**aber statt dessen ein gebührenfreies Prüfungszeugnis vorschreibt, welches verweigert werden kann, wenn die Qualität nicht bestimmten Normen entspricht, die die Stelle aufstellt, welche das Zeugnis erteilt, weder mit dem Assoziierungsabkommen vom 9. Juli 1961 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland noch mit dem Abkommen vom 29. Juni 1970 zwischen der Gemeinschaft und Spanien noch mit dem Interimsabkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Gemeinschaft und der Republik Österreich unvereinbar.**

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Oktober 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

A. J. Mackenzie Stuart

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 5. JULI 1979 [1]

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. In der vorliegenden Rechtssache geht es um die Auslegung einiger Vorschriften über den internationalen Handelsverkehr, die in den Abkommen enthalten sind, die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft am 9. Juli 1961 mit Griechenland, am 29. Juni 1970 mit Spanien und am 22. Juli 1972 mit Österreich abgeschlossen hat. Im wesentlichen soll der Gerichtshof entscheiden, ob diese Abkommen ein Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen vorsehen.

Der Sachverhalt, aus dem diese Streitfrage entstanden ist, läßt sich wie folgt zusammenfassen.

Die Ausfuhr in Frankreich hergestellter Uhren bedurfte bis zum 14. Juli 1977 der Erteilung einer Lizenz oder eines Prüfzeugnisses des Cetehor (Centre technique de l'industrie horlogère), in dem die Erfüllung bestimmter Qualitätsnormen bescheinigt wurde. Eine zum Zwecke der Ausfuhr einer Partie Uhren ohne Qualitätskontrolle im Jahr 1972 vorgenom-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

mene Fälschung eines solchen Zeugnisses führte zu einem Strafverfahren, das immer noch vor dem Tribunal correctionnel Besançon gegen die Herren Bouhelier, Girardet, Zimmermann und Thiery anhängig ist. Im Rahmen dieses Verfahrens ist dem Gerichtshof im Jahr 1976 eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt worden, bei der es darum ging, ob der Begriff mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung (Artikel 34 EWG-Vertrag) dahin zu verstehen ist, daß er eine mitgliedstaatliche Regelung erfaßt, die für die Ausfuhr irgendwelcher Erzeugnisse eine Lizenz oder ein Prüfungszeugnis vorschreibt. Der Gerichtshof hat mit Urteil vom 3. Februar 1977 (Rechtssache 53/76, Slg. 1977, 197) diese Frage bejaht. Daraufhin hat die französische Regierung (mit einem im Jorunal officiel vom 14. Juli 1977 veröffentlichten Avis an die Exporteure) bestimmt, daß für die Ausfuhr von Erzeugnissen der Uhrenindustrie nach den anderen Mitgliedstaaten der EWG künftig weder die Lizenz noch das Cetehor-Prüfungszeugnis erforderlich ist.

Das Tribunal correctionnel Besançon hat den vom Gerichtshof aufgestellten Grundsatz berücksichtigt und die Angeklagten mit Urteil vom 28. September 1978 von der Anklage der Urkundenfälschung und des Gebrauchmachens von gefälschten Bescheinigungen für die Ausfuhr nach Mitgliedstaaten der EWG freigesprochen, vor einer Entscheidung über die Anklagepunkte betreffend Ausfuhren nach Drittländern (und zwar nach Griechenland, Spanien und Österreich) jedoch eine neue Vorlage an den Gerichtshof für erforderlich gehalten. Die vom vorlegenden Gericht nunmehr gestellten drei Fragen beziehen sich auf die eingangs genannten drei Abkommen und sollen die Frage klären, ob diese einem Mitgliedstaat der EWG erlauben, von seinen Exporteuren bei der Ausfuhr nach Griechenland, Spanien und Österreich eine Ausfuhrlizenz oder eine diese ersetzende Bescheinigung zu verlangen, welche abgabenfrei erteilt und nur verweigert wird, wenn die Qualität der Ware nicht den vom Aussteller der Bescheinigung festgelegten Normen entspricht. Hinsichtlich der Abkommen mit Spanien und Österreich möchte das vorlegende Gericht weiter wissen, ob die Forderung nach dieser Bescheinigung ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellt.

