URTEIL DES GERICHTSHOFES
26. März 1987 *

In der Rechtssache 45/86

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Generaldirektor seines Juristischen Dienstes Jean-Louis Dewost als Bevollmächtigten im Beistand des Beraters in seinem Juristischen Dienst John Carbery als Mitbevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Jörg Käser, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 3599/85 des Rates vom 17. Dezember 1985 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahre 1986 sowie der Verordnung (EWG) Nr. 3600/85 des Rates vom 17. Dezember 1985 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für Textilwaren mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahre 1986

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins und F. Schockweiler, der Richter G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet und G. C. Rodríguez Iglesias,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Französisch.

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 2. Dezember 1986,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. Januar 1987,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission hat mit Klageschrift, die am 17. Februar 1986 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 3599/85 des Rates vom 17. Dezember 1985 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahre 1986 sowie der Verordnung (EWG) Nr. 3600/85 des Rates vom 17. Dezember 1985 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für Textilwaren mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahre 1986 (ABl. L 352, S. 1 und 107).

2 Wegen des Sachverhalts und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

3 Was die vom Rat geäußerten Zweifel an der Zulässigkeit der Klage im Hinblick auf das Rechtsschutzinteresse der Kommission betrifft, ist lediglich festzustellen, daß Artikel 173 EWG-Vertrag deutlich zwischen der Klagebefugnis der Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten einerseits und der Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen andererseits unterscheidet, da der Kommission und den Mitgliedstaaten in Absatz 1 dieses Artikels die Befugnis eingeräumt wird, die Rechtmäßigkeit von Verordnungen des Rates anzufechten, ohne daß die Ausübung dieses Rechts davon abhängt, daß ein Rechtsschutzinteresse dargetan wird. Die Klage ist deshalb zulässig.

4 Die Kommission stützt ihre Klage auf zwei Klagegründe, die nach ihrer Auffassung in einer einzigen Rüge aufgehen: dem Fehlen einer genauen Rechtsgrund-

lage; dies sei bereits als solches ein Verstoß gegen Artikel 190 EWG-Vertrag und stelle im vorliegenden Fall zugleich eine Verletzung des Vertrages deshalb dar, weil damit statt des Verfahrens nach Artikel 113 EWG-Vertrag — der nach Meinung der Kommission einzig zutreffenden Rechtsgrundlage — ein Verfahren der einstimmigen Beschlußfassung angewandt worden sei.

5 Gemäß Artikel 190 EWG-Vertrag sind „die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen des Rates und der Kommission ... mit Gründen zu versehen" ... Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (insbesondere dem Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80, Rewe, Slg. 1981, 1805) müssen die Handlungen der Gemeinschaft, um dieser Begründungspflicht zu genügen, eine Darstellung der tatsächlichen und rechtlichen Umstände enthalten, auf die sich das Organ gestützt hat, so daß dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie den Beteiligten die Unterrichtung darüber ermöglicht wird, in welcher Weise die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben.

6 Es ist deshalb zu prüfen, ob die angefochtenen Verordnungen diesen Erfordernissen entsprechen.

7 Der Rat führt insoweit aus, auch wenn die Angabe der Rechtsgrundlage ungenau sei, so gäben doch die Begründungserwägungen der Verordnungen insgesamt hinreichende alternative Hinweise auf die vom Rat verfolgten Ziele, die sowohl solche der Handelspolitik wie solche der Entwicklungshilfepolitik seien.

8 Diese Hinweise lassen jedoch nicht hinreichend erkennen, auf welcher Rechtsgrundlage der Rat gehandelt hat. Zwar nehmen die Begründungserwägungen auf die Verbesserung des Zugangs der Entwicklungsländer zu den Märkten der Präferenzen gewährenden Länder Bezug, verweisen dann aber lediglich auf die Anpassungen des Gemeinschaftssystems der allgemeinen Präferenzen, die sich aufgrund einer 15jährigen Erfahrung als notwendig erwiesen haben. Im übrigen entschied man sich für die Formel „gestützt auf den Vertrag", wie sich aus dem eigenen Vorbringen des Rates ergibt, wegen der Meinungsverschiedenheiten über die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage. Mit dieser Formel wurde also gerade beabsichtigt, die Rechtsgrundlage der fraglichen Verordnungen undeutlich zu lassen.

9 Die fehlende Bezugnahme auf eine einzelne Vertragsbestimmung stellt zwar möglicherweise keinen wesentlichen Mangel dar, wenn die Rechtsgrundlage eines

Rechtsakts anhand anderer Anhaltspunkte in diesem Rechtsakt bestimmt werden kann. Eine solche ausdrückliche Bezugnahme ist indessen unerläßlich, wenn die Betroffenen und der Gerichtshof ansonsten über die genaue Rechtsgrundlage im unklaren gelassen würden.

10 In Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes hat der Rat angegeben, daß er sich beim Erlaß der angefochtenen Verordnungen sowohl auf Artikel 113 wie auf Artikel 235 EWG-Vertrag habe stützen wollen. Er sei dem Vorschlag der Kommission, in dem nur von Artikel 113 die Rede gewesen sei, nicht gefolgt, weil er überzeugt gewesen sei, daß die streitigen Verordnungen nicht nur handelspolitische Ziele, sondern auch wichtige entwicklungspolitische Ziele gehabt hätten. Die Durchführung dieser Politik gehe über den Rahmen des Artikels 113 EWG-Vertrag hinaus und mache einen Rückgriff auf Artikel 235 notwendig.

