2. Es ist mit dem Zweck der Verordnung Nr. 2513/69 vereinbar, wenn die dieser Verordnung unterliegenden Einfuhren aus dritten Ländern einer rechtlichen Regelung unterworfen werden, die auf einem grundsätzlichen Einfuhrverbot mit Lizenzvorbehalt beruht und mit einem System allgemeiner Freistellungen ausgestattet ist.

   Das System, wonach Lizenzen auf Antrag stets erteilt werden, ist mit dem Zweck dieser Verordnung nicht unvereinbar, wenn die Lizenz jedem Antragsteller ohne weiteres, sofort und kostenfrei erteilt wird.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1971.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 7. DEZEMBER 1971

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Die heute zu behandelnden Vorlagesachen, die durch Anfragen des College van Beroep voor het Bedrijfsleven, eines niederländischen Wirtschaftsverwaltungsgerichts letzter Instanz, anhängig gemacht und durch Gerichtsbeschluß vom 10. November 1971 zum Zwecke gemeinsamer mündlicher Verhandlung verbunden worden sind, gehen auf Vorfälle zurück, die zum Teil schon in den verbundenen Rechtssachen 41-44/70, Slg. 1971, 429, behandelt worden sind. Ich kann deshalb im wesentlichen auf die seinerzeit in den Konklusionen und im Urteil gegebene Schilderung des Sachverhaltes Bezug nehmen und brauche jetzt nur folgendes in Erinnerung zu rufen oder zu ergänzen.

In den Ausgangsverfahren stehen Maßnahmen zur Debatte, die im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung für Obst und Gemüse getroffen worden sind. Von dieser Marktordnung ist bekannt, daß sie auf die Ratsverordnung Nr. 23 vom 4. April 1962 (Amtsblatt Nr. 30 vom 20. April 1962, S. 965) zurückgeht, daß sie durch die Verordnung Nr. 159/66 vom 25. Oktober 1966 (Amtsblatt Nr. 192 vom 27. Oktober 1966, S. 3286) ergänzt worden ist und daß sie durch die Ratsverordnung Nr. 2513/69 vom 9. Dezem-

ber 1969 (Amtsblatt L 318 vom 18. Dezember 1969, S. 6) eine weitgehende Vereinheitlichung der für Einfuhren aus dritten Ländern geltenden Regelungen bewirkt hat. Demnach gilt ab 1. März 1970, und zwar unter anderem für Tafeläpfel, im Prinzip eine völlige Liberalisierung, d. h. das Verbot, bei der Einfuhr der in Betracht kommenden Produkte aus dritten Ländern mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung anzuwenden. Mit der Verordnung Nr. 2513 wurde aber auch eine Schutzklausel bezüglich des Handels mit dritten Ländern eingeführt. Die Voraussetzungen ihrer Anwendung und Einzelheiten der zu erlassenden Maßnahmen sind in der Verordnung Nr. 2514/69 vom 9. Dezember 1969 (Amtsblatt L 318 vom 18. Dezember 1969, S. 8) präzisiert. — Diese Schutzklausel gelangte im Frühjahr 1970 auf Antrag der französischen Regierung und in Anbetracht der Tatsache zur Anwendung, daß sich der Apfelmarkt der Gemeinschaft zu jener Zeit in einer schwierigen Situation befand. So wurde durch die Kommissionsverordnung Nr. 459 vom 11. März 1970 (in Kraft getreten am 15. März 1970 [Amtsblatt L 57 vom 12. März 1970, S. 20]) für die Zeit vom 1. April bis 30. Juni 1970 ein System von Einfuhrlizenzen für Importe von Tafeläpfeln aus dritten Ländern geschaffen. Wie es im einzelnen funktionierte, ist aus den Verfahren 41-44/70 in Erinnerung. Jetzt will ich nur erwähnen, daß aufgrund dieser Verordnung und späterer Verordnungen (namentlich der Verordnungen Nr. 565, Amtsblatt L 69 vom 26. März 1970, S. 33; 686, Amtsblatt L 84 vom 16. April 1970, S. 21 und 983/70, Amtsblatt L 116 vom 29. Mai 1970, S. 35) Lizenzanträgen, die in der am 22. Mai 1970 abgelaufenen Woche eingereicht wurden, lediglich in Höhe von 80 % einer Bezugsmenge stattgegeben werden durfte. Deshalb mußten die am 19. Mai 1970 von vier in Rotterdam ansässigen Importfirmen, den Klägerinnen der Ausgangsverfahren, eingereichten Lizenzanträge zurückgewiesen werden. Dies wurde den Importeuren am 2. Juni 1970 in Bescheiden der Produktschap voor groenten en fruit, einer niederländischen Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung auf dem Gebiete der Obst- und Gemüsemarktordnung, mitgeteilt.

