Vorschrift verletzt, und sie beruft sich zur Begründung dieser Rechtsansicht auf die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes.

Die französische Regierung argumentiert zu ihrer Verteidigung auf zwei Ebenen. Sie bestreitet erstens, daß die Maßnahme auf die Exporte in die anderen Mitgliedstaaten beschränkend gewirkt habe. Sie beruft sich zweitens auf ein Argument von allgemeinerer Bedeutung, indem sie geltend macht, im Agrarbereich gestatte Artikel 38 Absatz 2 EWG-Vertrag den Staaten, einseitig alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, wo die Gemeinschaft einen bestimmten Produktionssektor noch nicht geregelt habe, und zwar unabhängig von den Vorschriften des Titels I des Vertrages. Dieser autonome Bereich der Mitgliedstaaten müsse insbesondere beachtet werden, wenn außergewöhnliche Situationen (wie im vorliegenden Fall die Trockenheit und die Verknappung von Kartoffeln) aufträten, die nach einer den Markt und den Handel regulierenden Intervention verlangten.

Zum ersten Punkt erklärt die Beklagte, das für den Kartoffelsektor eingeführte Kontrollsystem bezwecke, die Exporte in Drittländer zu bremsen; dies werde durch eine im Vergleich beachtliche Steigerung der französischen Exporte in die anderen Mitgliedstaaten gegenüber dem Umfang der Exporte in Drittstaaten nach dem Inkrafttreten der angegriffenen Maßnahme belegt. Die Beklagte hat in ihrem Vorbringen die Bedeutung der Erläuterungen in den oben erwähnten Mitteilungsblättern des Landwirtschaftsministeriums gering erscheinen zu lassen versucht; zu diesem Zweck hat sie behauptet, die Blätter bezweckten hauptsächlich, gewisse Gruppen der öffentlichen Meinung zufriedenzustellen, müßten jedoch hinter dem offiziellen Standpunkt der französischen Regierung zurücktreten, der insbesondere im Fernschreiben vom 22. Oktober 1975 und im Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 27. Januar 1976 an die Kommission zum Ausdruck gekommen sei. In dieser Korrespondenz habe die französische Regierung bestritten, daß mit dem Verfahren mengenmäßige Beschränkungen im Handel mit anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden sollten.

Im Laufe des anhängigen Verfahrens hat die Beklagte außerdem erklärt, die besagten Formalitäten bezweckten nur, den

französischen Behörden die Kenntnis der Absichten der Exporteure zu ermöglichen, so daß bei den Exporten in andere Mitgliedstaaten Verlagerungen der Handelsströme vermieden würden, zu denen es kommen könnte, falls die in einen anderen Mitgliedstaat exportierten Waren in Wahrheit für Drittländer bestimmt wären.

Ich bin der Ansicht, daß dieser erste Einwand der französischen Regierung der Überprüfung nicht standhält.

In seinem Urteil vom 15. Dezember 1971 in den verbundenen Rechtssachen 51 und 54/71 (International Fruit Company, Slg. 1971, 1107 ff.) hat der Gerichtshof entschieden, daß außer im Falle der im Gemeinschaftsrecht selbst vorgesehenen Ausnahmen die Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag im innergemeinschaftlichen Handel der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegenstehen, welche das Erfordernis von Ein- oder Ausfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formal aufrechterhalten. Dieser Grundsatz ist kürzlich im Urteil vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, und für eine andere Art der Formalität anstelle der Ausfuhrlizenz in dem Urteil vom 3. Februar 1977 in der Rechtssache 53/76, Bouhelier, bestätigt worden.