11 Im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft kann die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nicht allein davon abhängen, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist, sondern muß sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen.

12 Im vorliegenden Fall hatte die Meinungsverschiedenheit über die zutreffende Rechtsgrundlage keine bloß formale Bedeutung, da die Artikel 113 und 235 EWG-Vertrag unterschiedliche Regeln für die Willensbildung des Rates enthalten und sich die Wahl der Rechtsgrundlage somit auch auf die inhaltliche Ausgestaltung der angefochtenen Verordnungen auswirken konnte.

13 Der Rückgriff auf Artikel 235 als Rechtsgrundlage eines Rechtsakts ist, wie sich bereits aus seinem Wortlaut ergibt, nur gerechtfertigt, wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen die zum Erlaß dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht.

14 Es ist deshalb zu prüfen, ob der Rat im vorliegenden Fall, wie die Kommission geltend macht, bereits allein aufgrund von Artikel 113 EWG-Vertrag zum Erlaß der angefochtenen Verordnungen befugt war.

15 Es steht fest, daß die mit den streitigen Verordnungen gewährten Zollpräferenzen „Änderungen von Zollsätzen" im Sinne des Artikels 113 sind. Gleichwohl macht der Rat geltend, die mit diesen Verordnungen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfepolitik verfolgten Ziele gingen über den Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik hinaus.

16 Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, hat der Begriff der Handelspolitik den gleichen Inhalt, ob er nun auf die internationale Betätigung eines Staates oder die der Gemeinschaft angewendet wird (Gutachten 1/75 vom 11. November 1975, Slg. 1975, 1355).

17 Der Zusammenhang zwischen Handel und Entwicklung ist in der heutigen Völkergemeinschaft nach und nach immer deutlicher hervorgetreten; er wurde im Rahmen der Vereinten Nationen insbesondere durch die Arbeiten der Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung (Unctad) und im Rahmen des GATT insbesondere durch die Aufnahme eines mit „Handel und Entwicklung" überschriebenen Teils IV in das Allgemeine Abkommen anerkannt.

18 Mit Blick hierauf wurde das Modell geschaffen, auf dem das Gemeinschaftssystem allgemeiner Präferenzen beruht, das durch die streitigen Verordnungen teilweise durchgeführt wird. Dieses System ist der Ausdruck einer neuen Konzeption der internationalen Handelsbeziehungen, die den Zielen der Entwicklung breiten Raum einräumt.

19 Bei der Umschreibung der Merkmale und Instrumente der gemeinsamen Handelspolitik in den Artikel 110 ff. trägt der Vertrag den möglichen Fortentwicklungen Rechnung. So ist nach Artikel 110 eines der Ziele der gemeinsamen Handelspolitik, „zur harmonischen Entwicklung des Welthandels ... beizutragen", was voraussetzt, daß sich diese Politik einem möglichen Auffassungswandel in der Völkergemeinschaft anpaßt. Ferner sind in den Artikeln 113 bis 116 nicht nur Handlungen der Gemeinschaftsorgane wie der Abschluß von Abkommen mit Drittländern, sondern auch ein gemeinsames Vorgehen „in den internationalen Organisationen mit wirtschaftlichem Charakter" vorgesehen; diese Formulierung ist hinreichend weit, um internationale Organisationen einzuschließen, die sich etwa mit Handelsproblemen im Hinblick auf die Entwicklungspolitik befassen.

20 Wie der Gerichtshof bereits anerkannt hat, bewirkt der Zusammenhang mit den Problemen der Entwicklung nicht, daß ein Rechtsakt nicht in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, so wie er im Vertrag definiert ist, fällt. Er hat festgestellt, daß eine gemeinsame Handelspolitik nicht mehr sinnvoll betrieben werden könnte, wenn die Gemeinschaft nicht auch über die Hilfsmittel verfügen könnte, die über die Instrumente, deren Wirkung ausschließlich auf die herkömmlichen Aspekte des Außenhandels gerichtet ist, hinausgehen. Eine so verstandene „Handelspolitik" wäre dazu verurteilt, allmählich bedeutungslos zu werden (Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979, Slg. 1979, 2871).

21 Daraus folgt, daß die streitigen Verordnungen Rechtsakte sind, die in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik fallen, und daß der Rat, da er aufgrund von Artikel 113 EWG-Vertrag zu ihrem Erlaß befugt war, nicht berechtigt war, sich auf Artikel 235 zu stützen.

22 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß die angefochtenen Verordnungen zum einen nicht den Begründungserfordernissen des Artikels 190 EWG-Vertrag genügen und zum anderen nicht aufgrund der zutreffenden Rechtsgrundlage erlassen worden sind. Sie sind deshalb für nichtig zu erklären.

23 Mit Rücksicht auf die Umstände des vorliegenden Falls und die Erfordernisse der Rechtssicherheit sind jedoch die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnungen gemäß Artikel 174 Absatz 2 EWG-Vertrag für fortgeltend zu erklären.

Kosten

24 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Verordnung Nr. 3599/85 des Rates vom 17. Dezember 1985 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahr 1986 und die Verordnung Nr. 3600/85 des Rates vom 17. Dezember 1985 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für Textilwaren mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahr 1986 (ABl. L 352, S. 1 und 107) werden für nichtig erklärt.**

2) **Die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnungen sind als fortgeltend zu betrachten.**

3) **Der Rat trägt die Kosten des Verfahrens.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Bahlmann Joliet Rodríguez Iglesias

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. März 1987.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart