Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, mit Beschluß vom 12. April 1978 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte ist nicht als besondere Bestimmung im Sinne des Vorbehalts in Artikel 9 Absatz 2 dieser Akte anzusehen, so daß seine Anwendung aufgrund der zuletzt genannten Vorschrift mit Ablauf des Jahres 1977 endete.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. März 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 22. NOVEMBER 1978 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Die Klägerin im Ausgangsverfahren betätigt sich in den Niederlanden auf dem Sektor des Anbaus, des Vertriebs und der Ausfuhr von Kartoffeln; sie ist Mitglied des Verbandes der niederländischen Exporteure dieser Knollenfrüchte (VNEA). Am 5. Januar 1978 verschiffte sie eine Ladung von 20 Tonnen für London bestimmter Spätkartoffeln, um — wie sie offen erklärt — den britischen Markt zu „testen". Diese Ladung traf am gleichen Tag in Great Yarmouth ein, die Zoll- und Abgabenbehörden Ihrer Majestät lehnten es jedoch unter Beru-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

fung auf ein „Verbot der Einfuhr von Kartoffeln, woher auch immer" ab, die Verbringung der Erzeugnisse auf britisches Hoheitsgebiet zuzulassen.

Die Klägerin erhob daraufhin Klage zum High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, der Ihnen die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

„Können nach Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte oder nach irgendeiner anderen Vorschrift des Gemeinschaftsrechts mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen für ein landwirtschaftliches Erzeugnis, das am Tage des Beitritts und auch noch am 1. Januar 1978 nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation fiel, auch nach dem 31. Dezember 1977 beibehalten werden (wenn sie zum Zeitpunkt dieses Beitritts Bestandteil einer einzelstaatlichen Marktordnung waren), soweit dies erforderlich ist, um die Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung sicherzustellen, bis die gemeinsame Marktorganisation für dieses Erzeugnis geschaffen ist?"

Noch vor Eröffnung der mündlichen Verhandlung in der vorliegenden Rechtssache hat sie die Kommission am 19. Oktober 1978 mit einer Klage nach Artikel 169 EWG-Vertrag befaßt, mit der sie die Feststellung anstrebt, daß die Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland gegen eine der ihr aufgrund des EWG-Vertrags obliegenden Verpflichtungen verstoßen habe, indem sie die streitigen Bestimmungen bezüglich der Beschränkungen für die Einfuhr von Kartoffeln der sogenannten Haupternte (auch als Speisekartoffeln bekannt) weder aufgehoben noch abgeändert habe.

Sie waren indes der Auffassung, die vorliegende Rechtssache sei nicht mit dieser Vertragsverletzungsklage zu verbinden. Der offensichtliche Zusammenhang zwischen diesen beiden Rechtssachen wird mich gleichwohl dazu führen, dem Ablauf des nach Artikel 169 anhängig gemachten Verfahrens etwas vorzugreifen.

II — Auch wenn man von der Erstellung einer erschöpfenden Studie über den Kartoffelsektor in der Gemeinschaft, welche ihren Platz im Rahmen dieser Vertragsverletzungsklage hätte, absieht, empfiehlt es sich doch, als Hintergrund die Interessen der Beteiligten zu skizzieren, bei denen es sich nicht nur um diejenigen der britischen Hausfrauen handelt, für die die Kommission so viel Fürsorge zeigt.

Ich beziehe mich grundsätzlich nur auf Spätkartoffeln, die auch Kartoffeln der Haupternte oder Speisekartoffeln genannt werden.

Wenn die von Parmentier so geschätzte Pflanze auch ein landwirtschaftliches Erzeugnis im Sinne des Vertrages ist, unterliegt sie doch am heutigen Tag genauso wenig wie zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Beitrittsakte am 22. Januar 1972 einer gemeinsamen Marktorganisation.

Im Vergleich zu den Niederlanden gibt es im Vereinigten Königreich, wo die kleinen Betriebe sehr viel zahlreicher sind, eine größere Anzahl von Kartoffelerzeugern. Der Index der Erzeugerpreise lag 1973/74 in den Niederlanden bei 137,4 und im Vereinigten Königreich bei 146,4. Nach der Bundesrepublik Deutschland und Italien ist das Vereinigte Königreich der bedeutendste Kartoffelimporteur der Gemeinschaft. Es gibt dort eine Einrichtung (den „Potatoe Marketing Board"), die Teil einer im gesamten Vereinigten Königreich geltenden einzelstaatlichen Marktordnung ist. Wenn diese Einrichtung auch nicht das Monopol beim Einkauf von Kartoffeln innehat, kontrolliert sie doch mittels einer Kontingentierung der bebauten Flächen die Erzeugung. Ihre Aufgabe besteht außerdem darin, die Überschüsse aufzukaufen und — außer bei neuen Kartoffeln — die Einfuhren zu verbieten; bei der die Klägerin im Ausgangsverfahren belastenden Maßnahme handelt es sich um eine Maßnahme eben dieser Art.

Wenn die Marktpreise vor der Verkaufssaison unter den vom Board festgesetzten Garantiepreisen liegen, leistet die Regierung dem Board „deficiency payments", die es ihm erlauben sollen, in Überschußzeiten auf dem Markt zu intervenieren. Die britische Regelung weist somit offenkundig die Merkmale einer einzelstaatlichen Marktordnung auf: Kontrolle der Erzeugung und Einfuhr sowie Preisstützung; und ich räume ebenso wie das vorlegende Gericht ein, daß die die Klägerin im Ausgangsverfahren belastende Maßnahme zur Aufrechterhaltung dieser Marktordnung erforderlich ist. Die Kommission gesteht in ihrer Klage 231/78 auch zu, diese Beschränkungen seien notwendig, um die Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung in ihrer gegenwärtigen Form zu gewährleisten, da die Abschaffung der Einfuhrbeschränkungen in Überschußzeiten die Regierung des Vereinigten Königreichs wahrscheinlich zur Aufgabe ihres Interventionssystems zwingen würde. Dieser Punkt wäre gegebenenfalls im Rahmen der Vertragsverletzungsklage des Artikels 169 einer besonderen Prüfung zu unterziehen.

Holland ist demgegenüber der bedeutendste Kartoffelexporteur der Gemeinschaft. Im Laufe der letzten fünf Jahre ist die mit Kartoffeln bebaute Fläche in den verschiedenen Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Niederlande, wo sie um 41 % zugenommen hat, in etwa gleichgeblieben. Diese Leistungsfähigkeit läßt sich nicht allein mit einem höheren Ertrag erklären, auch den Besonderheiten der niederländischen Kartoffelmarktordnung kommt eine beträchtliche Bedeutung zu.

Ein typisches Merkmal des niederländischen Marktes liegt in der vertikalen Integration und der horizontalen Organisation. In „vertikaler" Hinsicht besteht aufgrund der „Wet op de Bedrijfsorganisatie" seit dem 18. Dezember 1968 eine Anstalt des öffentlichen Rechts („Produktschap" genannt), die die Wirtschaftsteilnehmer, ob Arbeitgeber oder Arbeitnehmer, im überfachlichen Rahmen auf paritätischer Grundlage zusammenfaßt.

Neben dem Verband der Kartoffelverarbeiter (VAVI) und dem Verband zur Förderung des niederländischen Kartoffelhandels (VBNA) ist auch der Verband der Exporteure, zu dem die Klägerin gehört, in der öffentlichen Anstalt vertreten. Die Anstalt kommt für die Kosten der pflanzengesundheitlichen Untersuchung bei der Ausfuhr auf; sie fördert mit Hilfe von Zuschüssen, die durch Abschöpfungen finanziert werden, verschiedene Forschungseinrichtungen.

In „horizontaler" Hinsicht besteht zusätzlich zu den freiwillig gebildeten Verbänden (wie dem zuvor genannten Verband der Exporteure) seit dem 15. November 1955 eine öffentliche Anstalt der Kartoffelgroß- und -zwischenhändler („Bedrijfschap" genannt), die eine ebenfalls paritätische Vertretung der Repräsentanten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewährleistet. Daneben ist noch die am 21. Januar 1969 errichtete öffentliche Anstalt der Kartoffel-, Obst- und Gemüseeinzelhändler zu erwähnen.

Zwischen diesen verschiedenen Anstalten bestehen persönliche Bindungen. Im Jahre 1976 zum Beispiel war der Vorsitzende des Verbandes zur Förderung des niederländischen Kartoffelhandels (VBNA) zur gleichen Zeit Vorsitzender der Fachanstalt der Groß- und Zwischenhändler sowie Mitglied der Direktion der überfachlichen Anstalt.

Diese verschiedenen Anstalten sind befugt, in den unterschiedlichsten Bereichen — insbesondere was den Anbau in bestimmten Gebieten (so geschehen im Jahre 1974 in der Provinz Groningen), den Vertrieb und die Stabilisierung des Marktes betrifft — Regelungen zu erlassen.

Die zentrale überfachliche Anstalt für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die die Anstalten für die einzelnen Bereiche zusammenfaßt, hat so im Jahre 1975 eine Regelung bezüglich der Genehmigungen zur Ausfuhr in die Mitgliedsländer der EWG und im Jahre 1976 für die Ausfuhr in Drittländer erlassen. Im Laufe des Frühjahrs 1976 veranlaßte der Preisanstieg die Behörden dazu, einen Höchstpreis festzusetzen und den bei der Fachanstalt eingetragenen Großhändlern für den Verkauf von Kartoffeln, die den staatlichen Qualitätsmerkmalen entsprachen, Subventionen einzuräumen, um zu gewährleisten, daß die Einzelhändler zu einem von der überfachlichen Anstalt festgesetzten „Normalpreis" beliefert werden konnten.

Im ganzen ist in Übereinstimmung mit der Kommission (Klage 231/78, Nr. 6, S. 11) festzuhalten, daß zwar im Vereinigten Königreich die Regierung den Markt über den „Potatoe Marketing Board" streng kontrolliert und unterstützt, daß in den Niederlanden jedoch ein in hohem Maße organisierter fachlicher Bereich besteht und der Staat daher — außer in bestimmten Fällen, insbesondere bei Saatkartoffeln — zu Eingriffen nicht genötigt ist.

III — Ich möchte mich jetzt den mehr juristischen Betrachtungen zuwenden. Bei dem Ihnen unterbreiteten Problem geht es darum, ob es Artikel 60 Absatz 2 der dem Vertrag von Brüssel vom 22. Januar 1972 beigefügten Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge — gemeinhin „Beitrittsakte" genannt — mit sich bringt, daß die Regeln des Vertrages über den freien Warenverkehr nach dem 31. Dezember 1977 in den neuen Mitgliedstaaten geltend gemacht werden können, wenn es sich um landwirtschaftliche Erzeugnisse handelt, die nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen und aus ursprünglichen Mitgliedsländern stammen, während dieselben Erzeugnisse in diesen neuen Mitgliedstaaten Gegenstand einer einzelstaatlichen Marktordnung sind.

Was Industrieerzeugnisse betrifft (Titel I der Akte, „Waren"), so bestimmt Artikel 42 der Beitrittsakte in Absatz 1, daß die mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen zwischen der Gemeinschaft in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung und den neuen Mitgliedstaaten mit dem Beitritt beseitigt werden. Nach Absatz 2 desselben Artikels werden „die Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie diese Beschränkungen ... spätestens am 1. Januar 1975 beseitigt".

Bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Titel II der Akte) war die sofortige schlichte und unmittelbare Anwendung des gesamten Gemeinschaftsrecht in den neuen Mitgliedstaaten noch weniger denkbar. Aus diesem Grunde enthalten eine bestimmte Anzahl allgemeiner Bestimmungen (Kap. 1) sowie besonderer Bestimmungen über gemeinsame Marktorganisationen (Kap. 2) Anpassungsvorschriften für Bereiche, in denen dies erforderlich erscheint.

Artikel 52 sieht vor, daß die für landwirtschaftliche Erzeugnisse, welche unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen, in den neuen Mitgliedstaaten geltenden Preise den gemeinsamen Preisen in sechs Stufen, deren letzte am 31. Dezember 1977 endet, angenähert werden: „Die gemeinsamen Preise", bestimmt Absatz 4, „werden in den neuen Mitgliedstaaten spätestens am 1. Januar 1978 angewandt."

Parallel dazu sieht Artikel 59 einen Zeitplan für die Herabsetzung der Einfuhrzölle zwischen der Gemeinschaft in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung und den neuen Mitgliedstaaten vor; diese schrittweise Herabsetzung hat bis zum 1. Januar 1978 (dem Zeitpunkt, zu dem die neuen Mitgliedstaaten den Gemeinsamen Zolltarif vollständig anwenden müssen) zu einer vollkommenen Abschaffung der Zölle zu führen.

In Artikel 60 nimmt die Akte jedoch sowohl für die Zölle und Abgaben gleicher Wirkung als auch für die mengenmäßi-

gen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den „Erzeugnisse[n] . . ., die zum Zeitpunkt des Beitritts unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen" und denjenigen, die zum selben Zeitpunkt nicht darunter fallen, eine Unterscheidung vor. Auf jene findet im Bereich der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung vom 1. Februar 1973 an die in der Gemeinschaft in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung geltende Regelung Anwendung, dies jedoch vorbehaltlich der Artikel 55 und 59 (die im wesentlichen von Beitrittsausgleichsbeträgen, das heißt von Beträgen handeln, die erhoben oder gewährt werden, um den Handel zwischen den neuen und den alten Mitgliedstaaten für die Zeit der stufenweisen Angleichung der Preisregelungen zwischen ihnen zu ermöglichen).

Artikel 60 Absatz 1 stellt für die Maßnahmen gleicher Wirkung eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung des Artikels 36 der Akte dar. Bei dem 1. Februar 1973 handelt es sich um den in Artikel 151 der Akte für die Anwendung der Gemeinschaftsregelung für den Landwirtschaftsbereich auf die neuen Mitgliedstaaten vorgesehenen Zeitpunkt. Hinsichtlich der mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung weicht Artikel 60 ebenfalls von den allgemeinen Vorschriften des Artikels 42 ab und schreibt ihre vollständige Beseitigung bis zum 1. Februar 1973 vor.

Hingegen bestimmt Artikel 60 Absatz 2 für die Erzeugnisse, die zum Zeitpunkt des Beitritts nicht einer gemeinsamen Marktorganisation unterlagen, daß

„. . . die Bestimmungen des Titels I über die schrittweise Beseitigung der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle, der mengenmäßigen Beschränkungen und der Maßnahmen gleicher Wirkung keine Anwendung auf diese Abgaben, Beschränkungen und Maßnahmen [finden], wenn sie zum Zeitpunkt des Beitritts Bestandteil einer einzelstaatlichen Marktordnung sind.

Unterabsatz 1 gilt *bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für diese Erzeugnisse* und nur insoweit, als dies zur Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung erforderlich ist."

Im Zusammenhang des Artikels 60 Absatz 2 kann die Bestimmung, nach der bei den Erzeugnissen, die zum Zeitpunkt des Beitritts nicht einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen, die Bestimmungen des Titels I über die schrittweise Beseitigung der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle, der mengenmäßigen Beschränkungen und der Maßnahmen gleicher Wirkung keine Anwendung finden, nur diejenigen mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkungen meinen, welche zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten in der in Unterabsatz 2 eben dieses Absatzes 2 vorgesehenen Art und Weise zu beseitigen sind.

Es scheint daher, daß Artikel 42 der Akte auf Einfuhrverbote, die zur Aufrechterhaltung einer einzelstaatlichen Marktordnung erforderlich sind, keine Auswirkung hat. Dieser Bereich fällt unter den dem Vertrag und der Akte innewohnenden Grundsatz, nach dem die Bestimmungen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften über den freien Warenverkehr — insbesondere die des Artikels 30 EWG-Vertrag — mit dem Beitritt auf die neuen Mitgliedstaaten anwendbar sind, *wenn nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist.*

Wenn die Beibehaltung dieser Abgaben, Beschränkungen und Maßnahmen aber auch bis zu Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation rechtens ist, so trifft dies doch nur insoweit zu, als es zur Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Marktordnung erforderlich ist, was — wie die britische Regierung bemerkt — von der deutschen Fassung dieser Bestimmung gut hervorgehoben wird, die wörtlich lautet:

„Unterabsatz 1 gilt bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für diese Erzeugnisse und"
— als Einschränkung dieser unbedingten Aussage —
„nur insoweit, als dies zur Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung erforderlich ist."

Artikel 60 Absatz 2 legt nicht fest, wer dafür zuständig ist, zu beurteilen, in welchem Maße die Aufrechterhaltung (insgesamt oder teilweise) der fraglichen Abgaben, Beschränkungen und Maßnahmen erforderlich ist. Es ist denkbar, daß es Sache der einzelstaatlichen Behörden ist, über diesen Punkt vorbehaltlich einer Nachprüfungsbefugnis der Organe der Gemeinschaft zu befinden.

Diese Bestimmungen sind von großer Bedeutung. Denn im Text der Akte wird ausdrücklich eingeräumt, daß es zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Beitritts (dem 1. 1. 1973) Erzeugnisse gab, die noch einer einzelstaatlichen Marktordnung unterlagen. Das war im übrigen offensichtlich (vgl. auch Punkt 2 des Protokolls Nr. 19 über alkoholische Getränke auf Getreidebasis). Der Text „legalisiert" in bestimmter Weise diese Situation, indem er ihr selbst nach dem 1. Januar 1970 (dem Zeitpunkt des Ablaufs der Übergangszeit des Art. 8 Abs. 7 EWG-Vertrag) rechtliche Wirkungen zuerkennt.

Hier stellt sich eine erste Frage: Ist der in den Artikeln 52 und 59 der Akte vorgesehene Zeitpunkt des 31. Dezember 1977 in dem Sinne als das Ende einer Übergangszeit anzusehen, daß die vollständige Anwendung der Vorschriften des Vertrages von diesem Zeitpunkt an selbst dann als verbindlich zu gelten hat, wenn am 1. Januar 1978 die einzelstaatliche Marktordnung noch nicht von einer gemeinsamen Marktorganisation abgelöst worden ist?

Grundsätzlich lag es im Bestreben der Verhandlungspartner, zu vermeiden, daß die Dauer der Anwendung der Übergangsmaßnahmen — von begründeten Ausnahmen abgesehen — einen Zeitraum von fünf Jahren überstieg. Das wird in Artikel 9 der Akte ausgedrückt, dessen zweiter Absatz wie folgt lautet:

„Unbeschadet der in dieser Akte vorgesehenen Zeitpunkte, Fristen und besonderen Bestimmungen endet die Anwendung der Übergangsmaßnahmen mit Ablauf des Jahres 1977."

Wie Puissochet in seiner Arbeit „L'élargissement des Communautés Européennes" (S. 201 ff.) schreibt, „[trägt] Artikel 9 ... dem während der Verhandlungen anerkannten Grundsatz Rechnung, daß die Schwierigkeiten, die ein schlichter und unmittelbarer Beitritt in den neuen Mitgliedstaaten herbeiführen könnte, ihre Lösung nicht in endgültigen Änderungen des abgeleiteten Rechts, sondern in bloßen vorübergehenden Abweichungen von diesem Recht finden müssen. Er nimmt damit eine doppelte Aufgabe wahr: Er schwächt zeitweilig die Tragweite der Artikel 2, 3 und 4 der Akte ab, indem er das Bestehen abweichender Bestimmungen anerkennt, und er bestätigt, daß diese Bestimmungen nur vorübergehenden Charakter haben können und daß ihre Anwendung grundsätzlich mit Ablauf des Jahres 1977 enden muß ... Selbst falls für den Ablauf bestimmter abweichender Maßnahmen kein genauer Zeitpunkt festgelegt ist, hat die Anerkennung des ‚vorübergehenden' Charakters der fraglichen Maßnahmen den naheliegenden Schluß zur Folge, daß ihnen eines Tages ein Ende zu setzen ist. Die Anerkennung stellt daher einen politischen Hinweis, ja selbst eine Verpflichtung für die zuständigen Organe der Gemeinschaft dar, keine Verlängerung der Maßnahme auf unbestimmte Zeit zuzulassen, wenn der Endtermin des Artikels 9 Absatz 2 nicht zur Anwendung kommt."

