4. Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) kann kein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen, sich vor Gericht auf ihn zu berufen.

Deshalb kann die Gültigkeit der Verordnungen Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 der Kommission (ABl. L 57, S. 20; L 69, S. 33; L 84, S. 21) durch diesen Artikel nicht berührt werden.

In den verbundenen Rechtssachen 21 bis 24/72

betreffend die dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Den Haag, in den vor diesem Gericht anhängigen Verfahren

INTERNATIONAL FRUIT COMPANY NV, Rotterdam (Rechtssache 21/72),

KOOY ROTTERDAM NV, Rotterdam (Rechtssache 22/72),

VELLEMAN EN TAS NV, Rotterdam (Rechtssache 23/72),

JAN VAN DEN BRINK'S IM- EN EXPORTHANDEL NV, Rotterdam (Rechtssache 24/72),

gegen

PRODUKTSCHAP VOOR GROENTEN EN FRUIT, Den Haag,

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des genannten Artikels 177 und gegebenenfalls über die Vereinbarkeit einiger Verordnungen der Kommission mit Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco und P. Pescatore, der Richter A. M. Donner, A. Trabucchi, J. Mertens de Wilmars und H. Kutscher (Berichterstatter),

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Aufgrund seiner Verordnung Nr. 23 vom 4. April 1962 „über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse" (ABl. S. 965) erließ der Rat am 9. Dezember 1969 die Verordnung (EWG) Nr. 2513/69 „zur Koordinierung und Vereinheitlichung der von den einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber dritten Ländern angewandten Einfuhrregelungen für Obst und Gemüse" (ABl. L 318, S. 6). Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 1 dieser Verordnung verbietet namentlich „vorbehaltlich anderslautender ... Bestimmungen oder vom Rat ... beschlossener Abweichungen" bei der Einfuhr von bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen, unter anderem von Tafeläpfeln aus dritten Ländern, „die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung". Artikel 2 der Verordnung bestimmt:

1. Wird der Markt in der Gemeinschaft für eines oder mehrere der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden könnten, so können im Handel mit dritten Ländern geeignete Maßnahmen angewandt werden, bis die tatsächliche oder die drohende Störung behoben ist.

   ...

2. Tritt die in Absatz 1 erwähnte Lage ein, so beschließt die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus die erforderlichen Maßnahmen; diese werden den Mitgliedstaaten mitgeteilt und sind unverzüglich anzuwenden. Ist die Kommission mit einem Antrag eines Mitgliedstaats befaßt worden, so entscheidet sie hierüber innerhalb von 24 Stunden nach Eingang des Antrags.

3. ...

2. Gestützt insbesondere auf den oben angeführten Absatz 2 erließ die Kommission am 11. März 1970 die Verordnung (EWG) Nr. 459/70 „über die bei der Einfuhr von Tafeläpfeln anzuwendenden Schutzmaßnahmen" (ABl. L 57, S. 20). Nach Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung ist „vom 1. April 1970 bis 30. Juni 1970 .... für jede Einfuhr von nicht zur Mostherstellung bestimmten Äpfeln .... die Vorlage einer Einfuhrlizenz erforderlich". Gemäß Artikel 2 Absätze 1 und 2 der Verordnung teilen die Mitgliedstaaten jede Woche der Kommission die Menge mit, für die Lizenzen beantragt wurden, während die Kommission anhand dieser Mitteilungen „die Lage [prüft] und .... über die Erteilung der Lizenzen [entscheidet]". Nach den Gründen der Verordnung rechtfertigten sich diese Maßnahmen namentlich: durch den Anstieg der Apfelerzeugung in der Gemeinschaft; durch die Tatsache, daß „in Belgien, Frankreich, Italien und Luxemburg ... eine Krisensituation ... festgestellt worden [ist]" und daß sich die Lage in den Niederlanden und in Deutschland als schwierig erwies; durch den Umfang der jüngsten Apfeleinfuhren in die Gemeinschaft und die Gefahr, daß die durch die Verordnung Nr. 2513/69 angeordnete Einfuhrliberalisierung zu einer Erhöhung der eingeführten Mengen führt; durch die „Schlußfolgerung, daß dem Markt der Gemeinschaft durch die Einfuhren ernste Störungen drohen, die geeignet sind, die Ziele von Artikel 39 des Vertrages zu gefährden" und daß es „unter diesen Umständen ... erforderlich [ist], Schutzmaßnahmen zu treffen", die

„sich so auswirken [müssen], daß die Einfuhren auf eine Menge beschränkt werden, die der Markt der Gemeinschaft ohne Verschlechterung der Marktlage aufnehmen kann"; schließlich durch die Erwägung, daß es „zu diesem Zweck ... angebracht [ist], ein System zur Aussetzung der Einfuhren zu schaffen, in dessen Rahmen Einfuhrlizenzen vorgesehen sind, die erteilt werden, wenn die Lage auf dem Gemeinschaftsmarkt dies gestattet".

Am 25. März 1970 erließ die Kommission die Verordnung (EWG) Nr. 565/70 „über die Handhabung des Systems der Einfuhrlizenzen für Tafeläpfel und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 459/70" (ABl. L 69, S. 33), nach deren Artikel 1 Absatz 1„den bis zum 20. März 1970 gemäß Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 459/70 eingereichten Anträgen auf Erteilung von Einfuhrlizenzen ... für die im Antrag genannte Menge, jedoch nur bis zu 80 % einer Bezugsmenge, stattgegeben [wird]". Das Datum des 20. März 1970 wurde wiederholt durch einen späteren Zeitpunkt ersetzt, unter anderem in Artikel 1 der Verordnungen (EWG) Nr. 686/70 und 983/70 der Kommission vom 15. April bzw. 28. Mai 1970 (ABl. L 84, S. 21; L 116, S. 35).

Gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 565/70 „[entspricht] die Bezugsmenge ... der Summe der Mengen von ... Äpfeln, die der Antragsteller 1969 in dem Monat, der dem Monat der Antragstellung entspricht, in die Gemeinschaft eingeführt hat".

3. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens beantragten im Mai 1970 bei der „Produktschap voor groenten en fruit", einer niederländischen, im folgenden „PGF" genannten Stelle, Einfuhrlizenzen für Tafeläpfel mit Herkunft aus Drittländern. Die PGF beschied sie unter Berufung namentlich auf die Verordnungen Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 dahin, daß „der Antrag abgelehnt werden muß" oder daß „ablehnend entschieden worden ist".

Mit am 5. August 1970 erhobenen Klagen (Rechtssachen 41 bis 44/70) haben diese Firmen beim Gerichtshof die Aufhebung der Entscheidungen der Kommission beantragt, die dieser Ablehnung zugrunde lagen. Mit Urteil vom 13. Mai 1971 (Slg. 1971, 411 ff.) hat der Gerichtshof diese Klagen als unbegründet abgewiesen.

Außerdem haben die Klägerinnen am 30. Juni 1970 vor dem „College van Beroep voor het Bedrijfsleven" Klagen auf Aufhebung der ablehnenden Bescheide der PGF erhoben; sie wiesen namentlich darauf hin, daß der niederländische Staat unter Verstoß gegen die Verordnung Nr. 459/70 die sich aus dieser Verordnung ergebenden Befugnisse und Aufgaben der PGF übertragen haben und daß einige in den angefochtenen Bescheiden angezogene Bestimmungen der niederländischen Rechtsordnung gegen Gemeinschaftsrecht verstießen. Das nationale Gericht hat aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag den Gerichtshof befaßt, der mit Urteil vom 15. Dezember 1971 (verbundene Rechtssachen 51 bis 54/71, Slg. 1971, 1108 ff.) entschieden hat.

4. In denselben Ausgangsverfahren hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven unter weitgehender Zugrundelegung der angeführten Urteile im Hinblick auf weitere Fragen und unter Hinweis darauf, daß die Klägerinnen auch noch die Unvereinbarkeit der Verordnungen Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 mit Artikel XI des GATT geltend machen, am 5. Mai 1972 entschieden, dem Gerichtshof folgende Fragen vorzulegen:

1. Umfaßt der Begriff der „Gültigkeit" der Handlungen der Organe der Gemeinschaft in Artikel 177 EWG-Vertrag auch die Gültigkeit nach anderem internationalen Recht als dem Gemeinschaftsrecht?
2. Sind — falls die erste Frage bejaht wird — die Verordnungen (EWG) Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 wegen Verstoßes gegen Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ungültig?

Artikel XI des GATT hat folgenden Wortlaut:

Allgemeine Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen.

1. Keine Vertragspartei wird für die Einfuhr eines Erzeugnisses des Gebietes einer anderen Vertragspartei, für die Ausfuhr oder für den Verkauf zur Ausfuhr eines für das Gebiet einer anderen Vertragspartei bestimmten Erzeugnisses andere Verbote oder Beschränkungen als Zölle, Steuern oder andere Abgaben einführen oder aufrechterhalten, gleichviel ob diese in Gestalt von Kontingenten, Ein- oder Ausfuhrbewilligungen oder mittels irgendeines anderen Verfahrens angewendet werden.