Daraufhin haben die betroffenen Importeure bekanntlich den Gerichtshof angerufen. Ihre in den verbundenen Rechtssachen 41-44/70 gestellten Anträge auf Annullierung der von der Kommission getroffenen Maßnahmen blieben jedoch ohne Erfolg: Durch Urteil vom 13. Mai 1971 wurden die Klagen als unbegründet zurückgewiesen. — Außerdem haben die betroffenen Importeure die Anfechtung der genannten Bescheide vor dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven betrieben. Diese Verfahren wurden auch nach Erlaß des Urteils 41-44/70 fortgeführt, denn die Klägerinnen sind der Ansicht, sie könnten aufgrund einiger Argumente obsiegen, die in den vor dem Europäischen Gerichtshof durchgeführten Verfahren nicht behandelt worden sind, namentlich mit dem Argument, die beklagte niederländische Instanz habe ohne Zuständigkeit gehandelt.

Dazu muß man aus dem niederländischen Recht im einzelnen folgendes wissen. — Im In- en Uitvoerwet vom 5. Juli 1962 ist vorgesehen, daß die Exekutive Regeln für die Einfuhr festsetzen kann, und zwar insbesondere Regeln, die das Verbot enthalten, Einfuhren ohne Genehmigung des Ministers zu tätigen. Das ist im In- en Uitvoerbesluit landbouwgoederen 1963 geschehen, nach dessen Artikel 2 die Einfuhr von Waren, die in Anlage A genannt sind (unter ihnen Äpfel), ohne Lizenz des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei verboten ist. Darüber hinaus bestimmt dieser Beschluß in Artikel 12 aber auch, daß der genannte Minister das Verbot aufheben kann. Das wiederum ist in der Vrijstellingsbeschikking landbouwgoederen EEG 1968/I erfolgt, die am 1. November 1968 in Kraft getreten ist. Sie verfügt eine Freistellung vom Verbot des Artikels 2 des In- en Uitvoerbesluit landbouw-

goederen 1963 einmal für die Einfuhr der in Anlage II der Beschikking landbouwheffingen- en restitutieregime 1968 II unter B genannten Waren und zum anderen der übrigen unter die in Anlage I der Beschikking aufgeführten Ratsverordnungen (namentlich die Verordnungen Nr. 23 und 159/66) fallenden Waren, für die nach diesen Verordnungen bei der Einfuhr, soweit sie nicht aus dem freien Verkehr der Gemeinschaft erfolgt, eine Einfuhrbescheinigung nicht vorgelegt zu werden braucht (was unter anderem für Tafeläpfel zutraf). Die Beschikking wurde im übrigen durch eine am 1. April 1970 in Kraft getretene Änderungsverordnung ergänzt, und zwar in der Weise, daß in die Vrijstellingsbeschikking landbouwgoederen EEG 1968/I hinter „Einfuhrbescheinigung" die Worte „oder Einfuhrlizenz" eingefügt wurden. — Außerdem ist noch darauf hinzuweisen, daß der Minister nach Artikel 11 des In- en Uitvoerwet bestimmte Kompetenzen, unter anderem auf die Direktion einer Produktschap, übertragen kann. Insofern interessiert jetzt, daß der Minister für Landwirtschaft und Fischerei durch Overdrachtsbeschikking In- en Uitvoerwet 1968 die für ihn im In- en Uitvoerbesluit landbouwgoederen 1963 vorgesehenen Zuständigkeiten zur Lizenzerteilung auf die Produktschap voor groenten en fruit übertragen hat, soweit Waren, die unter die Verordnung Nr. 23 und die Verordnung Nr. 159/66 fallen, nach dem 31. Oktober 1968 importiert werden. Endlich ist noch erwähnenswert, daß gemäß Artikel 5 dieser Overdrachtsbeschikking der Vorstand der Produktschap gehalten ist, bei der Ausübung der ihm übertragenen Zuständigkeiten die Vorschriften der vom Ministerrat der EWG erlassenen und zu erlassenden Verordnungen über den Handel mit Waren, die unter die Verordnungen Nr. 23 und 159/66 fallen, sowie entsprechende Ausführungsvorschriften zu beachten.