Mir scheint kein Zweifel möglich zu sein, daß dieser Grundsatz auch für ein Verfahren wie das vorliegende gilt, bei dem der Bestätigungsvermerk einer öffentlichen Stelle auf den Ausfuhrerklärungen eine notwendige Voraussetzung für die Ausfuhr ist. Ob es sich um eine Formalität handelt, für die eine Zollbehörde zuständig ist, wie das bei der Erteilung von Ausfuhrlizenzen der Fall ist, oder ob vielmehr das Einverständnis einer anderen Behörde vorliegen muß — wie dies in der Rechtssache Bouhelier war, wo es um die Erteilung eines Prüfungszeugnisses durch das Cetehor ging, und auch in der vorliegenden Rechtssache der Fall ist, wo um die Erteilung eines Bestätigungsvermerks durch den FORMA gestritten wird —, ändert nichts an der Bewertung der sich daraus ergebenden Situation nach dem Maßstab der Gemeinschaftsrechtsnorm, die jede Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung verbietet.

Im vorliegenden Fall muß ich vor allem sagen, daß ich wirklich nicht sehe, warum man die Erläuterungen in den Mitteilungsblättern des zuständigen französischen Landwirtschaftsministeriums außer acht lassen und sich lediglich darauf stützen sollte, was die französische Regierung selbst in ihrer Korrespondenz mit der Kommission erklärt hat. Es ist darauf hinzuweisen, daß die erwähnten Mitteilungsblätter zwei klare Kriterien für einen Vorrang, also für eine Ungleichbehandlung erkennen lassen, nämlich zugunsten bestimmter Exporteure. Dagegen war das angebliche Ziel, nur den Handelsverkehr von Kartoffeln in Drittländer zu kontrollieren, keineswegs genannt. Auch wenn aber die einzige authentische Äußerung der französischen Regierung die wäre, die sie in den Schreiben an die Kommission bekanntgegeben hat, müßte man gleichwohl feststellen, daß die besagte Maßnahme nach der Auslegung des Artikels 34 Absatz 1 durch den Gerichtshof Beschränkungen vorsieht, die mit diesen Bestimmungen unvereinbar sind. Es besteht kein Zweifel, daß der bloße Umstand, daß eine besondere Formalität verlangt wird, Verspätungen mit sich bringt und vor allem für die Exporteure eine abschreckende Wirkung haben kann, da sie nicht die Gewißheit haben, den Bestätigungsvermerk zu erhalten. Eine derartige Situation der Unsicherheit kann auch im Bereich des innergemeinschaftlichen Handels ein Hemmnis für den Abschluß von Exportverträgen sein und schon für sich genommen, unabhängig von der tatsächlichen Anwendung einer selektiven Kontrolle, einen Verstoß gegen das Verbot des Artikels 34 Absatz 1 begründen. Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß, wie die Beklagte behauptet, die französischen Kartoffelexporte in andere Mitgliedstaaten sich im Vergleich zur Entwicklung der Exporte

dieses Erzeugnisses in Drittländer verstärkt hätten. Niemand kann sagen, welchen Umfang die französischen Exporte in die anderen Mitgliedstaaten ohne diese Maßnahmen gehabt hätten.

3. Es ist richtig, daß man, wie ich in den Schlußanträgen vom 24. November letzten Jahres in der Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, festgestellt habe, der Rechtsprechung des Gerichtshofes entnehmen kann, daß manche staatlichen Maßnahmen, die den innergemeinschaftlichen Handel behindern können, auch außerhalb des Bereichs der ausdrücklichen Bestimmung des Artikels 36 möglicherweise nicht von dem Verbot der Artikel 30 und 34 erfaßt werden, wenn sie einen Zweck verfolgen, der im Gemeinschaftsinteresse liegt und somit schutzwürdig ist, sofern die beschränkende Wirkung in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht.

Aus dieser Sicht könnte man sich fragen, ob der behauptete Zweck der Sicherung der Versorgung in der Gemeinschaft, dem die Maßnahme nach den Erklärungen der französischen Regierung dienen soll, nicht die durch sie verursachte Beschränkung im innergemeinschaftlichen Handel rechtfertigen kann.