Dieser Artikel ist in gewisser Hinsicht das Gegenstück zu Artikel 8 Absatz 7 EWG-Vertrag. Der 31. Dezember 1977 markiert grundsätzlich den Ablauf des Zeitraums, für den Übergangsmaßnahmen — *vorausgesetzt, daß sie zeitlich begrenzt sind* — vorgesehen sind, und betrifft nicht lediglich die Bestimmungen der Artikel 52 und 59.

Allerdings lassen sich zwischen den beiden Bestimmungen deutliche Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Fassung feststellen. Artikel 8 EWG-Vertrag, der die schrittweise Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes während einer Übergangszeit von zwölf Jahren vorsieht (die — was nicht geschehen ist — auf fünfzehn Jahre verlängert werden konnte), bestimmt in Absatz 7:

„Vorbehaltlich der in diesem Vertrag vorgesehenen *Ausnahmen* oder *Abweichungen* ist das Ende der Übergangszeit gleichzeitig der *Endtermin* für das Inkrafttreten aller vorgesehenen Vorschriften sowie für die Durchführung aller Maßnahmen, die zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes gehören."

Bekanntermaßen hat sich die französische Regierung auf genau diese Bestimmung gestützt, um zu verlangen (und zu erreichen), daß die gemeinsame Agrarpolitik bis zum 1. Januar 1970 verwirklicht wurde. Artikel 9 Absatz 2 der Akte, bei dem es sich um die entsprechende Bestimmung handelt, ist nun in einem unterschiedlichen Zusammenhang ausgehandelt worden: Während dieser Verhandlungen — und das wurde von den Hohen Vertragsparteien offensichtlich nicht verkannt — war die Errichtung des Gemeinsamen Marktes von der Verwirklichung noch weit entfernt, was insbesondere daran lag, daß eine stattliche Anzahl für die Vollendung notwendiger Verordnungen oder Richtlinien noch nicht ergangen waren (Niederlassungsrecht, Mehrwertsteuer usw. ...). Sogar im Agrarbereich waren einige Sektoren noch nicht „organisiert" worden.

Artikel 9 Absatz 2 der Akte verwendet die Ausdrücke „unbeschadet der in dieser Akte vorgesehenen Zeitpunkte, Fristen und *besonderen Bestimmungen* ...". Der Begriff „besondere Bestimmungen" muß zweifellos flexibleren Auslegungen zugänglich sein. Das gleiche trifft für die Worte „... endet die Anwendung der Übergangsmaßnahmen mit Ablauf des Jahres 1977" zu, wenn man sie mit der Fassung des Artikels 8 Absatz 7 EWG-Vertrag vergleicht: „... *ist das Ende der Übergangszeit gleichzeitig der Endtermin für das Inkrafttreten aller vorgesehenen Vorschriften* ..."

Die englische und die französische Regierung bestehen mit Nachdruck auf diesem Aspekt der Dinge, wie es auch schon Puissochet in der zitierten Arbeit tat (S. 47 ff.): In der Akte „handelt es sich um Übergangsmaßnahmen" und *nicht* um eine echte „Übergangszeit" von einheitlicher Dauer, wie sie die ursprünglichen Verträge vorsahen ... Weder Artikel 9 noch irgendeine andere Bestimmung der Akte verwende den Begriff „Übergangszeit". Denn bei dem beschlossenen Mechanismus *handele es sich nicht* um eine Übergangszeit, wie sie in der EWG etwa aufgrund von Artikel 8 des Vertrages von Rom existiere. Zwar seien die verschiedenen Übergangsmaßnahmen weit davon entfernt, untereinander keine Verbindungen zu haben, die Verhandlungspartner hätten insbesondere darauf geachtet, eine als „angemessen" bezeichnete Parallelität zwischen dem Zeitplan und Kalender des innergemeinschaftlichen Zollabbaus und der Annäherung an den Gemeinsamen Zolltarif einerseits und dem Zeitplan der Anwendung sämtlicher Elemente der gemeinsamen Agrarpolitik (namentlich der diese charakterisierenden Preise) durch die neuen Mitgliedstaaten andererseits zu schaffen.

Im Falle des Beitritts trifft man jedoch in verschiedenen Bereichen auf eine Reihe von Übergangsmaßnahmen, deren Dauer unterschiedlich sein kann.

Die bedeutendsten dieser Maßnahmen haben zwar eine Dauer von etwa fünf Jahren, es gibt jedoch auch kürzere (zum Beispiel im Bereich der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Artikel 121 bis 126), insbesondere aber längere.

Zu zitieren sind in diesem Zusammenhang die Finanzvorschriften (Art. 131 sieht die Möglichkeit vor, die Anwen-

dung der Übergangsmaßnahmen durch Einführung besonderer Korrektive — während der Verhandlungen als „nachübergangszeitliche Korrektive" bezeichnet — bis zum 31. 12. 1979 zu verlängern), die Maßnahmen betreffend die Regelung der Fischereirechte (Art. 100 bis 103 sehen für mindestens zehn Jahre eine abweichende Regelung vor) sowie das Protokoll Nr. 18 über Milcherzeugnisse aus Neuseeland.

Im übrigen ist mit Puissochet (S. 201) noch festzuhalten, daß ein beträchtlicher Teil der Übergangsmaßnahmen, hinsichtlich der Landwirtschaft sogar praktisch sämtliche dieser Maßnahmen, darauf abzielen, die schrittweise Anwendung nicht etwa der Bestimmungen des Vertrages selbst, sondern der Bestimmungen des zur Zeit des Beitritts existierenden abgeleiteten Rechts zu gewährleisten; diese Maßnahmen stellen zeitweilige Abweichungen vom Grundsatz der sofortigen und allgemeinen Anwendung des abgeleiteten Rechts in den neuen Mitgliedstaaten dar.

Artikel 9 Absatz 2 widerspiegelt nichtsdestoweniger das Zögern der Verhandlungspartner, den Begriff „Übergangszeit" völlig fallen zu lassen. Davon zeugt, wie wir gesehen haben, die Fassung der Bestimmung. Dieser Absatz sieht vor, daß die Anwendung der Übergangsmaßnahmen mit Ablauf des Jahres 1977, das heißt am 31. Dezember 1977 und somit fünf Jahre nach dem Beitritt, zu enden hat. Gleichwohl stellt diese Bestimmung keine *unmittelbar ausführbare* Norm dar. Denn der Termin „Ablauf des Jahres 1977" gilt nur „unbeschadet der in dieser Akte vorgesehenen Zeitpunkte, Fristen und besonderen Bestimmungen". Die Bezugnahme auf die Zeitpunkte und Fristen ist eindeutig. Der Ausdruck „Besondere Bestimmungen" ist viel unbestimmter. Er kann offenbar nur die Bestimmungen meinen, die an einigen Stellen der Akte vorkommen und mit denen die Verhandlungspartner durch den Gebrauch absichtlich unbestimmter Formulierungen einigen der schwierigsten Auseinandersetzungen ein Ende gesetzt haben. Das trifft auf die Festlegung der nach dem 31. Dezember 1982 für die Fischereirechte geltenden Regelung und meines Erachtens ebenso auf Artikel 60 Absatz 2 zu.

Artikel 9, der sich im Ersten Teil der Akte („Grundsätze") findet, beruht daher — übrigens ebenso wie der im Vierten Teil („Übergangsmaßnahmen"), Titel II („Landwirtschaft"), erscheinende Artikel 60 — auf einer *selektiven* Vorstellung von Zeitpunkten, Fristen und Bestimmungen, die in ihrer Gesamtheit spätestens mit Ablauf des Jahres 1977 zu befolgen oder durchzuführen waren — unbeschadet allerdings der in der Akte selbst enthaltenen ausdrücklichen Bestimmungen. Wir haben es nicht mit *einer* Übergangszeit, sondern mit einer *Anzahl* selektiver Übergangsmaßnahmen zu tun.

Falls die von der niederländischen Regierung unterstützte Auffassung der Kommission zuträfe, hätte Artikel 60 Absatz 2 Unterabsatz 2 wie folgt abgefaßt werden müssen: „Unterabsatz 1 gilt spätestens bis zum 31. Dezember 1977 und nur insoweit, als dies zur Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung erforderlich ist". Die Worte „bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für diese Erzeugnisse" wären völlig überflüssig gewesen oder — wie Generalanwalt J.-P. Warner in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Charmasson (Slg. 1974, 1401) ausführte —: „Artikel 60 Absatz 2 jener Akte ... [ließe] in der Tat jede andere Auffassung als sinnlos erscheinen ...". Auch nach meiner Auffassung paßt diese Fassung viel besser zu der Auslegung, die, wie die Kommission einräumt, zur Zeit der Verhandlungen vorherrschte, als zu derjenigen, die die Kommission „a posteriori" aus dem Urteil Charmasson herzuleiten sich anschickt.

An dieser Stelle halte ich fest, daß Artikel 60 Absatz 2 zwei Aussagen trifft:

1. Bis zum 31. Dezember 1977 bleiben mengenmäßige Beschränkungen insoweit zulässig, als die nach Ansicht des betroffenen neuen Mitgliedstaats zur Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung erforderlich sind.

2. Nach dem 31. Dezember 1977 bleiben diese Beschränkungen zulässig, soweit die gemeinsame Organisation nach Ansicht des mit qualifizierter Mehrheit entscheidenden Rates keine gleichwertigen Sicherheiten für die Beschäftigung und Lebenserhaltung der betreffenden Erzeuger bietet und der „Gesetzgeber" die einzelstaatlichen Marktordnungen folglich nicht durch eine gemeinsame Organisation ersetzt hat — dies allerdings nur insoweit, als es erforderlich ist, um die Beachtung des genannten Zieles zu gewährleisten.

Was die Akte betrifft, so läßt sich ohne weiteres sagen, daß die Anwendung der „Besonderen Bestimmung", welche im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 der Artikel 60 darstellt, den in dieser Bestimmung festgelegten Voraussetzungen untergeordnet ist, daß heißt (nach den völlig eindeutigen Worten von Artikel 60 Absatz 2 Unterabsatz 2) „bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation" und „nur insoweit, als dies zur Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung erforderlich ist". Der somit zwischen der Beseitigung der einzelstaatlichen Ordnung und ihrer Ersetzung durch eine gemeinsame Organisation geschaffene rechtliche Zusammenhang ist so eindeutig, daß er die Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Ordnung über den 1. Januar 1978 hinaus erlauben, ja sogar notwenig machen muß, wenn die gemeinsame Organisation — im Widerspruch zum EWG-Vertrag, jedoch nicht anders, als es am 1. Januar 1973 zu befürchten war — zu diesem Zeitpunkt noch nicht errichtet ist. Man zerstört nur das, was man ersetzt.

IV — Es ist nunmehr zu prüfen, ob diese Auslegung der Akte durch die von dem Vorabentscheidungsurteil Charmasson (Slg. 1974, 1383) gebrachte „Klarstellung" in Frage gestellt wird und ob die in diesem Urteil enthaltene Doktrin schlicht und unmittelbar auf die Wirkungen des Ablaufs einer „Übergangszeit" übertragbar ist, wie sie in den Artikeln 52 und 59 der Beitrittsakte gemeint ist.

Dieses Urteil ist am 10. Dezember 1974 (das Datum ist wichtig) im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens erlassen worden, in dem es um die Beantwortung zweier vom französischen Conseil d'Etat gestellter Fragen ging. Die Fragen waren durch einen Rechtsstreit zwischen der französischen Verwaltung und einem französischen Exporteur aufgeworfen worden, der Bananen aus anderen als solchen Drittländern einführte, die mit Frankreich besondere Beziehungen unterhielten.

Eine der Fragen bezog sich darauf, ob das Vorhandensein einer einzelstaatlichen Marktordnung in einem bestimmten Bereich der Anwendung von Artikel 33 EWG-Vertrag auf die betreffenden Erzeugnisse, das heißt der schrittweisen Beseitigung der Kontingente während der am 31. Dezember 1969 ablaufenden Übergangszeit des EWG-Vertrags, entgegenstehen konnte.

Der Gerichtshof antwortete, daß „zwar eine bei Inkrafttreten des Vertrages bereits bestehende einzelstaatliche Marktordnung während der Übergangszeit die Anwendung des Artikels 33 des Vertrages ausschließen [konnte], soweit diese Anwendung ihr reibungsloses Funktionieren beeinträchtigt hätte", — was in der damaligen Rechtssache der Fall war, so daß die Klage Herrn Charmassons letztlich vom Conseil d'Etat abgewiesen wurde —, daß „dies [jedoch] nicht mehr nach Ablauf der Übergangszeit [galt], weil dann die Bestimmungen des Artikels 33 ihre volle Wirksamkeit entfalten mußten".

Da es sich um einen Vertragsauslegungsstreit nach Artikel 177 handelte, ist die vom Gerichtshof gegebene Antwort selbstverständlich nicht auf den Bananensektor (den Gegenstand des Rechtsstreits) beschränkt, sondern gilt für sämtliche Sektoren, die einer einzelstaatlichen Marktordnung unterstellt sind, welche über den 1. Januar 1970 fortdauerte und noch nicht durch eine gemeinsame Organisation nach Artikel 40 ersetzt ist. In dieser Hinsicht ist die Antwort eindeutig: Eine Kontingentierungsregelung darf nicht beibehalten werden. Artikel 33 entfaltet seine volle Wirksamkeit und wird unmittelbar anwendbar, und jeder Betroffene kann sich auf diese Anwendung, erforderlichenfalls auch vor Gericht, berufen.

Bei der Auslegung, um die Sie gebeten wurden, stand die Kontingentierungsregelung im Rahmen einer einzelstaatlichen Marktordnung, genauer gesagt, der Bananenmarktordnung in Frankreich zur Debatte. Auch wenn man annimmt, daß diese Ordnung mehr als eine solche Kontingentierungsregelung umfaßte — was Ihnen zumindest zweifelhaft erschien, obschon Sie sich, da Sie nur mit einer Vorabentscheidungsvorlage befaßt waren, davor hüteten, die französische Regelung in allen ihren Gesichtspunkten zu qualifizieren — so haben Sie sich doch unmittelbar nur zu den Auswirkungen geäußert, die das Ende der Übergangszeit des EWG-Vertrags auf die Anwendbarkeit von Artikel 33 des genannten Vertrages auf diese Regelung hat. Wenn Sie hinzufügten, daß sogar eine in stärkerem Maße strukturierte, echte Marktordnung, die mehr als eine einfache Kontingentierungsregelung umfaßte, mit dem Ende der Übergangszeit ihre Wirksamkeit verlor, so geschah das deshalb, weil der Conseil d'État die französische Regelung als Bestandteil einer einzelstaatlichen Marktordnung dargestellt hatte. Um in dem vom Conseil d'État abgesteckten Rahmen zu verbleiben, haben Sie gesagt, daß selbst bei Bestehen einer einzelstaatlichen Bananenmarktordnung in Frankreich eine solche Ordnung über den Endtermin der Übergangszeit hinaus nicht gerechtfertigt sei.

Streng rechtlich gesehen ist der Anwendungsbereich des Urteils — von den Juristen „Rechtskraft" genannt — auf seinen Tenor beschränkt, das heißt auf die Unvereinbarkeit der über den 1. Januar 1970 andauernden Aufrechterhaltung sich aus einer einzelstaatlichen Marktordnung ergebender mengenmäßiger Beschränkungen mit dem Vertrag. Die „Entscheidungsgründe" lassen jedoch deutlich erkennen, daß nach dem Ende der Übergangszeit auch die einzelstaatliche Marktordnung selbst nicht fortbestehen kann, soweit sie Abweichungen von den allgemeinen Vorschriften des Vertrages (und nicht nur von denen der Art. 30 und 33 über Kontingente) mit sich bringt, und daß dies sogar dann gilt, wenn sie noch nicht von einer gemeinsamen Organisation nach Artikel 40 ersetzt worden ist, wie es eigentlich hätte geschehen müssen.

Im übrigen ist anzunehmen erlaubt, daß nach Ihrer Vorstellung sämtliche im Vertrag vorgesehenen Marktorganisationen in Kraft gesetzt und an die Stelle der einzelstaatlichen Ordnungen getreten zu sein hatten oder dies binnen kurzer Zeit sein würden; Ihre Feststellung war dabei um so leichter zu formulieren, als für Bananen — die in der gegenwärtigen Gemeinschaft lediglich in den französischen Überseedepartements erzeugt werden — eine gemeinsame Agrarmarktorganisation oder wenigstens eine gemeinsame Politik weder vorgesehen war, noch, soweit ich weiß, besteht.

Die Rechtsprechung im Fall Charmasson ist in einer Reihe späterer Entscheidungen wieder aufgegriffen worden. Das Urteil Miritz vom 17. Februar 1976 (Slg. 1976, 217) hat diese Rechtsprechung bestätigt und auf sämtliche Hindernisse für den freien Verkehr (Zölle und Abgaben gleicher Wirkung) ausgedehnt. Zitiert seien noch das Urteil vom 16. März 1977

(Kommission/Französische Republik, Slg. 1977, 515), das gleichfalls den Kartoffelsektor betraf, und — als letztes — das Urteil vom 20. April 1978 (Société Les Commissionnaires Réunis u. a.), in dem Sie entschieden, daß die Artikel 39 bis 46 EWG-Vertrag keine Bestimmung enthalten, die nach dem Ablauf der Übergangszeit die Einführung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle im Binnenhandel der Gemeinschaft ausdrücklich oder stillschweigend anordnet oder zuläßt (Slg. 1978, 928).

Im Hinblick auf dieses letzte Urteil darf ich indes nicht festzustellen versäumen, daß ein augenfälliges Beispiel für eine Abweichung vom Grundsatz des freien Warenverkehrs zwischen den ursprünglichen Mitgliedstaaten trotz des Endes der in Artikel 8 behandelten Übergangszeit in der Verordnung des Rates vom 20. März 1970 zu Gunsten der luxemburgischen Weine zu sehen ist, die aufgrund von Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Protokolls betreffend das Großherzogtum Luxemburg erlassen wurde. Diese Verordnung ist mehrfach verlängert worden, zuletzt am 19. Dezember 1977 mit Verordnung Nr. 2875/77 des Rates bis zum 31. Dezember 1978. Natürlich wird man sagen können, diese Ausnahme bestätige die Regel!

In bezug auf diese Rechtsprechung will ich zweierlei anmerken:

1. Es handelt sich dabei stets um die Übergangszeit des *EWG-Vertrags.*
2. Es handelt sich entweder um von den *ursprünglichen* Mitgliedstaaten erlassene Maßnahmen oder um Erzeugnisse, die einer bereits *in Kraft gesetzten* Marktorganisation unterfallen.

Das Urteil Charmasson darf daher weder absolut gesehen noch aus seinem Zusammenhang gelöst werden. Im Hinblick auf die Beitrittsakte besitzt es keine „Rechtskraft". Denn bei dieser Akte handelt es sich um einen besonderen Vertrag, und über die Frage, ob für die den Gegenstand der Akte bildenden Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den neuen Mitgliedstaaten eine analoge Auslegung zu gelten hat, ist noch nicht entschieden worden.

V — An dieser Stelle der Erörterung macht die Klägerin im Ausgangsverfahren — unterstützt von der Kommission und der niederländischen Regierung — geltend, die Charmasson-Doktrin müsse, selbst wenn man annehme, daß die Beitrittsakte vom EWG-Vertrag abweiche, doch als Leitgedanke über der Auslegung dieser Akte stehen, da sonst eine unerwünschte Diskriminierung zwischen den alten Mitgliedstaaten einerseits und den neuen andererseits geschaffen würde, was zumindest für einige Zeit die Aufrechterhaltung einer Art „Gemeinschaft in zwei Stockwerken oder Ebenen" zur Folge hätte.

Ich möchte nunmehr diesen Einwand untersuchen.

Zu Beginn sei festgestellt, daß die ursprünglichen Mitgliedstaaten seit Charmasson Zeit hatten, sich anzupassen, während die neuen Staaten (von denen das Urteil nicht spricht) glauben durften, diese Rechtsprechung finde auf sie keine Anwendung. Ein weiterer Gesichtspunkt läßt sich der vergleichsweise kurzen Dauer der zweiten „Übergangszeit" — vorausgesetzt, sie existiert überhaupt — im Vergleich zu der ersten entnehmen, während die Probleme, die sich aufgrund des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten in die Gemeinschaft stellten, ebenso schwierig wie bei Bildung der alten Gemeinschaft waren. Die gegenwärtige Rechtssache ist nur ein Beispiel unter mehreren.

Des weiteren findet die vom Vereinigten Königreich erlassene Maßnahme offensichtlich ohne Diskriminierung nicht nur auf niederländische, sondern auf sämtliche Erzeuger der Gemeinschaft Anwendung. Prüft man die Akte hinsichtlich der von den neuen Mitgliedstaaten einge-

gangenen Verpflichtungen, so bemerkt man, daß diese Verpflichtungen in mitunter recht vage Begriffe gefaßt sind. So liest man in Artikel 54 Absatz 2: „Das Vereinigte Königreich *bemüht* sich, diese Subventionen für alle Erzeugnisse, auf die Absatz 1 Anwendung findet, *so bald wie möglich* während des in Artikel 9 Absatz 2 genannten Zeitraums abzuschaffen". Desgleichen bestimmt Artikel 154, daß die im Rahmen der Anwendung des Artikels 92 bis 94 EWG-Vertrag ausgearbeiteten Grundsätze betreffend die allgemeinen Beihilferegelungen mit regionaler Zielsetzung *„ergänzt [werden]*, um der neuen Situation in der Gemeinschaft nach dem Beitritt Rechnung zu tragen, damit sich alle Mitgliedstaaten in bezug auf diese Texte in derselben Lage befinden".

Was geschähe, wenn diese Erzeugersubventionen zufällig nicht bis zum 1. Januar 1978 vollständig beseitigt worden wären und die Angleichung der einzelstaatlichen garantierten Preise an die einheitlichen Gemeinschaftspreise deshalb nicht hätte verwirklicht werden können?

Es würde daraus noch nicht folgen, daß die von den ursprünglichen Staaten eingegangenen Verpflichtungen zur Gestaltung der gemeinsamen Politik aufgehoben wären. Denn die im Völkerrecht für zweiseitige Verträge anerkannte Voraussetzung der Gegenseitigkeit ist nicht auf einen Vertrag wie den über den Gemeinsamen Markt anwendbar, in dem die Nichtbeachtung der Verpflichtungen durch einen Mitgliedstaat der institutionellen Ahndung unterliegt und den anderen Mitgliedstaaten keinen Grund dafür gibt, Befreiung von ihren eigenen Verpflichtungen zu verlangen. Damit wird die Unterscheidung zwischen Bestimmungen, die „self executing" sind, und solchen, die das nicht sind, gewiß nicht überflüssig; die dargestellte Erwägung liefert jedoch ein zusätzliches starkes Argument dafür, die Bestimmungen des Vertrages, welche bei Fehlen einer gemeinsamen Marktorganisation in einem von der Abschaffung der „deficiency payments" betroffenen Sektor die Beteiligten des ihnen bis dahin von ihrer einzelstaatlichen Ordnung gewährten Schutzes berauben würden, nicht als „self executing" anzusehen.

Obwohl diese tatsächliche Lage ungemein bedauerlich ist, gibt es doch ein grundlegendes Prinzip, dessen Verletzung noch unerwünschter wäre als die des freien Warenverkehrs: Ich spreche von dem Grundsatz der Rechtssicherheit, von dem an diesem Ort oft die Rede ist.

Zu der Zeit, als über die Erweiterung verhandelt wurde, war die Vorstellung von dem ständigen Fortschreiten und der bruchlosen Kontinuität, die mir einer der Eckpfeiler der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik zu sein scheint und die namentlich in den Artikeln 38 Absatz 4, 43 Absätze 2 und 3 sowie 45 Absatz 1 Ausdruck gefunden hat, allgemein anerkannt, und die Akte hat diesem Gebot in besonders eingehender Weise Rechnung getragen.

Wenn es etwas gab, was „feststand", eine „Wahl", die „getroffen" war, etwas, was für die von der Kommission am 19. Januar 1972 ausgesprochene Befürwortung der Erweiterung mit ausschlaggebend war, weil es „billig" erschien, so war dies die Tatsache, daß die schrittweise Abschaffung der mengenmäßigen Beschränkungen nicht für diejenigen dieser Beschränkungen galt, die zum Zeitpunkt des Beitritts Bestandteil einer einzelstaatlichen Marktordnung waren, und daß eine gemeinsame Organisation nur unter den in Artikel 43 EWG-Vertrag festgelegten Bedingungen an die Stelle der einzelstaatlichen Marktordnung treten kann. Mir scheint, daß es der „ordre public" der Gemeinschaft verlangt, daß zwei der Hohen Vertragsparteien der Beitrittsakte (und nicht die geringsten) sich auf diesen „acquis communautaire" berufen können.

Im übrigen ist es sehr bermerkenswert, daß die Kommission selbst nach Char-

masson in ihrer Funktion als Organ, das dem „Gesetzgeber" Vorschläge unterbreitet, eine Sprache geführt hat und noch führt, die sich von derjenigen ihrer Erklärungen in der vorliegenden Rechtssache in eigenartiger Weise unterscheidet, und daß auch der „Gesetzgeber" selbst die Ansicht beibehält, die zur Zeit der Verhandlungen vorherrschte, und zwar sowohl hinsichtlich der einer gemeinsamen Organisation unterliegenden als auch der noch nicht organisierten Sektoren. Das werde ich im folgenden darzustellen versuchen.

VI — 1. Auf dem Sektor der Milch und der Milcherzeugnisse stellte sich anläßlich der Rechtssache SAIL (Italienische Milchzentralen) ein übergangsrechtliches Problem. Gemäß Artikel 8 Absatz 7 und 40 Absatz 1 des Vertrages hätte der Rat vor Ablauf der Übergangszeit eine gemeinsame Organisation für den betreffenden Sektor schaffen müssen. Die Einführung dieser Gemeinschaftsregelung hätte ohne weiteres die Abschaffung der entsprechenden einzelstaatlichen Ordnungen mit sich gebracht. Da der Rat dieser Verpflichtung nicht vollständig nachgekommen war, erhob sich die Frage, ob man einen Mitgliedstaat zur Aufhebung seiner innerstaatlichen Ordnung zwingen konnte, solange die Gemeinschaft nicht in der Lage war, eine gleichwertige Regelung an deren Stelle zu setzen.

Die grundlegende Verordnung Nr. 804/68 befristete in Artikel 22 Absatz 2 die Toleranz zugunsten der Italienischen Milchzentralen bis zum 31. Dezember 1969. Die Verordnung Nr. 2622/69 vom 21. Dezember 1969 verlängerte diese Toleranzfrist bis zum 31. März 1970. Aber erst am 29. Juni 1971 setzte der Rat in Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1411/71 die Toleranz zugunsten dieser Milchzentralen erneut in Kraft. Somit ist mitten in einer Zeit der endgültigen Anwendung des Gemeinsamen Marktes eine Übergangsregelung in bezug auf eine Situation erneuert worden, die der Rat selbst als unvereinbar mit der einmal geschaffenen gemeinsamen Marktorganisation ansah.

Wenn Sie in Ihrem Urteil vom 21. März 1972 (Slg. 1972, 119) auch entschieden haben, daß der Ablauf der in Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 bestimmten und durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69 vom 21. Dezember 1969 verlängerten Frist bedeutete, daß zur Zeit der vom innerstaatlichen Gericht abzuurteilenden Handlungen das Alleinverkaufsrecht, das die „Regelung der Milchsammel- und -verteilungsgebiete in der Italienischen Republik" vorsah, beseitigt war und daß infolgedessen alle innerstaatlichen Rechtsvorschriften unanwendbar waren, die dieses Alleinverkaufsrecht begründeten, so wurde doch niemals entschieden, die Verordnung Nr. 1411/71 des Rates, die Italien eine zusätzliche Frist zur Umgestaltung der „Milchzentralen" einräumte, laufe dem Vertrag zuwider.

Es ist erstaunlich, daß die Kommission (im selben Sektor) den 31. Dezember 1977, also den letzten Tag einer „Übergangszeit" von fünf Jahren abwartete, um dem Rat die notwendigen Texte zur — im Rahmen einer *neuen* Übergangszeit vorgesehenen — Anpassung der Milk Marketing Boards an das Verbot des auf einzelstaatlichen Rechtsvorschriften beruhenden Genossenschaftssystem vorzuschlagen, ein Verbot, das in der doch bereits alten gemeinsamen Marktorganisation für diesen Sektor enthalten ist. In der Tat gestattet die Verordnung des Rates Nr. 1421/78 vom 20. Juni 1978 in Abänderung der Verordnung Nr. 804/68 ungeachtet des Bestehens der gemeinsamen Organisation bestimmte Tätigkeiten der im Vereinigten Königreich vorhandenen Milk Marketing Boards und sieht vor, daß der Rat für jeden Einzelfall die allgemeinen Vorschriften zur Gewährung und Beibehaltung gewisser Rechte

erläßt, über die die Boards gegenwärtig verfügen. Diese Vorschriften sehen insbesondere Bestimmungen vor, die bei bereits bestehenden Marktordnungen deren *schrittweise* Anpassung an die Gemeinschaftsregeln während einer noch *festzulegenden* Höchstzeit erlauben sollen. Diese Bestimmungen müssen ganz sicher mit den allgemeinen Grundsätzen des Vertrages, insbesondere dem freien Warenverkehr und der Nichtdiskriminierung der Erzeuger vereinbar sein und dürfen den Wettbewerb im Agrarbereich nur „im unbedingt erforderlichen Maße" beeinträchtigen; sie dürfen schließlich auch das Funktionieren der gemeinsamen Organisation für den betreffenden Sektor nicht in Frage stellen. Die Beachtung dieser Punkte wird sich jedoch erst im nachhinein überprüfen lassen.

Der Rat hat also diese Ausnahme geschaffen, obwohl eine gemeinsame Marktorganisation bestand und die Übergangszeit des EWG-Vertrags abgelaufen war. Dasselbe muß *a fortiori* in den Bereichen gelten, in denen keine gemeinsame Organisation besteht, zumindest jedenfalls in den Beziehungen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen neuen Staaten untereinander. Die unmittelbare Wirkung des Verbots der Abgaben, Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung ist nicht an das Erreichen eines simplen Zeitpunkts, sondern an den vorangehenden Erlaß einer Reihe sachlicher Bestimmungen geknüpft, die diese Maßnahmen gegenstandslos machen.

Sie haben mit Urteil vom 2. Juli 1974 (Holtz & Willemsen, Slg. 1974, 675, 696) selbst entschieden, daß „sich herausstellen [kann], daß eine gemeinsame Marktorganisation in ihrer Anlaufzeit den in Artikel 39 des Vertrages aufgezählten Zielen nicht voll gerecht wird und Lücken aufweist, die das Marktgleichgewicht in einem Teil der Gemeinschaft zu gefährden drohen. Zwar sind", so fuhren Sie fort, „die verantwortlichen Organe gehalten, mit der gebotenen Beschleunigung den Ursachen solcher Schwierigkeit nachzugehen und die Verordnungen über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation so schnell wie möglich anzupassen, um den zutage getretenen Unzulänglichkeiten abzuhelfen; es ist ihnen jedoch gestattet, in der Zwischenzeit vorläufige Maßnahmen für diejenigen Mitgliedstaaten zu treffen, deren Markt am nachhaltigsten betroffen worden ist." Das gleiche muß ganz besonders dann gelten, wenn eine gemeinsame Organisation nicht besteht und es sich um neue Mitgliedstaaten handelt.

Von einem ähnlichen Gesichtspunkt ließen Sie sich bei Ihrer Entscheidung im Urteil Defrenne am 8. April 1978 (Slg. 1978, 455) leiten: „Die ursprünglichen Mitgliedstaaten hatten Artikel 119 [über das gleiche Entgelt für Männer und Frauen] schon seit dem 1. Januar 1962 ... voll anzuwenden, und die neuen Mitgliedstaaten haben die gleiche Pflicht seit dem 1. Januar 1973 ... [Es] ist ... *ausnahmsweise* dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Betroffenen dazu veranlaßt wurden, lange Zeit Praktiken beizubehalten, die Artikel 119 zuwiderliefen ... Zwingende Erwägungen der Rechtssicherheit, die sich aus der Gesamtheit der beteiligten öffentlichen und privaten Interessen ergeben, [schließen] es grundsätzlich aus ..., die Entgelte für in der Vergangenheit liegende Zeiträume noch in Frage stellen zu lassen."

2. Was die „nichtorganisierten" Agrarbereiche betrifft, so muß festgestellt werden, daß das Mindestpreissystem des Artikels 44 EWG-Vertrag ungeachtet des Ablaufs der Übergangszeit weiterhin angewendet worden ist. Artikel 44 wurde durch die Entscheidung des Rates vom 4. April 1962, mit der objektive Grundsätze für die Aufstellung dieser Preise beschlossen worden sind, ins Werk gesetzt. Absatz 6 dieser Bestimmung sah vor, daß am Ende der Übergangszeit ein Verzeichnis der noch bestehenden Mindestpreise aufgestellt werden und daß der Rat bestimmen würde, „welches System im Rah-

men der gemeinsamen Agrarpolitik anzuwenden ist". Wenn also die Beibehaltung der Mindestpreise auch über das Ende der Übergangszeit hinaus ins Auge gefaßt wurde, so war dies doch nur nach einem „im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik anzuwenden[den System]" möglich. Auf der Grundlage dieser Bestimmung erließ der Rat am Vorabend des Ablaufs der Übergangszeit seine Entscheidung vom 20. Dezember 1969: Da es nicht möglich war, vor Ende dieses Zeitraums eine gemeinsame Marktorganisation für eine Reihe von Erzeugnissen zu errichten, die noch einer Mindestpreisregelung unterlagen und „organisiert" werden sollten, sah diese Entscheidung für bestimmte Mitgliedstaaten entweder die Aufrechterhaltung der Mindestpreisregelung oder die Erhebung einer entsprechenden Ausgleichsabgabe ausdrücklich vor. So genehmigte der Rat die Erhebung von Ausgleichsabgaben anstelle der Mindestpreise bei der Einfuhr von Speiseessig, ausgenommen Weinessig, nach Deutschland sowie bei der Einfuhr von Saatkartoffeln und bestimmten Fischereierzeugnissen nach Frankreich.

Die Ausgleichsabgaben für Weinessig und Fischereierzeugnisse wurden am 1. Juni 1970 in Anwendung der Verordnung Nr. 816/70 des Rates vom 28. April 1970 zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Wein bzw. am 1. Februar 1971 in Anwendung der Verordnung Nr. 2142/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse aufgehoben (die zuletzt genannte Verordnung bestimmte allerdings ausdrücklich, daß die mit ihr eingeführte Regelung, abgesehen von Übergangsmaßnahmen, erst vom 1. 2. 1971 an anzuwenden sei).

Die Entscheidung des Rates vom 20. Dezember 1969, die ursprünglich bis zum 31. Dezember 1970 befristet war, wurde später mehrfach verlängert. Ihr Anwendungsbereich wurde allmählich verkleinert. Da jedoch „für Kartoffeln einschließlich Saatkartoffeln und für Speiseessig, ausgenommen Weinessig, ... am 31. Dezember 1974 noch keine Vorschriften einer gemeinsamen Marktorganisation anwendbar sein [werden]", wurde die Regelung über die Ausgleichsabgaben bei der Einfuhr nach Frankreich bzw. Deutschland ein letztes Mal mit Entscheidung des Rates vom 17. Dezember 1974 verlängert.

Somit bestanden die Ausgleichsabgaben, die den Platz der Mindestpreise eingenommen hatten, für die Einfuhr von Kartoffelsetzlingen nach Frankreich und bestimmten Essigsorten nach Deutschland noch am 31. Dezember 1975 (Entscheidung der Kommission vom 25. 1. 1975). Ebenso wurden Frankreich und Deutschland mit Entscheidung der Kommission vom 11. Dezember 1974, das heißt am Tage nach Ihrem Urteil in der Rechtssache Charmasson, dazu ermächtigt, die Anwendung der Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs für diese Erzeugnisse zu verschieben.

3. Bei ihren Vorschlägen an den Rat nimmt die Kommission eine völlig andere Haltung als vor Ihnen ein: Ich möchte zunächst vom Schaffleischsektor sprechen; Sie werden mir diesen Übergriff auf einen ebenfalls bei Ihnen anhängigen Rechtsstreit verzeihen.

Mit Entscheidung der Kommission vom 22. Dezember 1972 wurde Frankreich dazu ermächtigt, bis zum Erlaß einer Ratsverordnung über die gemeinsame Marktorganisation für das betreffende Erzeugnis Schutzmaßnahmen für Schaffleisch zu treffen, das aus dritten Län-

dern stammte und sich in den anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befand. Diese Entscheidung wurde regelmäßig, zuletzt am 9. Februar 1978, erneuert. Gemäß Artikel 2 der Entscheidung ist ihre Gültigkeit bis zur Anwendung einer Ratsverordnung über die gemeinsame Marktorganisation für die betreffenden Erzeugnisse, spätestens aber bis zum 31. Dezember 1978, befristet. Vom Beitritt an werden die Maßnahmen, die nach der Schutzklausel des Artikels 115 für die ursprünglichen Mitgliedstaaten getroffen werden konnten, gegenüber den neuen Mitgliedstaaten als Bestandteil der einzelstaatlichen Marktordnung angesehen. Diese Maßnahmen werden erst mit Inkrafttreten einer gemeinsamen Organisation hinfällig.

Gegen die von der Kommission vertretene Ansicht läßt sich ein noch entscheidenderes Argument vorbringen: Die Kommission hatte selbst nach Charmasson und vor ihrem letzten Vorschlag vom 31. März 1978 einen *vorläufigen* Entwurf einer Verordnung mit der Bezeichnung „Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über eine gemeinsame *Übergangs*marktordnung für Schaffleisch" vorgelegt, die vom 1. Januar 1976 bis zum 31. Dezember 1977 gelten sollte. Dieser Entwurf zeigt, daß die Kommission selber bis zum 31. Dezember 1977 Ausnahmen vom Grundsatz der Rechtsprechung in der Sache Charmasson zuließ, *soweit die alten Mitgliedstaaten betroffen waren.*

In diesem am 18. September 1975 unterbreiteten Vorschlag stellt die Kommission fest, daß der Warenverkehr mit Schaffleischerzeugnissen zwischen den Mitgliedstaaten „zur Zeit den besonderen Bestimmungen der Beitrittsakte und den im Rahmen der nationalen Marktordnungen, besonders in Frankreich, geltenden Regeln [unterliegt] ...;" und weiter: „Es ist deshalb notwendig, für die betreffenden Mitgliedstaaten besondere Übergangsbestimmungen zu finden ... Bis zur Errichtung einer endgültigen gemeinsamen Marktordnung ist es ferner zweckmäßig, die ... nationalen Einfuhrregeln gegenüber dritten Ländern beizubehalten ... Gleichzeitig [müssen] aber auch die Bestimmungen der Beitrittsakte über den schrittweisen Abbau der Zölle innerhalb der Gemeinschaft eingehalten werden." Die vorgesehene Regelung sollte vom 1. Januar 1976 bis zum 31. Dezember 1977 gelten.

In ihrem Vorschlag für eine Verordnung über eine (endgültige) gemeinsame Marktorganisation für Schaffleisch räumt die Kommission noch ein, daß der Übergang von der in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden zu der durch die Verordnung eingeführten Regelung unter bestmöglichen Bedingungen erfolgen müsse; zur Erleichterung dieses Übergangs könnten deshalb *Übergangs*maßnahmen erforderlich sein. Zur Verhütung von Handelsstörungen, die die Ziele von Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrages (das heißt die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die in der Landwirtschaft tätigen Personen) gefährdeten, müßten diese Maßnahmen auf die unbedingt erforderliche Zeit beschränkt werden. Um die in Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe a des Vertrages vorgesehenen Bedingungen zu erfüllen, könnten diese Maßnahmen auch in Form von Beihilfen an die Erzeuger der Gemeinschaft getroffen werden.