Im Hinblick auf diese Bestimmungen sind die Argumente der Klägerinnen in den Ausgangsverfahren formuliert worden. So vertreten sie einmal die Auffassung, es sei nach der mit der Kommissionsverordnung Nr. 459 geschaffenen EWG-Lizenzregelung erforderlich gewesen, daß nationale Verwaltungsinstanzen durch ausdrückliche und besondere Delegation mit ihrer Anwendung betraut wurden. Dagegen habe die im Rahmen des nationalen Lizenzsystems vom Jahre 1963 und der dazu ergangenen Durchführungsakte für den Landwirtschaftsminister vorgesehene Ermächtigung und die von ihm vorgenommene Delegation an die Produktschap nicht ausgereicht. — Zum anderen sind die Klägerinnen der Ansicht, das niederländische, durch die Regelung aus dem Jahre 1963 geschaffene Lizenzsystem (Verbot der Einfuhr ohne Lizenz) sei seit dem 1. März 1970 (dem Inkrafttreten von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2513) mit dem in dieser Vorschrift formulierten Verbot der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen nicht mehr vereinbar gewesen, zu diesem Zeitpunkt also ungültig geworden. Damit erlaube sich die Feststellung, der Produktschap habe die Zuständigkeit gefehlt, das von der Kommission geschaffene Schutzregime anzuwenden.

Das angerufene Gericht steht offenbar auf dem Standpunkt, es seien so für die Entscheidung der Prozesse erhebliche Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aufgeworfen worden. Deshalb hat es durch Urteil vom 30. Juli 1971 die Verfahren ausgesetzt und folgtende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Folgt daraus, daß Vorschriften des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Vorschriften auf diesem Vertrag beruhender Verordnungen „den Mitgliedstaaten" zur Ausführung des Vertrages oder der Verordnungen Befugnisse verleihen oder Verpflichtungen auferlegen, bei richtiger Auslegung dieser Vorschriften, daß die Mitgliedstaaten diese Befugnisse oder Verpflichtungen nur durch ausdrückliche Bestimmung auf ihre Organe übertragen können?
2. Sind die Ausdrücke „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und alle

Maßnahmen gleicher Wirkung" in Artikel 30 des unter 1 bezeichneten Vertrages, „mengenmäßige Beschränkungen" und „Maßnahmen gleicher Wirkung" in Artikel 31 des Vertrages, Artikel 13 der Verordnung Nr. 159/66/EWG und Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2513/69, „Kontingente und Maßnahmen gleicher Wirkung" in Artikel 32 des Vertrages und „mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung" in Artikel 34 des Vertrages so auszulegen, daß darunter auch gesetzliche Regelungen der Mitgliedstaaten fallen, die Ein- und Ausfuhrverbote mit Lizenzvorbehalt vorsehen, aber tatsächlich nicht angewandt werden, weil Freistellung von den Verboten bewilligt wird und, soweit dies nicht der Fall ist, beantragte Lizenzen stets erteilt werden?

Lassen Sie uns nunmehr zusehen, was zu diesen Fragen, zu denen sich schriftlich die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, die niederländische Regierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, mündlich lediglich die Kommission, geäußert haben, zu sagen ist.

1. Mit der ersten Frage hat das vorlegende Gericht offensichtlich Artikel 1 der Verordnung Nr. 459 im Auge, demzufolge die Mitgliedstaaten Einfuhrlizenzen erteilen, nachdem die Kommission auf Mitteilung der eingereichten Lizenzanträge, der in ihren bezeichneten Mengen und der von ihnen visierten Einfuhrmonate eine entsprechende Entscheidung erlassen hat. — Wenn insoweit gefragt wird, ob aus dem Gemeinschaftsrecht zu entnehmen ist, daß die Mitgliedstaaten diese Befugnisse und Verpflichtungen nur durch ausdrückliche Bestimmungen auf besondere Verwaltungsinstanzen übertragen durften, so kann die darauf zu erteilende Antwort verhältnismäßig kurz sein.

Tatsächlich steht fest, daß in derartigen Fällen Subjekte von Rechten und Verpflichtungen die Mitgliedstaaten als solche sind. Die Mitgliedstaaten werden als Einheiten mit allen ihren Organen visiert, nicht dagegen besondere nationale Behörden. Es besteht, mit anderen Worten gesagt, vom Gemeinschaftsrecht her gesehen lediglich die Verpflichtung, für ein bestimmtes Ergebnis zu sorgen. Dagegen ist im Gemeinschaftsrecht kein Platz für die These, daß die Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen nur durch besondere ausdrückliche Bestimmungen auf nationale Verwaltungsinstanzen übertragen werden könnten. Ein solches Erfordernis ist nicht zu erkennen, sei es, daß man für bestimmte Bereiche eine Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft und eine Rückdelegierung auf die Mitgliedstaaten annimmt, oder sei es, daß man von einer Kompetenzteilung ausgeht. Es kann also angenommen werden, daß es im Prinzip den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, wie sie die ihnen vom Gemeinschaftsrecht übertragenen Verpflichtungen im Rahmen des nationalen Rechts erfüllen. Die Mitgliedstaaten haben zu prüfen, ob Kompetenzregelungen für den in Betracht kommenden Bereich bereits existieren, ob vorhandene Bestimmungen angewandt werden können oder ob neue Regelungen geschaffen werden müssen. Dabei lassen sie sich von der Struktur ihrer nationalen Rechtsordnungen leiten, es bestimmt sich nach dem jeweiligen Verfassungssystem, welche Organe bei der Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen zu beteiligen sind.

Wie die Kommission mit Recht hervorgehoben hat, kann insofern nicht zuletzt auf die Rechtsprechung zu Verfahren hingewiesen werden, die auf Feststellung von Vertragsverletzungen gerichtet waren. Tatsächlich erscheint bemerkenswert, daß in diesem Zusammenhang schon wiederholt (Rechtssachen 77/69 und 8/70) von entsprechenden Thesen ausgegangen und festgestellt wurde, die Verpflichtungen aus dem Vertrag oblägen den Staaten als solchen (Rechtssache 8/70, Slg. 1970, 966), die Verantwortlichkeit eines Mitgliedstaates nach Artikel 169 bestehe unabhängig davon, wel-

ches Staatsorgan durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß verursacht hat (Rechtssache 77/69, Slg. 1970, 243; Rechtssache 8/70, Slg. 1970, 966 ff.).
Demnach ist die erste Frage, wie von allen am Verfahren Beteiligten übereinstimmend vorgeschlagen wurde (auch die Klägerinnen sprechen zutreffend von Problemen des nationalen Rechts), negativ zu beantworten und festzuhalten, daß sich aus dem Gemeinschaftsrecht nicht das Erfordernis ergibt, bei Verpflichtungen der Mitgliedstaaten deren Erfüllung durch ausdrückliche nationale Bestimmungen auf besondere nationale Organe zu übertragen.

2. Mit der zweiten Frage erkundigt sich das vorlegende Gericht nach der maßgeblichen Definition des Begriffes „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung", der in mehreren Vertragsartikeln mit nahezu übereinstimmenden Formulierungen (übrigens auch für den Export) und in Gemeinschaftsverordnungen, namentlich in Artikel 1 der Verordnung Nr. 2513/69, enthalten ist. In diesem Zusammenhang möchte das Gericht wissen, ob der Begriff so zu verstehen ist, daß auch nationale Regelungen erfaßt werden, die die Ein- und Ausfuhr ohne Lizenz verbieten, wenn diese Regelungen tatsächlich nicht angewandt werden, sei es, weil eine Freistellung von ihnen vorgesehen ist, oder sei es, weil beantragte Lizenzen stets erteilt werden (sogenanntes „toute licence accordée"-System).
Bei der Beantwortung dieser Fragen vertreten die Beteiligten keinen einheitlichen Standpunkt. — Nach Ansicht der niederländischen Regierung kommt es allein auf die *tatsächliche* Anwendung eines nationalen Lizenzsystems und die damit verbundenen Auswirkungen an. Wichtig erscheint ihr namentlich, ob Ausnahmen von einem solchen System ausdrücklich vorgesehen sind. — Die Klägerinnen halten demgegenüber dafür, die tatsächliche Anwendung könne nicht entscheidend sein. Auch könne nicht von Bedeutung sein, daß zeitweilige Ausnahmen von einer Lizenzregelung durch Verordnungen minderen Ranges gewährt werden, denn die Mitgliedstaaten hätten jede Zuständigkeit auf diesem Gebiet verloren. — Die Kommission schließlich hat in langen Ausführungen eine verhältnismäßig nuancierte Auffassung entwickelt. Es scheint also, daß sich die Beantwortung dieser Frage nicht so leicht gestaltet wie die der ersten Frage.
Bei der Untersuchung des aufgeworfenen Problems — darin ist der Kommission wohl recht zu geben — kann davon ausgegangen werden, daß allen angezogenen Vertragsartikeln und Verordnungen der gleiche Begriff zugrunde liegt, werden doch überall die gleichen Formulierungen verwendet (mit der einzigen Ausnahme des Artikels 32 des EWG-Vertrags, in dem allerdings das Wort „Kontingent" als klassischer Ausdruck restriktiver Einfuhrpolitik erscheint). Die Erkenntnis, daß es für die Entscheidung der Ausgangsverfahren, in denen es um die ab 1. März 1970 bestehende Rechtssituation und um Einfuhren aus dritten Ländern geht, nur auf den Sinn von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2513 ankommt, ist also zunächst noch nicht von Bedeutung.
Was unter „mengenmäßige Einfuhrbeschränkung" im allgemeinen zu verstehen ist, kann sodann verhältnismäßig leicht ermittelt werden. Es handelt sich nämlich um einen Begriff aus dem Liberalisierungskodex der Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und um einen Begriff, der auch aus dem GATT vertraut ist. Demnach werden von ihm staatliche Maßnahmen erfaßt, die die Einfuhr *direkt,* ganz oder teilweise ausschließen, und zwar nicht wegen technischer Charakteristika (die auch für den Absatz inländischer Produkte gelten), sondern allein im Hinblick auf Zahl und Menge der betreffenden Produkte.
Hinsichtlich des Begriffes „Maßnahmen gleicher Wirkung", der eine notwendige Ergänzung des Verbots der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen darstellt, lassen sich aufschlußreiche Anhaltspunkte — auch darin ist der Kommission zuzustimmen — aus der Rechtsprechung

zu dem Begriff „Abgaben mit zollgleichen Wirkungen" gewinnen, wie sie in den Rechtssachen 2 und 3/62, 90 und 91/63, 10/65 und 52 und 55/65, Slg. Band VIII, 867; Band X, 1329; Band XI/2, 635; Band XII, 219, entwickelt wurde. Daraus folgt, daß sich der ergänzende Begriff aus der Absicht der Verfasser des Vertrages erklärt, „nicht nur solche Maßnahmen zu verbieten, die deutlich erkennbar in die klassische Form der Zölle gekleidet sind, sondern auch alle diejenigen, die unter anderen Bezeichnungen erscheinen oder auf anderen Umwegen eingeführt werden, aber die gleichen diskriminierenden oder protektionistischen Wirkungen haben wie Zölle" (Rechtssachen 2 und 3/62, Slg. VIII, 882). Entsprechendes kann für den Begriff „Maßnahmen mit gleichen Wirkungen wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen" angenommen und demgemäß festgehalten werden, daß es maßgeblich auf die Vergleichbarkeit der *Wirkungen* ankommt. Solche Maßnahmen liegen also vor, wenn ganz oder teilweise ein Ausschluß der Einfuhren, und zwar im Hinblick auf Zahl und Menge der Importgüter erfolgt, wenn ein *indirektes* Einfuhrhindernis gegeben ist, die Einfuhren sich schwieriger und teurer gestalten als der Absatz vergleichbarer nationaler Produkte. Dabei ist allerdings einschränkend zu bemerken, daß selbstverständlich Maßnahmen ausscheiden, die von besonderen Vertragsbestimmungen (etwa von solchen über Zölle, Abgaben und Beihilfen) erfaßt werden. Darüber hinaus wird man auch Maßnahmen auszuscheiden haben, denen zwar eine restriktive Wirkung inhärent ist, die aber mit dem Vertrag in Einklang stehen, weil ihr Erlaß in den verbliebenen staatlichen Kompetenzbereich fällt. Das trifft etwa zu für bestimmte Handelsregelungen und das mit ihnen verbundene — gleichermaßen für inländische wie ausländische Produkte geltende — Verbot des Absatzes von Waren, die bestimmte Merkmale aufweisen. Insoweit ergibt sich nämlich der für Einfuhren restriktive Effekt aus der Unterschiedlichkeit der nationalen Regelungen, und insofern kann nur eine Angleichung der nationalen Gesetzgebungen gemäß Artikel 100 des EWG-Vertrags Abhilfe schaffen. Ein Gleiches trifft auch für die Regelungen über Abfertigungsformalitäten zu, die so lange erforderlich bleiben, als staatliche Grenzen ihre Bedeutung haben. Für die genannten Ausnahmen gilt jedoch wiederum einschränkend — auch darin hat die Kommission recht —, daß eine Vereinbarkeit der den staatlichen Maßnahmen inhärenten restriktiven Wirkungen mit den Vertragsregeln nur insoweit anerkannt werden kann, als sie für die Verfolgung der mit den Maßnahmen visierten Ziele unerläßlich sind.

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Erkenntnissen, läßt sich meines Erachtens mit Sicherheit die Feststellung treffen, daß eine Regelung wie die im Jahre 1963 in den Niederlanden geschaffene, d. h. ein Verbot der Einfuhr ohne Lizenz, insoweit eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung nicht darstellt, als generelle und abstrakte Bestimmungen Ausnahmen von der Notwendigkeit der Lizenzerteilung vorsehen. Das läßt sich, auch wenn die Ausnahmeregelungen Durchführungsnormen niederen Ranges sind, sagen, solange ihre Wirksamkeit nach nationalem Recht nicht in Zweifel gezogen werden kann und das Lizenzsystem deshalb nicht angewandt wird. Offenbar trifft dies für die eingangs erwähnte Vrijstellingsbeschikking EEG 1968/I zu (was freilich letztlich das vorlegende Gericht zu entscheiden hat). — Damit ist ein Teil der zweiten Frage beantwortet, ja man könnte sogar die Ansicht vertreten, daß diese Feststellung für die Entscheidung des nationalen Rechtsstreits ausreicht, hat doch anscheinend die erwähnte Vrijstellingsbeschikking ihre Wirkung für Apfelimporte aus dritten Ländern schon vom 1. November 1968 an entfaltet.

Will man jedoch dessen ungeachtet auch den anderen Teil der gestellten Frage beantworten, also darauf eingehen, ob von Einfuhrbeschränkungen gesprochen werden kann, wenn Lizenzen stets ausge-