Die Beklagte hat sich insoweit auf das Urteil vom 14. Juli 1976 in den verbundenen Rechtssachen 3, 4 und 6/76 (Kramer und andere, Slg. 1976, 1279 ff.) berufen. Die Situation, die der Gerichtshof dort zu beurteilen hatte, war zwar durch ein auf eine Beschränkung der Produktion und damit des Handels abzielendes Vergehen der Staaten in einem vom Vertrag geregelten Wirtschaftssektor gekennzeichnet, aber sie wurde als mit dem gemeinschaftsrechtlichen Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen vereinbar erachtet, denn es handelte sich um Maßnahmen, die zum Schutz des Fischbestandes unerläßlich waren. Dieser Zweck konnte nur durch ein Abkommen mit Drittländern erreicht werden, die in den betroffenen Meereszonen Fischerei betreiben. Die Mitgliedstaaten hatten so gesehen nichts anderes getan, als ein Verhalten im Bereich der internationalen Beziehungen vorwegzunehmen, das der Gemeinschaft nach Artikel 102 der Beitrittsakte zustand. Es ist wichtig zu bemerken, daß die von den Mitgliedstaaten, die über Fischereiflotten in den betroffenen Meereszonen verfügen, mit der Einführung einheitlicher Kriterien für die Regelung der Fischerei und insbesondere für Fangquoten eingegangenen internationalen Verpflichtungen im Hinblick auf den Verkehr der Fischereierzeugnisse zwischen den Mitgliedstaaten keinerlei Diskriminierung begründeten.

Der Fall der nationalen Regelung, um die es hier geht, liegt anders. Sie beschränkt nicht nur den freien Verkehr eines bestimmten Erzeugnisses, sie ist tatsächlich auch, wie ich bereits erwähnt habe, in zweifacher Hinsicht diskriminierender Natur: gegenüber den Mitgliedstaaten, von denen einige bei der Zuteilung der wöchentlichen Kontingente vorrangig behandelt werden, und gegenüber den Exporteuren, unter denen bestimmte Gruppen vor anderen bevorzugt werden.

Andererseits ist die oben angeschnittene Frage in gewisser Weise mit den Problemen verbunden, die der zweite Punkt in der Argumentation der französischen Regierung aufwirft. Es ist deshalb angebracht, zur Würdigung dieses Teils des Vorbringens überzugehen.

4. Nach Ansicht der französischen Regierung bleibt in Ermangelung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor von Agrarerzeugnissen jeder Mitgliedstaat zuständig für die Regelung dieses Sektors, bis eine Gemeinschaftsregelung ergeht: Diese Zuständigkeit erstrecke sich auf den Erlaß der Rechtsvorschriften, die notwendig sind, um besonderen Situationen zu begegnen; sie sei nicht durch die Vorschriften des Titels I des Vertrages beschränkt. Die französische Regierung meint, ein Argument zur Stützung dieser Rechtsansicht dem Urteil vom 31. März 1971 in der

Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, dem bekannten AETR-Fall, Slg. 1971, 263) entnehmen zu können. Dort ist entschieden worden, daß die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zurücktritt, wenn die Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich gemeinschaftsrechtliche Normen gesetzt hat. Daraus folgert die Beklagte im vorliegenden Verfahren, daß die nationale Zuständigkeit erhalten bleibe, solange dies — wie im Kartoffelsektor — nicht geschehen sei.

Bei einer solchen Bezugnahme auf das AETR-Urteil besteht jedoch die Gefahr einer Vermengung zweier sehr verschiedener Probleme und Sachlagen: einerseits der in jedem Fall vom Gerichtshof behandelten Frage einer ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge in Bereichen, in denen der Vertrag eine derartige Kompetenz nicht ausdrücklich vorsieht; andererseits der uns hier beschäftigenden Frage des Fortbestandes der eigenen Kompetenzen jedes Mitgliedstaats für interne Maßnahmen in einem Bereich, der sicher zum Kompetenzbereich der Gemeinschaft gehört, für den aber die Gemeinschaft noch keine gemeinsame Marktorganisation errichtet hat.

Im AETR-Fall konnte eine Außenkompetenz der Gemeinschaft, weil der Vertrag nichts enthielt, nur daraus abgeleitet werden, daß es im Innern der Gemeinschaft eine erschöpfende Gemeinschaftsregelung für den besonderen Bereich gab, der auch Gegenstand des internationalen Abkommens mit Drittstaaten war. Das Argument, das die französische Regierung aus diesem Urteil ableiten möchte, beruht auf einem logischen Sprung: Es geht hier nicht darum (wie es sein müßte), eine tatsächliche Außenkompetenz der Gemeinschaft beim Fehlen einer gemeinschaftsinternen Regelung auszuschließen oder, was dasselbe wäre, für diesen Fall den Fortbestand der auswärtigen Kompetenz der Mitgliedstaaten festzustellen, sondern es soll eine interne Kompetenz der Staaten in einem Bereich bestätigt werden, den der Vertrag ausdrücklich der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterstellt.

Das Fehlen einer gemeinsamen Marktorganisation für bestimmte Agrarerzeugnisse kann sicher die Beibehaltung oder das Eingreifen nationaler Maßnahmen in dem Sektor zulässig machen, dies aber nur, soweit sie nicht im Widerspruch zu den allgemeinen Regeln stehen, die dort bereits gelten. Hier muß deutlich bekräftigt werden, daß die grundlegenden und zwingenden Normen des Gemeinsamen Marktes, die der Titel I des Vertrages enthält, insbesondere Artikel 34, auch für den Handel mit denjenigen Agrarerzeugnissen gelten, für die noch keine Marktorganisation geschaffen worden ist. Die Annahme, daß sich aus Artikel 38 Absatz 2 EWG-Vertrag die Unanwendbarkeit der Vorschriften des Titels I ergebe, solange Artikel 40 Absatz 2 noch nicht vollständig verwirklicht ist, würde bedeuten, den Sinn der Norm zu verkehren. Artikel 38 Absatz 2 bestimmt nämlich klar, daß „die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes ... *auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung [finden]*, soweit in den Artikeln 39 bis 46 *nicht etwas anderes bestimmt* ist". Das Fehlen der gemeinsamen Marktorganisation in einem bestimmten Agrarsektor kann sicher nicht gleichbedeutend damit sein, daß *etwas anderes* als in den Vorschriften über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes *bestimmt* ist.

Der Gerichtshof mußte im Urteil vom 10. Dezember 1974 in der Rechtssache 48/74 (Charmasson, Slg. 1974, 1383 ff.) mit Recht feststellen: „... die Ausnahmen von den allgemeinen Vertragsregeln, die eine einzelstaatliche Marktordnung enthalten kann, [sind] nur vorübergehend zulässig, ..., doch galt dies nicht mehr nach Ablauf der Übergangszeit, weil dann die Bestimmungen des Artikels 33 ihre volle Wirksamkeit entfalten mußten." Diese Feststellung enthält zwei wichtige Aussagen. Erstens: Artikel 33 zählt zu den allgemeinen Regeln des Vertrages, die nach dem Ablauf der Übergangszeit zwingend sind (und ebenso ist

zweifellos auch Artikel 34 zu qualifizieren, der sogar schon während der Übergangszeit voll wirksam war). Zweitens: Es wird das Verbot für die Mitgliedstaaten bestätigt, Beschränkungen für den Verkehr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die es noch keine gemeinsame Marktordnung gibt, nach dem Ablauf der Übergangszeit *beizubehalten;* dies führt „a fortiori" dazu, daß beschränkende *neue Maßnahmen* der Mitgliedstaaten auszuschließen sind.