2. Das Assoziierungsabkommen mit Griechenland bestimmt in Artikel 28 Absatz 1 fast gleichlautend mit Artikel 34 Absatz 1 EWG-Vertrag: „Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Vertragsparteien verboten". Der zweite Unterabsatz fügt jedoch hinzu: „Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und Griechenland beseitigen untereinander bis zum Ende der in Artikel 6 festgelegten Übergangszeit die mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung". Danach ist klar, daß die Parteien mit der Beseitigung der mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen sowie der Maßnahmen gleicher Wirkung bis zum Ende der Übergangszeit, das heißt bis zum 1. November 1974, warten durften, es sei denn, der Assoziationsrat hätte ihnen in der Zwischenzeit eine Empfehlung zur schnelleren Beseitigung vorgelegt, dem die Parteien gefolgt wären (vgl. Artikel 29 des Abkommens). Zu einer solchen vorgezogenen Beseitigung — die nach der wirtschaftlichen Gesamtlage und der Lage des betreffenden Wirtschaftszweiges als zulässig hätte erscheinen müssen — ist es jedoch nicht gekommen: Bis zum 1. November 1974 hatte der Assoziationsrat den Parteien keinerlei Emp-

fehlung zur schnelleren Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen gegeben. Infolgedessen blieb die Verpflichtung aus dem erwähnten Artikel 28 Absatz 1 bis zum 1. November 1974 gehemmt; der Sachverhalt, über den das vorlegende Gericht zu urteilen hat, hat sich jedoch vor diesem Tag, nämlich zwischen Juni und Oktober 1972, zugetragen.

3. Im Abkommen mit Spanien — das natürlich weniger weitreichend ist als das mit Griechenland, weil es nur eine Freihandelszone und kein Assoziierungsverhältnis schaffen will — gibt es keine Klauseln, die das Verbot von mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung aufstellen. Das Abkommen enthält allerdings folgenden Artikel 12: „Die Bestimmungen des Abkommen stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen". Wie man sofort sieht, wiederholt diese Vorschrift mit geringfügigen Abweichungen den Wortlaut von Artikel 36 EWG-Vertrag; es fragt sich also, ob die beiden Vorschriften die gleiche Bedeutung haben. Wenn man berücksichtigt, daß Artikel 36 eine Ausnahme von den Verboten der Artikel 30 bis 34 EWG-Vertrag darstellt, würde die Bejahung dieser Frage bedeuten, daß diese Verbote auch als in dem Abkommen stillschweigend enthalten anzusehen wären.

Ich beeile mich festzustellen, daß mir diese Annahme völlig unhaltbar erscheint. Zunächst scheint es undenkbar, daß so bedeutende Verbote aus einer Rechtsnorm abgeleitet werden könnten, die einen anderen Gegenstand hat. Zum zweiten ist es wichtig, daß Artikel 36 EWG-Vertrag mit den Worten „Die Bestimmungen der Artikel 30 bis 34 ..." anhebt, während Artikel 12 des Abkommens mit Spanien nur ganz allgemein auf die Gesamtheit der Vertragsbestimmungen Bezug nimmt und mit den Worten „Die Bestimmungen des Abkommens stehen ... nicht entgegen ..." beginnt. In Wirklichkeit ist der jeweilige Zusammenhang der beiden parallelen Normen so grundverschieden, daß es willkürlich wäre, wollte man sie im gleichen Sinne auslegen und behaupten, daß Artikel 12 des Abkommens ebenso wie Artikel 36 EWG-Vertrag das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung sowohl für die Ausfuhr als auch für die Einfuhr voraussetzt.

Wie die Kommission ganz richtig vorgetragen hat, haben die Instrumente der gemeinsamen Handelspolitik ihre eigenen Ziele und sind im Hinblick auf diese auszulegen. Das bedeutet natürlich, daß sie auch bei ähnlichem Wortlaut wie bestimmte Vorschriften des Vertrages nicht notwendigerweise die gleiche Bedeutung haben. Wichtig ist der jeweilige Zusammenhang des Vertrages, der unabhängig vom Zusammenhang des EWG-Vertrages zu interpretieren ist; denn es steht außer Zweifel, daß — wie der Gerichtshof bereits ausgesprochen hat — „die Vertragsbestimmungen über die Handelspolitik der Gemeinschaft ... keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor[sehen], die den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beherrschenden zwingenden Grundsätze ... auch auf den Handel mit dritten Ländern

zu erstrecken" (Urteile vom 15. Juni 1976 in den Rechtssachen 51/75, Emi Records/CBS United Kingdom, Slg. 1976, 811, 86/75, Emil Records/CBS Grammofon, Slg. 1976, 871, und 96/75, Emi Records/CBS Schallplatten, Slg. 1976, 913, jeweils Randnummer 17 der Entscheidungsgründe).

Hinsichtlich des Abkommens zwischen der EWG und Spanien habe ich bereits ausgeführt, daß dessen Ziel die Schaffung einer Freihandelszone ist. So sieht namentlich Artikel 1 Absatz 1 des Abkommens vor, daß „die schrittweise Beseitigung der Hindernisse für den wesentlichen Teil des Warenverkehrs zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Spanien ... in zwei Stufen [erfolgt]"; und Absatz 3 dieses Artikels präzisiert: „Der Übergang von der ersten zur zweiten Stufe erfolgt im gegenseitigen Einvernehmen der Vertragsparteien ...". Dieser Übegang ist noch nicht erfolgt; und im Augenblick werden auch noch Ausfuhrabgaben erhoben, eingeschränkt lediglich durch die Meistbegünstigungsklausel (Artikel 6). Für das Gebiet der mengenmäßigen Beschränkungen bestimmt Artikel 4 Absatz 1 des Anhangs II: „Spanien wird bei der Einfuhr von Erzeugnissen mit Ursprung in der Gemeinschaft ... keine *neuen* mengenmäßigen Beschränkungen einführen." Sowohl die Formulierung dieser Klausel als auch deren beschränkter Charakter bestätigen, daß die Parteien bestehende Beschränkungen sowohl bei der Einfuhr als auch bei der Ausfuhr beibehalten dürfen.

Aus allen diesen Gründen scheint es mir sinnvoll, Artikel 12 dahin auszulegen, daß er einen Katalog von Ausnahmen zu den den Handel liberalisierenden Bestimmungen des Abkommens aufstellt, ohne den Inhalt oder die mehr oder weniger beschränkte Bedeutung dieser Normen selbst zu beinflussen.

Was den letzten Satz des Artikels 12 angeht, so dient er eindeutig zur Beschränkung der im ersten Satz vorgesehenen Ausnahmen. Seine Aufgabe ist es also nicht, ein selbständiges und allgemeines Verbot von Diskriminierungen und Beschränkungen des Handels aufzustellen, sondern festzulegen, bis zu welchem Punkt die im ersten Teil dieses Artikels zugelassenen besonderen beschränkenden Maßnahmen der Staaten gerechtfertigt bleiben. Im vorliegenden Fall kommt keine besondere beschränkende Maßnahme, die unter die Aufzählung des erwähnten Artikels 12 fallen könnte, in Frage. Eine andere Auslegung des letzten Satzes von Artikel 12 — die dazu führen würde, ein allgemeines Verbot willkürlicher Diskriminierungen oder versteckter Handelsrestriktionen als in diesem Satz stillschweigend enthalten anzunehmen — würde übrigens auf die gleichen Einwände stoßen, die ich bereits gegen die Annahme formuliert habe, das Verbot von mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung könne dem Kontext des Artikels 12 wegen dessen gleichlautender Formulierung mit Artikel 36 EWG-Vertrag entnommen werden. Hierzu ist noch hervorzuheben, daß Verbote von beachtlicher Tragweite — und die geignet sind, das Gleichgewicht des Abkommens zu beeinflussen — nicht als stillschweigend vereinbart angesehen werden können; es besteht ein Unterschied zwischen einem Verbot allgemeinen Charakters und einer Begrenzung zulässiger staatlicher Maßnahmen.

Endlich sei darauf hingewiesen, daß eine Klausel wie Artikel 12 in zahlreichen internationalen Abkommen der Gemeinschaft ohne Änderung wiederkehrt, beispielsweise in Artikel 11 des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und Malta vom 5. Dezember 1970 (ABl.