Artikel 43 Absatz 3 bestimmt:

„Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit die einzelstaatlichen Marktordnungen nach Maßgabe des Absatzes 2 durch die in Artikel 40 Absatz 2 vorgesehene gemeinsame Organisation ersetzen,

a) *wenn* sie den Mitgliedstaaten, die sich gegen diese Maßnahme ausgesprochen haben und eine eigene Marktordnung für die in Betracht kommende Erzeugung besitzen, gleichwertige

Sicherheiten für die Beschäftigung und Lebenshaltung der betreffenden Erzeuger bietet; hierbei sind die im Zeitablauf möglichen Anpassungen und erforderlichen Spezialisierungen zu berücksichtigen . . ."

Titel IV dieses Vorschlags enthält unter der Überschrift „Andere Maßnahmen" (die eigentlich als Übergangsmaßnahmen zu bezeichnen wären) einen Artikel 26, dessen Absatz 1 wie folgt lautet: „Zur Erleichterung des Übergangs von der vor Anwendung dieser Verordnung in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Regelung auf die durch diese Verordnung eingeführte Regelung kann die Kommission *geeignete Maßnahmen* erlassen."

4. Was den Äthylalkohol landwirtschaftlichen Ursprungs betrifft, für den ebenfalls eine gemeinsame Marktorganisation vorgesehen ist, beschränke ich mich auf die folgenden Anmerkungen:

Der dem Rat am 7. Dezember 1976 von der Kommission vorgelegte geänderte Vorschlag, der noch neu bearbeitet werden muß, enthält insbesondere Übergangsmaßnahmen für Melassealkohol während eines Zeitraums „von höchstens sieben Wirtschaftsjahren" (Art. 7) und „längstens" bis zum 30. Juni 1979 geltende *Übergangs*maßnahmen, „um den Übergang von der bestehenden Regelung auf die Regelung dieser Verordnung zu erleichtern" (Art. 41). In Beantwortung einer Frage, die Sie der Kommission in der Rechtssache 91/78 (Hansen) gestellt hatten, erklärt diese, „soweit der Kommission bekannt ist, möchte die Bundesrepublik Deutschland die nationale Marktordnung auf dem Gebiet des landwirtschaftlichen Alkohols und damit das Prinzip der Gewährung von kostendekkenden Preisen beibehalten, bis es durch die geplante gemeinsame Marktordnung abgelöst werden kann".

5. Ich komme schließlich auf den die vorliegende Rechtssache betreffenden Bereich zurück.

Selbstverständlich setzt eine wirkliche Gemeinschaftsregelung von der Art, wie sie im allgemeinen für landwirtschaftliche Erzeugnisse erlassen wird (eine solche ist auf die Bildung eines den Bedürfnissen der einzelstaatlichen Erzeuger entsprechenden Markt*preises* gegründet und verfügt über verschiedene Ausgleichsmechanismen) voraus, daß das Vereinigte Königreich seine Politik der Unterstützung der Landwirte (das heißt deficiency payments und andere Maßnahmen) aufgibt. Dieser Gedanke ergibt sich sehr wohl aus der Beitrittsakte.

Weil sie sich darüber im klaren war, wie wenig zufriedenstellend eine völlig liberalisierte Regelung wäre, und sicher auch, um sich ihrer Verantwortung nach dem Urteil Charmasson zu entledigen, bemühte sich die Kommission, eine gemeinsame Organisation zustandezubringen, damit es nach dem 31. Dezember 1977 zwischen den einzelstaatlichen Ordnungen, die zu diesem Zeitpunkt hinfällig sein sollten, und der gemeinsamen Organisation nicht zu einer Unterbrechung käme. Sie legte dem Rat am 23. Januar 1976 den Vorschlag einer Verordnung vor, der auf den oben angeführten Grundsätzen beruht. Unglücklicherweise blieben ihre Anstrengungen bislang ohne Erfolg.

Nach dem dem Rat von der Kommission selbst unterbreiteten Vorschlag ist eine Übergangszeit zur Erleichterung der Umstellung auf eine Gemeinschaftsregelung vorgesehen. Das bedeutet, daß die gemeinsame Organisation erst auf längere Sicht endgültig errichtet werden kann. Denn Artikel 34 dieses Vorschlags sieht folgendes vor: „Sollten *Übergangs*bestimmungen erforderlich sein, um den Übergang von der auf Gemeinschaftsebene und in den Mitgliedstaaten geltenden Regelung auf die Regelung dieser Verordnung zu erleichtern, und zwar insbesondere, wenn die Anwendung dieser Regelung zum vorgesehenen Zeitpunkt auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen würde, so werden diese Maßnahmen

nach dem Verfahren des Artikels 27 [Verwaltungsausschußverfahren] erlassen. Sie sind *bis* längstens *31. Juli 1977* anwendbar."

Meines Wissens hat die Kommission ihren Vorschlag in diesem Punkt bis zum heutigen Tag nicht abgeändert. Das bedeutet daher, daß nach Ansicht der Kommission Maßnahmen der Art, wie sie im Rahmen bestehender einzelstaatlicher Marktordnungen getroffen werden (Ausgleichsabgaben, Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen usw.), trotz der seit dem 1. Januar 1970 (namentlich aufgrund Ihrer Rechtsprechung in der Sache Miritz) bestehenden Unvereinbarkeit mit dem EWG-Vertrag bis zum 31. Juli 1977 erneut zulässig werden konnten, wenn sie nur „vergemeinschaftlicht" wurden.

In der Darlegung der Gründe ihrer Preisvorschläge für das Jahr 1978 räumt die Kommission selber ein, daß die schlichte und unmittelbare Abschaffung der einzelstaatlichen Marktordnungen, die *auf den ersten Blick* als logische Folge der Vorschriften des Vertrages erscheinen *könnte*, den Zielen des Artikels 39 dieses Vertrages zuwiderlaufen *könnte*. Sie erklärt, sie sei sich der Lage auf den Kartoffelmärkten der Gemeinschaft sowie der Folgen, die die schlichte und unmittelbare Abschaffung der gegenwärtigen Regelung im Vereinigten Königreich mit sich bringen könnte, vollkommen bewußt, und behauptet, sie betreibe tatkräftig die Suche nach einer Gesamtlösung. Ihr zufolge ist aus diesen Gründen die Annahme *ihres* Vorschlags für eine gemeinsame Marktorganisation, der zur Zeit dem Rat vorliegt (oder, genauer gesagt, ihm nach der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. 9. 1976 zurückgereicht wurde), unbedingt erforderlich und dringlich.

Leider handelt es sich dabei um eine platonische Erklärung, die für die Kartoffelerzeuger im Vereinigten Königreich keine Hilfe bedeutet.

Dieses Vorbringen wäre glaubhafter, wenn die Kommission gegen den Rat eine auf dessen Verpflichtung nach Artikel 60 Absatz 2 in der Auslegung der Kommission gestützte Klage auf Ausarbeitung einer gemeinsamen Kartoffelpolitik erheben würde. Unabhängig von den politischen Schwierigkeiten aber, denen sich eine solche Initiative gegenüber sähe, würde sie schon angesichts des einfachen Umstandes, daß die Kommission seit der genannten Entschließung des Europäischen Parlaments wieder am Zuge ist, auf Schwierigkeiten stoßen.

Die Behauptung der Kommission wäre ebenfalls überzeugender, wenn die Kommission gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 26 des Rates in bezug auf die niederländischen Erzeugergemeinschaften eingeschritten wäre.

Der dem Rat am 23. Januar 1976 von der Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für Kartoffeln sieht zwar ausdrücklich das Institut der Erzeugergemeinschaften vor (Art. 7); es heißt dort jedoch gleichzeitig, daß diese Gemeinschaften keine beherrschende Stellung auf dem Gemeinsamen Markt innehaben dürfen, wobei die Beurteilung dieser Bedingung im Lichte der Kriterien zu erfolgen hat, die sich aus der Entscheidungspraxis der Kommission und der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergeben hat. Da sich dieser Vorschlag noch nicht durchgesetzt hat, muß geschlossen werden, daß Erzeugergemeinschaften, die dieser Voraussetzung nicht genügen, verboten bleiben. Auch die Verordnung Nr. 1360/78 des Rates vom 19. Juni 1978 betreffend die Erzeugergemeinschaften und ihre Vereinigungen hat im Gegensatz zu dem von der Kommission vorgelegten Vorschlag Kartoffeln nicht in ihren Anwendungsbereich aufgenommen. Wenn der Rat also die Erzeugergemeinschaften aus dem Regelungsbereich seiner Verordnung ausgeschlossen hat,

obwohl oder weil die Gemeinschaft die gemeinsame Politik für Kartoffeln noch nicht geschaffen hat, so heißt das, daß die Vorschriften des Vertrages über den Wettbewerb vollen Umfangs auf Personen anzuwenden sind, die dieses Erzeugnis ernten und vermarkten.

Die Verordnung Nr. 26 findet in Verbindung mit Artikel 42 des Vertrages auf Kartoffeln Anwendung, da sie ein landwirtschaftliches Erzeugnis im Sinne des Anhangs II zum Vertrag sind. Ihre Bestimmungen beschränken den Anwendungsbereich der Wettbewerbsvorschriften, insbesondere derjenigen, die das Verbot der Gewährung von Beihilfen für landwirtschaftliche Erzeugnisse betreffen, welche noch nicht Gegenstand einer Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation sind.

Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung bestimmt: „Artikel 85 Absatz (1) des Vertrages gilt nicht für ... Vereinbarungen, Beschlüsse und Verhaltensweisen, die wesentlicher Bestandteil einer einzelstaatlichen Marktordnung sind oder zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 des Vertrags notwendig sind." Seit dem Ablauf der Übergangszeit des EWG-Vertrags wie auch der angeblichen „Übergangszeit" der Beitrittsakte (so die Kommission) sind diese Einrichtungen automatisch nicht mehr von der vollen Geltung der Bestimmungen der Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag ausgenommen und daher verboten. Es wäre interessant zu erfahren, ob nach Ansicht der Kommission diese Bestimmungen der Verordnung Nr. 26 seit dem 31. Dezember 1977 ebenfalls hinfällig sind, ob folglich die Vorschriften über den Wettbewerb im Kartoffelsektor seit diesem Zeitpunkt im vollen Umfang anwendbar sind und welche Folgerungen die Kommission daraus im Hinblick auf die Erzeugergemeinschaften in den Niederlanden gezogen hat.

Die Kommission macht schließlich ein politisches Argument geltend. Wie ich gesagt habe, muß festgestellt werden, daß ihre Anstrengungen bislang erfolglos geblieben sind. Einige meinen gar, eine gemeinsame Organisation sei unnütz. Andere sind der Ansicht, die geplante Organisation gewähre den Erzeugern keine ausreichenden Sicherheiten, was nach dem Vertrag eine Bedingung für die Ersetzung der bestehenden einzelstaatlichen Marktordnungen durch eine gemeinsame Organisation ist. Das rechtliche Ergebnis wäre, daß wir es mit einer Art „Freihandelszone" oder eher „rechtlichem Vakuum" zu tun hätten, dem der Aspekt „Stützungsmaßnahme", der zu jeder gemeinsamen Marktorganisation gehört, fehlen würde, weil das Urteil Charmasson gerade jeglichen Zusammenhang zwischen den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich und dem Erlaß von Rechtsakten der Gemeinschaft ausschlösse.

Wie Generalanwalt G. Reischl in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Rewe (Slg. 1976, 206) überzeugend dargelegt hat, würde es, wenn man die fragliche einzelstaatliche Marktordnung trotz des Umstandes, daß sie durch eine gemeinsame Organisation zu ersetzen ist und daß eine solche Organisation nicht errichtet wurde, am Ende der „Übergangszeit" als umgestaltet ansähe, darauf hinauslaufen, daß einem Mitgliedstaat in den Verhandlungen über die Ersetzung der bestehenden einzelstaatlichen Ordnung durch eine gemeinsame Organisation ein wichtiges Argument genommen würde, obwohl dies in Artikel 43 Absatz 3 ausdrücklich vorbehalten ist. Jene Mitgliedstaaten, die ohnehin keine sehr eifrigen Verfechter der Errichtung einer solchen Organisation sind, weil Erzeugung und Vermarktung bei ihnen auf „freiwilliger" Grundlage organisiert sind, oder die lediglich eine „leichte" Organisation befürworten, hätten noch weniger Gründe, eine solche Organisation oder eine „schwerere" Or-

ganisation zu akzeptieren, weil sie die „Umgestaltung", um nicht zu sagen: die Zerstörung der konkurrierenden einzelstaatlichen Marktordnungen bereits erreicht hätten; allein interessiert an der Anwendung der Bestimmungen des Vertrages über den freien Warenverkehr, könnten sie ihr Ziel einfach durch Obstruktion und Zeitablauf erreichen.

Umgekehrt könnte ein Staat, der sich gegen die Einführung einer völlig rückgratlosen gemeinsamen Organisation ausspricht, weil sie ihm keine Sicherheiten bietet, die gleichwertig mit denen der ihm zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Ordnung sind, nicht von dem Vorrecht Gebrauch machen, das ihm in Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe a ausdrücklich eingeräumt wird.

Die Zerstörung der einzelstaatlichen Marktordnung würde somit keinesfalls, wie es die Kommission behauptet, in Richtung einer gemeinsamen Organisation einen Schritt nach vorn darstellen, sondern würde im Gegenteil eine solche gemeinsame Organisation eines Großteils ihrer Attraktivität berauben.

VII — Zum Schluß möchte ich die Erörterung von einer etwas höheren Warte aus führen.

Angesichts des Versagens der „Gesetzgebungs"-Gewalt hätte man die Ansicht vertreten können, die für die Anwendung gewisser Bestimmungen des Vertrages vorgesehenen Verordnungen oder Richtlinien könnten fortan nicht mehr ergehen, da die zu diesem Zweck gewährten Ermächtigungen auf die Übergangszeit beschränkt seien und folglich die im Vertrag eingeräumten Befugnisse in vollem Umfang ausgeübt werden könnten.

Umgekehrt hätte man auch meinen können, die Verzögerung bei der Inkraftsetzung der Verordnungen oder Richtlinien befreie — selbst nach dem 1. Januar 1970 — nicht von der Verpflichtung, sie zu erlassen, und die Bestimmungen des Vertrages seien in dem Maße, in dem sie nur mit Hilfe dieser Verordnungen oder Richtlinien durchgeführt werden könnten, einstweilen nicht unmittelbar anwendbar.

In Ihrem Urteil Reyners vom 21. Juni 1974 (Slg. 1974, 631) haben Sie Partei für eine Mittelmeinung ergriffen und einen Unterschied zwischen den Vorschriften, die ihrer Natur nach als unmittelbar anwendbar anzusehen sind, und denjenigen gemacht, die Durchführungsmaßnahmen erforderlich machen, um tatsächlich verwirklicht werden zu können.

Soll der Gerichtshof auch im Zusammenhang mit den Verzögerungen bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere was die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für bestimmte Bereiche betrifft, auf diese Unterscheidung zurückgreifen?

Nach Artikel 38 Absatz 2 des Vertrages finden die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes (z. B. die Art. 30 ff.) auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse nur unter Vorbehalt der Bestimmungen der Artikel 39 bis 46 (das heißt der Bestimmungen über die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik gemäß der in Art. 39 enthaltenen Definition) Anwendung. Nun kann die Schaffung einer solchen Organisation nur das Ergebnis klarer und eindeutiger Vorschriften sein, die erschöpfend festgelegt sind und zu Gunsten der einzelnen Rechte begründen. Selbstverständlich sind die Bestimmungen des Artikels 40 EWG-Vertrag nicht „unmittelbar anwendbar". Das war stets die Auffassung der Kommission, und zwar sowohl vor als auch nach dem Urteil Charmasson. Gleichwohl hat der Gerichtshof mit diesem Urteil seinen Begriff der unmittelbaren Wirkung beträchtlich erweitert. Es geht nicht allein darum, festzustellen, daß diese oder jene Bestimmung ihrem Wesen nach unmittelbar anzuwenden ist; es empfiehlt sich daneben, in Fällen, in denen mehrere Vorschriften gleichzeitig anwendbar sind, zu untersuchen, welches die grundlegendste im Hinblick auf die allgemeinen Grundsätze des Vertrages ist. Dem Urteil Charmasson zufolge muß sich die Vorschrift über die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen,

die eines der Fundamente des Gemeinsamen Marktes darstellt und unmittelbar anwendbar ist, gegenüber der Notwendigkeit der gemeinsamen Agrarpolitik durchsetzen, soweit diese eine Abschwächung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs mit sich bringt und nicht innerhalb der im EWG-Vertrag festgelegten Fristen verwirklicht werden konnte.

Es handelt sich nicht mehr lediglich um einen Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit, der allein darauf gegründet ist, daß jegliche Durchführungsmaßnahme unnötig ist, sondern um eine Stellungnahme, die dazu bestimmt ist, Druck auf die ausführende Gewalt der Gemeinschaft und über sie auf die Mitgliedstaaten auszuüben, um zu einer vollständigen Anwendung des Vertrages zu gelangen.

Ein solches Ergebnis, das, wie zu unterstellen ist, den Erlaß von Verordnungen oder anderen Ausführungsmaßnahmen erforderlich macht, muß auch schnell erreicht werden und darf keine schweren Verzerrungen oder Erschütterungen mit sich bringen, welche eine rücksichtslose Integration in einem bestimmten Wirtschaftsbereich, namentlich dem der Landwirtschaft, hervorrufen könnte — wenn sie nicht gar zu einer Verneinung der in Artikel 39 des Vertrages aufgestellten Grundsätze zu führen droht. Übergangsmaßnahmen können sich objektiv als notwendig erweisen. Der Richter kann, so legitim seine auf das Obsiegen der Ziele des Vertrages gerichteten Anstrengungen auch sein mögen, seine Verantwortung nicht vollkommen an die Stelle derjenigen der Exekutive setzen, die zu einem großen Teil auch das Legislativorgan ist. Was mir in jedem Fall sicher zu sein scheint, ist, daß eine solche Haltung dann unausweichlich ist, wenn es, wie im vorliegenden Fall, nicht um die Anwendung der Bestimmungen des Vertrages selbst, sondern um die der Beitrittsakte geht. Ich glaube gezeigt zu haben, daß der am 31. Dezember 1977 abgelaufene Zeitraum sowohl im Hinblick auf seine Rechtsnatur als auch seine Wirkungen durchaus anders als die im Vertrag vorgesehene Übergangszeit von fünfzehn Jahren war und daß die zur Angleichung der Wirtschaft der neuen Mitgliedstaaten während so kurzer Frist erlassenen Vorschriften beträchtlich flexibler als jene waren, die der Vertrag für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes zwischen den Gründerstaaten aufgestellt hatte.

Die gemeinsame Agrarpolitik, wie sie in Artikel 39 festgelegt ist, darf für einen Mitgliedstaat, der 1972/73 den acquis communautaire gebilligt hat, nicht die Gefahr des Verschwindens eines ganzen Produktionszweiges mit sich bringen, wie dies, zumindest theoretisch, im gewerblichen Bereich der Fall sein könnte.

Vorbehaltlich dessen, was ich noch in der Rechtssache 231/78 ausführen werde, beantrage ich, die gestellte Frage wie folgt zu beantworten:

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen für ein landwirtschaftliches Erzeugnis, das am Tage des Beitritts und auch noch am 1. Januar 1978 nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation fiel, verstoßen auch nach dem 31. Dezember 1977 nicht gegen Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte, wenn diese Maßnahmen Bestandteil einer zum Zeitpunkt des Beitritts in Kraft befindlichen einzelstaatlichen Marktordnung waren und soweit sie erforderlich sind, um die Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung sicherzustellen, bis die gemeinsame Marktorganisation für das fragliche Erzeugnis geschaffen ist.