5. Die Beklagte versucht, das durch diese Rechtsprechung begründete Hindernis zunächst mit der Bemerkung auszuräumen, wenn die Untätigkeit des Rates bei der Regelung gewisser Agrarsektoren die Geltung der Grundsätze des Vertrages über den freien Warenverkehr nicht hindere, dann dürfe sie auch kein Hindernis für die Anwendung der im Vertrag gestatteten Ausnahmen von der Geltung dieser Grundsätze darstellen. Die Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität im Agrarbereich ergebe sich bereits aus dem erwähnten Artikel 38 Absatz 2 EWG-Vertrag, insofern als dieser zwar die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse für anwendbar erkläre, jedoch den Vorbehalt der abweichenden Bestimmungen der Artikel 39 bis 46 mache. So sei es den Gemeinschaftsorganen möglich, von den allgemeinen Vorschriften über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für Agrarerzeugnisse abzuweichen, für die es eine besondere gemeinsame Regelung gebe. Nach Ansicht der Beklagten muß dieselbe Möglichkeit auch den Mitgliedstaaten für diejenigen Erzeugnisse eingeräumt werden, für die es noch keine gemeinsame Marktorganisation gebe und die deshalb deren intervenierenden Maßnahmen unterworfen blieben. Andernfalls, so meint die Beklagte, bestünde die Gefahr, daß ein rechtsfreier Raum geschaffen würde.

Sodann bemerkt die Beklagte, daß das Charmasson-Urteil sich nur auf Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs beziehe, die sich auf die Existenz einer einzelstaatlichen Marktordnung gründeten; dagegen beziehe es sich nicht auf diejenigen Ausnahmen, die nicht mit dem normalen Funktionieren einer einzelstaatlichen Marktorganisation zusammenhingen, sondern darauf abzielten, mittels vorübergehender Ausnahmen von den Grundsätzen des Gemeinsamen Marktes einer schwierigen Situation in einem besonderen Agrarsektor entgegenzutreten, wenn und solange die Gemeinschaftsorgane nicht eingegriffen hätten.

Zur ersten Bemerkung der französischen Regierung ist daran zu erinnern, daß die Gemeinschaft, wenn auch zeitlich nach dem Erlaß der hier fraglichen Maßnahme, in Form von gemeinsamen Schutzmaßnahmen im Bereich der in den Beziehungen zu Drittstaaten geltenden Zollsätze auf dem Kartoffelsektor interveniert hat. Tatsächlich hat der Rat am 20. Januar 1976 mit der Verordnung Nr. 128/76 wegen der ungenügenden Kartoffelversorgung in der Gemeinschaft den Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs für gewisse Kartoffelarten vollständig ausgesetzt. Außerdem hat der Rat am 17. Februar 1976 mit der Verordnung Nr. 348/76 der Knappheit auf dem gemeinsamen Kartoffelmarkt Rechnung getragen und vorübergehend eine Abgabe bei der Ausfuhr dieses Erzeugnisses in Drittländer eingeführt; er hat dabei außerdem die Möglichkeit vorgesehen, diese nach Maßgabe der Preisentwicklung auf dem Gemeinschaftsmarkt und dem Weltmarkt oder nach Maßgabe der möglicherweise durch Drittländer bei der Einfuhr gewährten Subventionen zu ändern.

Die Beklagte hat nicht versucht, zu belegen oder auch nur zu behaupten, daß diese Intervention der Gemeinschaft nicht genügt habe, um der auf dem Kartoffelsektor entstandenen Situation entgegenzutreten. Deshalb können die Argumente, die die französische Regierung aus der angeblich unterlassenen Rechtsetzung durch den Rat ableiten will, sich nur auf die Zeit vor dem Erlaß der erwähnten gemeinschaftlichen Maßnah-

men (von Oktober 1975 bis längstens Februar 1976) beziehen.

Jedenfalls liegt die grundlegende Schwäche der Argumentation der Beklagten meines Erachtens darin, daß der Vertrag vorschreibt, daß die Freiheit des Verkehrs für alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse, unabhängig davon, ob sie unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen, im Wege der Abschaffung der Zölle und mengenmäßiger Beschränkungen bis zum Ende der Übergangszeit verwirklicht wird. Er sieht keine Möglichkeit für die Staaten vor, nach Ablauf der Übergangszeit einseitig von den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinsamen Marktes abzuweichen, vorbehaltlich der möglichen Ausnahme einer vorübergehenden Beibehaltung von Mindestpreisen anstelle von Kontingenten bei der Einfuhr (Art. 44 Abs. 1 und 6).