L 61 vom 14. 3. 1971), in Artikel 20 des Abkommens zwischen der EWG und der Republik Österreich vom 22. Juli 1972 (ABl. L 300 vom 31. 12. 1972), in Artikel 23 des Abkommens zwischen der EWG und der Portugiesischen Republik vom 22. Juli 1972 (ABl. L 301 vom 31. 12. 1972) und in Artikel 20 des Abkommens zwischen der EWG und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972 (ABl. L 300 vom 31. 12. 1972). Dies zeigt, daß man sich nicht die Mühe gemacht hat, diese Klausel inhaltlich an die unterschiedliche Tragweite der einzelnen Abkommen anzupassen. Eine solche Redaktionstechnik ist meines Erachtens zu beanstanden, weil die gewählte Formulierung stört, wenn sie in einem vom ursprünglichen Kontext des Artikels 36 gänzlich verschiedenen Zusammenhang verwendet wird. Diese Störung wird allerdings wieder korrigiert, wenn die betroffene Norm mit der vollständigen Realisierung der Vertragsziele in eine umfassendere Ordnung der Handelsbeziehungen zwischen den Parteien aufgenommen wird. Dies müßte im Fall des Abkommens zwischen der EWG und Spanien am Ende der zweiten Stufe eintreten, wäre jedoch von einer neuerlichen, ergänzenden Verständigung abhängig (es sei denn, daß es in der Zwischenzeit zu dem erwarteten Beitritt Spaniens zur EWG kommt, was natürlich die Gegebenheiten des Problems ändern würde).

4. Hinsichtlich des Interimsabkommens zwischen der EWG und Österreich, das zu dem Zeitpunkt galt, als sich der im Ausgangsverfahren betroffene Sachverhalt ereignete, verweist das vorlegende Gericht insbesondere auf die Artikel 10 und 16. Meines Erachtens enthält jedoch weder die eine noch die andere Vorschrift ein Verbot von Ausfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung.
Artikel 10 lautet: ‚Die Vertragsparteien führen untereinander keine neuen mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung ein und verschärfen nicht die bestehenden mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung" und beschränkt sich damit im wesentlichen auf die Festlegung einer *„standstill"*-Regel, die also den Vertragsparteien nicht die Beseitigung bestehender Maßnahmen gebietet, sondern nur die Einführung neuer verbietet. Im übrigen entspricht Artikel 16 nach Inhalt und Wortlaut Artikel 12 des eben erörterten Abkommens zwischen der EWG und Spanien; es kann deshalb aus ihm keine Verpflichtung zur Beseitigung der mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen entnommen werden, weil es in dem Abkommen im übrigen an besonderen Vorschriften über eine solche Beseitigung fehlt. Ich halte es für überflüssig, in diesem Zusammenhang zu wiederholen, was ich zu der entsprechenden Vorschrift des Abkommens zwischen der EWG und Spanien ausgeführt habe.

5. Ich schlage deshalb vor, daß der Gerichtshof die vom Tribunal correctionnel Besançon mit Urteil vom 29. September 1978 vorgelegten Fragen wie folgt beantwortet:

1. Die Artikel 6, 28 und 29 des Assoziierungsabkommens vom 9. Juli 1961 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und *Griechenland* sind dahin auszulegen, daß sie es einem Mitgliedstaat der EWG erlaubten, von seinen Exporteuren bei der Ausfuhr nach Griechenland eine Ausfuhrlizenz oder eine diese ersetzende Bescheinigung zu verlangen.

2. Das Abkommen zwischen der EWG und *Spanien* vom 29. Juni 1970 (insbesondere dessen Artikel 1, 8 und 12) sowie das Interimsabkommen zwischen der EWG und der *Republik Österreich* vom 22. Juli 1972 (insbesondere dessen Artikel 10 und 16) sind dahin auszulegen, daß sie es einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft erlauben, von seinen Exporteuren bei der Ausfuhr nach Spanien beziehungsweise Österreich eine Ausfuhrlizenz oder eine diese ersetzende Bescheinigung zu verlangen; namentlich stellt im Rahmen beider Abkommen die Forderung nach dieser Bescheinigung eine zulässige staatliche Maßnahme dar, ohne daß zu prüfen wäre, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels im Sinne der genannten Artikel 12 des Abkommens mit Spanien und 16 des Abkommens mit Österreich darstellt.