stellt werden (sogenanntes „toute licence accordée"-System), so muß insofern folgendes bemerkt werden. In diesem Zusammenhang möchte die Kommission bekanntlich differenzieren. Nach ihrer Meinung ist in Fällen, in denen Lizenzen nur *tatsächlich* stets erteilt werden, der restriktive Charakter der Lizenzregelung nicht zu leugnen, weil es nur auf die *potentiellen* Wirkungen einer derartigen Maßnahme ankomme. Werde dagegen ausdrücklich *vorgesehen,* daß Lizenzen stets zu erteilen sind, so könne eine direkte Einfuhrbehinderung nicht angenommen, sondern allenfalls von der Existenz einer Maßnahme mit gleichen Wirkungen ausgegangen werden. — Dazu möchte ich zunächst bemerken, daß mir die Notwendigkeit einer derartigen Differenzierung nicht recht verständlich erscheint. Ich sehe nicht, wie sich die These von der allgemeinen Maßgeblichkeit eines potentiellen Effektes, der potentiellen Einfuhrbeschränkung, aus Artikel 33 Absatz 4 des EWG-Vertrags herleiten läßt, nach dem auch nicht ausgenutzte Kontingente abzuschaffen waren. Meines Erachtens darf nicht übersehen werden, daß sich diese Anordnung deshalb rechtfertigt, weil in solchen Fällen *echte* Einfuhrbeschränkungen in der Zukunft nicht auszuschließen waren, wohingegen bei einer *tatsächlichen ständigen Praxis* der Lizenzerteilung derartige Wirkungen nicht zu befürchten sind. Ich würde deshalb meinen, daß es bei der Beurteilung der Frage, ob Einfuhrbeschränkungen gegeben sind, nicht auf potentielle Auswirkungen einer staatlichen Maßnahme ankommen kann, daß vielmehr allein die tatsächlichen Wirkungen in Betracht zu ziehen sind. Dafür liefert nicht zuletzt die Rechtsprechung zur Erhebung von Abgaben mit zollgleichen Wirkungen ein gewichtiges Argument. Außerdem muß im Hinblick auf den jetzt zu beurteilenden Sachverhalt berücksichtigt werden, daß die Overdrachtsbeschikking In- en Uitvoerwet 1968 der Produktschap ausdrücklich die Beachtung des Gemeinschaftsrechts zur Pflicht machte, daß also schon so, d. h. ohne ausdrückliche nationale Anordnung, Lizenzen stets zu erteilen, für eine sichere und gleichmäßige Praxis in diesem Sinne gesorgt war.

Überlegt man sich, davon ausgehend, wie ein Verbot der Einfuhr ohne Lizenz bei ständiger tatsächlicher Lizenzerteilung im Hinblick auf die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu beurteilen ist, so muß von restriktiven Wirkungen sicher dann gesprochen werden, wenn die Lizenzerteilung verzögert oder mit Bedingungen verbunden wird. Dies kann nämlich zu einer Entmutigung der Importeure und damit zu einer Behinderung der Einfuhren führen. Eine unverzügliche und automatische Erteilung von Lizenzen für Einfuhren aus dritten Ländern würde ich dagegen, auch wenn die Importeure mit Verwaltungsformalitäten belastet werden, als vertragskonform ansehen, und zwar deswegen, weil im Außenhandel Abfertigungsformalitäten unerläßlich sind. In Anlehnung an die vorhin erwähnten, von der Kommission vorgetragenen Erwägungen wird man tatsächlich nicht bestreiten können, daß die Beibehaltung eines nationalen Lizenzsystems, das einen ständigen Überblick über die Entwicklung der Einfuhren garantiert, nicht zuletzt im Hinblick darauf angemessen erscheint, daß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2514 einseitige staatliche Schutzmaßnahmen (z. B. die Aussetzung der Einfuhr) zuläßt. Insofern läßt sich also schwerlich von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung sprechen.

Damit ist klar, wie auf die zweite Frage zusätzlich zu antworten ist, vorausgesetzt, daß man ihre Beantwortung in vollem Umfang überhaupt für unerläßlich hält.

3. Insgesamt schlage ich demnach folgende Beantwortung der gestellten Fragen vor:

a) Soweit Vertragsbestimmungen oder Vorschriften des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegen, folgt aus

dem Gemeinschaftsrecht nicht, daß die Mitgliedstaaten entsprechende Kompetenzen nur durch ausdrückliche Bestimmungen auf ihre Organe übertragen können. Die Mitgliedstaaten sind, falls ihre Rechtsordnungen die notwendigen Regelungen nicht enthalten, lediglich verpflichtet, sie für die Zwecke der Ausführung des Gemeinschaftsrechts zu schaffen.

b) Unter den Begriff „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung" fallen nicht nationale Vorschriften, die Einfuhren ohne Lizenzen untersagen, soweit Ausnahmen von einer derartigen Regelung ausdrücklich vorgesehen sind. Dasselbe gilt für Fälle, in denen Lizenzen automatisch und unverzüglich erteilt werden, vorausgesetzt, daß sich der damit verbundene Belastungseffekt im Hinblick auf ein rechtmäßig verfolgtes Ziel rechtfertigt wie das der Überwachung der Einfuhren zum Zwecke der eventuellen Anwendung zulässiger einseitiger staatlicher Schutzmaßnahmen.