Abgesehen von diesem Fall, kann der allgemeine Vorbehalt, der sich aus Artikel 38 Absatz 2 des Vertrages ergibt, seit dem Ende der Übergangszeit nur durch Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane konkretisiert werden. Die Vorschriften des Titels II des Vertrages sollen nämlich den Gemeinschaftsorganen ermöglichen, beim Erlaß einer gemeinsamen Regelung der Agrarmärkte den Besonderheiten der Landwirtschaft Rechnung zu tragen und zu diesem Zweck eine Sonderregelung zu erlassen, die in mancher Hinsicht von einer strikten Geltung der allgemeinen Regeln des Gemeinsamen Marktes abweichen kann. Der Umstand, daß der Gemeinschaft die Befugnis eingeräumt ist, für eine bestimmte Gruppe von Erzeugnissen derartige Regelungen zu erlassen, kann jedoch die Ansicht nicht rechtfertigen, daß den Staaten für die Erzeugnisse, für die noch keine gemeinsame Marktorganisation errichtet ist, eine entsprechende Befugnis zuzubilligen sei.

Andererseits können, wie die Kommission bemerkt hat, auch die besonderen Maßnahmen zur Intervention und zur Organisation von Produktion und Handel im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik nicht die Abkehr von der Freiheit des Handels zwischen den Mitgliedstaaten bedeuten. Die beschränkenden Auswirkungen auf den Handel — die zum Beispiel von dem Einfluß bestimmter Maßnahmen wie der Interventionspreise, der Ausfuhrerstattungen usw. auf die erzeugten Mengen ausgehen können — sind in jedem Fall ausschließlich mittelbarer Natur. Und vor allem stellen derartige Interventionen, die sich auf für das ganze Gebiet der Gemeinschaft gültige Kriterien stützen, die Einheitlichkeit des Marktes nicht in Frage.

Wenn es also zutrifft, daß die gemeinsamen Marktorganisationen öffentliche Interventionen auf dem Agrarmarkt mit sich bringen, die in diesem Ausmaß im industriellen Bereich nicht zulässig wären, so bleibt es doch auch für diese Organisationen immer bei der Geltung des grundlegenden Prinzips der Freiheit des Handels im Gemeinschaftsgebiet.

Es ist deshalb unrichtig, wie die Beklagte anzunehmen, daß die Geltung der allgemeinen Regeln des Marktes für Agrarerzeugnisse, die nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen, sich so auswirken würde, daß die Agrarerzeugnisse das eine Mal als solche behandelt würden, daß andere dagegen als Industrieerzeugnisse, je nachdem ob die Gemeinschaft für sie eine gemeinsame Marktorganisation vorgesehen habe. Es ist vielmehr festzustellen, daß die Regel des freien Verkehrs auch für alle Agrarerzeugnisse gilt, ob sie nun einer gemeinsamen Marktorganisation unterstehen oder nicht.

Folglich gestattet es der Umstand, daß die Mitgliedstaaten in den Agrarsektoren, die nicht einer Marktorganisation unterliegen, weiterhin eigene Interventionsmaßnahmen ergreifen können, den Mitgliedstaaten nicht, sich bei der Ausübung dieser verbliebenen Kompetenz der Geltung der allgemeinen Regeln, die dem Gemeinsamen Markt zugrunde liegen, und besonders der Geltung der Vorschriften zum Schutz der Freiheit des Handels in der Gemeinschaft zu entziehen.

6. Man könnte sich noch fragen, ob die Staaten in Notsituationen ausnahmsweise und vorübergehend beschränkende Maßnahmen in dem Maße ergreifen dürfen, in dem geeignete Gemeinschaftsbestimmungen fehlen, um einer besonderen Situation zu begegnen, ob also die fraglichen Maßnahmen notwendig waren, um ernsten Schwierigkeiten entgegenzutreten.

Es handelt sich um ein allgemeines Problem; ich glaube nicht, daß man es für den Agrarbereich isoliert betrachten kann. Es geht darum, ob der römische Vertrag eine staatliche Interventionsbefugnis für auf nationaler Ebene zu treffende Schutzmaßnahmen bestehen läßt, wenn und solange die Gemeinschaft nicht eingegriffen hat. Es genügt nicht, das von der Kommission vorgetragene Argument entgegenzuhalten, wonach nationale Interventionsmaßnahmen, deren territorialer Geltungsbereich notwendigerweise begrenzt sei, nicht geeignet seien, dem Gemeinschaftsinteresse Rechnung zu tragen, welches Maßnahmen verlange, die auf der Ebene der Gesamtheit erarbeitet würden und für die ganze Gemeinschaft gälten. Zweifellos kann das allgemeine Interesse der Gemeinschaft nur mit solchen Maßnahmen verwirklicht werden, aber die Frage ist, ob nicht in Ermangelung derartiger Maßnahmen den Staaten eine Art Interventionsbefugnis aus der Natur der Sache zuerkannt werden kann, um Schwierigkeiten abzuhelfen, die aus außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Ereignissen in einem besonderen Wirtschaftsbereich entstehen.

Ich möchte kurz daran erinnern, daß der Gerichtshof von den Anfängen der Anwendung des EWG-Vertrags an davon ausgegangen ist, daß ein Staat von den grundlegenden Regeln, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beherrschen, auch angesichts dringender Notwendigkeiten und nur zur einstweiligen Regelung nicht einseitig abweichen darf, sofern der Vertrag Verfahrensweisen und Mittel bereitstellt, um den Schwierigkeiten zu begegnen (Urteil vom 19. Dezember 1961 in der Rechtssache 7/61, Kommission/Italien, Slg. 1961, 695 ff.). Auch der Umstand, daß bereits bei den Gemeinschaftsorganen unter Berufung auf Artikel 226 EWG-Vertrag ein Antrag auf eine Ausnahmeregelung gestellt worden war, wurde nicht als geeignet erachtet, einseitige beschränkende Maßnahmen gegen den freien Warenverkehr in der Gemeinschaft zu rechtfertigen; dies hat der Gerichtshof in dem Urteil vom 14. Dezember 1962 in der Rechtssache 2–3/62 (Kommission/Luxemburg und Belgien, Slg. 1962, 869 ff.) entschieden.

Maßnahmen, die von dem normalen Funktionieren des Marktes abweichen, wie dies beispielsweise bei den Währungsausgleichsbeträgen der Fall ist, können nur von der Gemeinschaft oder mit deren vorheriger Genehmigung ausnahmsweise zur Vermeidung größter Schwierigkeiten aufgrund einer Bewertung des Ernstes der Lage und der im Gemeinschaftsinteresse zur Reaktion am besten geeigneten Mittel getroffen werden. Auch die Beklagte hat anerkannt, daß die gemeinschaftliche Natur des Systems der Ausgleichsbeträge eine der grundlegenden, sich durch die ganze Rechtsprechung des Gerichtshofes zu diesem System ziehenden Erwägungen ist, welche dazu führt, dieses System als mit dem Vertrag vereinbare Schutzmaßnahme zuzulassen.

Um im Rahmen dieses Falles zu bleiben und ohne Anspruch auf eine allgemein gültige und erschöpfende Beantwortung der Frage der Notmaßnahmen der einzelnen Staaten zu erheben, ist darauf hinzuweisen, daß die französische Regierung in der Zeit, als sie die fragliche Maßnahme traf, die Möglichkeit gehabt hätte, den im Kartoffelsektor aufgetretenen Schwierigkeiten mit einer Initiative auf Gemeinschaftsebene entgegenzutreten. Zweifellos hätte nichts sie daran gehindert, darauf hinzuwirken, daß der Rat zur Reaktion auf die Lage geeignete, auf einer Bewertung des Gemeinschaftsinteresses beruhende Maßnahmen traf. Anscheinend hat aber die französische Re-

gierung diese Möglichkeit nicht einmal in Betracht gezogen; dies wird überdies durch den Umstand belegt, daß die französische Regierung die eigene Maßnahme auch dann in Kraft gelassen hat, als der Rat die bereits erwähnten Maßnahmen für den Kartoffelsektor getroffen hatte.

7. Schließlich ist zu bemerken, daß man, wollte man die unabweisbare Notwendigkeit und Dringlichkeit einer einseitigen Handlung des Staates anerkennen, auch prüfen müßte, ob die ergriffenen Maßnahmen nicht stärkere Beschränkungen verursacht haben, als dies für ihren Zweck erforderlich gewesen wäre.

Was diesen Zweck anbelangt, habe ich bereits auf den Mangel an Übereinstimmung zwischen den verschiedenen Erklärungen der französischen Behörden aufmerksam gemacht.

In diesem Verfahren hat die Beklagte behauptet, die ergriffenen Maßnahmen bezweckten ebenso wie die später vom Rat getroffene Maßnahme nur, die Exporte in die Drittstaaten zu bremsen. Aber die Mitteilungen des zuständigen französischen Ministeriums gingen in eine ganz andere Richtung. Schon die Unsicherheit, in der die Teilnehmer am Wirtschaftsleben gelassen wurden, war ein den gemeinschaftlichen Handel hinderndes Element, gleich welche Ziele die nationalen Maßnahmen verfolgten. Außerdem fehlt es an objektiv überprüfbaren Kriterien für die Erteilung oder die Verweigerung des Bestätigungsvermerks des FORMA, so daß die Möglichkeit einer unterschiedlichen Behandlung der Waren je nach ihrer Bestimmung auch innerhalb des Gemeinsamen Marktes bleibt. Der beklagte Staat hat deshalb in der mündlichen Verhandlung auf eine bestimmte Frage eingeräumt, daß sich die französische Verwaltung vorbehalten habe, mit Hilfe des Bestätigungsverfahrens des FORMA Interventionen zur Beschränkung der Exporte in andere Mitgliedstaaten zu vollziehen, um die Gefahr von Umleitungen der Verkehrsströme in Drittstaaten zu verhindern.

Zugleich hat die Beklagte angedeutet, die fragliche Maßnahme könne zu statistischen Zwecken und insbesondere als ein Teil des zur Ausführung der Verordnung Nr. 348/76 des Rates vom 17. Februar 1976 notwendigen Systems zur Sammlung von Informationen gerechtfertigt sein. Aber diese Verordnung beschränkt sich darauf, die Ausfuhren von Kartoffeln in Drittländer einer Abgabe zu unterwerfen, während das französische System die Möglichkeit enthält, die zum Export zugelassenen Mengen des Erzeugnisses durch die Versagung des Bestätigungsvermerks des FORMA zu begrenzen.

Man muß also zu dem Ergebnis kommen, daß die fraglichen nationalen Maßnahmen, wenn man unterstellen wollte, daß sie zur Begrenzung der Handelsströme in Drittländer eingeführt worden wären, in ihrer Tragweite stärkere Beschränkungen bewirkt haben als erforderlich, und zwar, dies wiederhole ich, unabhängig davon, ob dieser Zweck die einseitige Intervention der französischen Regierung rechtfertigte oder nicht.

8. Aus all diesen Gründen schlage ich abschließend dem Gerichtshof vor festzustellen, daß die französische Regierung durch den Erlaß des „avis aux exportateurs" vom 25. Oktober 1975, welcher die Ausfuhr von Kartoffeln von der Vorlage einer vom FORMA bestätigten Ausfuhrerklärung abhängig macht, gegen Artikel 34 EWG-Vertrag verstoßen hat.

Die Kosten des Verfahrens sind dementsprechend von der Beklagten zu tragen.