2. Die Bestimmungen der Ziffer 1 erstrecken sich nicht auf folgende Fälle:
   a) Ausfuhrverbote oder Ausfuhrbeschränkungen, die während eines bestimmten Zeitraums angewendet werden, um einer kritischen Lage vorzubeugen, die aus einem Mangel an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Erzeugnissen für die ausführende Vertragspartei entstehen könnte, oder um in einer solchen Lage Abhilfe zu schaffen;
   b) Einfuhr- oder Ausfuhrverbote oder Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen, die für die Anwendung der Richtlinien oder Regelungen über die Tarifierung, die Güteüberwachung oder das Verkaufsangebot von Waren für den internationalen Handel notwendig sind;
   c) Einfuhrbeschränkungen für irgendwelche Erzeugnisse der Landwirtschaft oder der Fischerei, gleichviel in welcher Form diese Erzeugnisse eingeführt werden, wenn solche Beschränkungen für die Durchführung von staatlichen Maßnahmen notwendig werden, die bezwecken:
      i) bei einem gleichartigen einheimischen Erzeugnis die Menge, die zum Verkauf gestellt oder erzeugt werden kann, oder bei Fehlen einer namhaften einheimischen Produktion des gleichartigen Erzeugnisses die Menge eines einheimischen Erzeugnisses, für das das eingeführte Erzeugnis unmittelbar als Ersatz dienen kann, zu beschränken; oder
      ii) einen zeitweiligen Überschuß eines gleichartigen einheimischen Erzeugnisses oder bei Fehlen einer namhaften einheimischen Produktion des gleichartigen Erzeugnisses, eines einheimischen Erzeugnisses, für das das eingeführte Erzeugnis unmittelbar als Ersatz dienen kann, aufzunehmen, indem dieser Überschuß gewissen Gruppen von Verbrauchern unentgeltlich oder zu Preisen, die unter dem Marktpreis liegen, zur Verfügung gestellt wird; oder
      iii) die Menge, die aus irgendeinem Erzeugnis tierischen Ursprungs hergestellt werden kann, dessen Produktion ganz oder zum größeren Teil von der eingeführten Ware unmittelbar abhängig ist, zu beschränken, wenn die einheimische Produktion dieses Erzeugnisses verhältnismäßig unbedeutend ist.

   Jede Vertragspartei, die der Einfuhr eines Erzeugnisses im Rahmen von Absatz c dieser Ziffer Beschränkungen auferlegt, soll die Gesamtmenge oder den Gesamtwert des zur Einfuhr für einen genau bestimmten künftigen Zeitraum zugelassenen Erzeugnisses sowie jede Änderung dieser Menge oder dieses Wertes öffentlich bekanntmachen. Ferner sollen sich die nach dem obigen Absatz i auferlegten Beschränkungen nicht so auswirken, daß dadurch das Verhältnis der Gesamteinfuhr zu der gesamten einheimischen Produktion, verglichen mit dem Verhältnis, das billigerweise zwischen ihnen bei Fehlen der genannten Be-

schränkungen zu erwarten wäre, herabgesetzt würde. Für die Bestimmung dieses Verhältnisses soll die Vertragspartei das in einem früheren Vergleichzeitraum vorherrschende Verhältnis und alle besonderen Umstände, die den Handel mit dem in Rede stehenden Erzeugnis beeinflussen konnten oder beeinflussen können, in angemessener Weise berücksichtigen.

3. In den Artikeln XI, XII, XIII und XIV umfassen die Ausdrücke „Einfuhrbeschränkungen" und „Ausfuhrbeschränkungen" auch solche Beschränkungen, die im Wege von Geschäften des staatlichen Handels durchgeführt werden.

5. Die Vorlageurteile sind am 8. Mai 1972 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Durch Verfügung vom 5. Juli 1972 hat der Gerichtshof die Verbindung der vorliegenden Rechtssachen zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung angeordnet.

Nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die klagenden Firmen, die Regierung des Königreichs der Niederlande und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 5. Oktober 1972 mündliche Erklärungen abgegeben.

Die klagenden Firmen waren durch Rechtsanwalt B. H. ter Kuile, zugelassen beim Hoge Raad der Niederlande, die niederländische Regierung durch den Generalsekretär des Außenministeriums E. L. C. Schiff und die Kommission durch ihren Rechtsberater R. C. Fischer vertreten.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 25. Oktober 1972 vorgetragen.

II — Zusammenfassung der Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

Zur ersten Frage

Die *klagenden Firmen* tragen vor, diese Frage sei unter einem Blickwinkel zu sehen, der sich von dem des innerstaatlichen Gerichts unterscheide. Das GATT falle unter Artikel 234 Absatz 1 EWG-Vertrag, wonach „die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor Inkrafttreten dieses Vertrages zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits beschlossen wurden, ... durch diesen Vertrag nicht berührt [werden]". Daraus ergebe sich, daß die Gemeinschaftsorgane nicht zum Erlaß von Maßnahmen befugt seien, welche die aus dem GATT folgenden Rechte und Pflichten berühren könnten. Solche Maßnahmen seien mit Artikel 234 unvereinbar und wegen Unzuständigkeit fehlerhaft; die betroffenen Einzelnen könnten sich auf ihre Unanwendbarkeit berufen.

Die *niederländische Regierung* meint, die Gültigkeit von Handlungen der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sei ganz allgemein an den Normen des Gemeinschaftsrechts einschließlich des Artikels 234 des EWG-Vertrags zu messen. Diese Bestimmung sei dahin auszulegen, daß die genannten Organe nicht das Recht hätten, in Rechte und Pflichten aus internationalen Übereinkünften einzugreifen. Wenn zwei in einer Gemeinschaftsrechtshandlung bzw. in einer internationalen Übereinkunft enthaltene Rechtsnormen in einem Mitgliedstaat unmittelbar anwendbar und miteinander nicht vereinbar seien, so führe diese Unvereinbarkeit im konkreten Fall zu einem Konflikt zwischen subjektiven Rechten oder zwischen Verpflichtungen. Die erste Frage sei also zu bejahen.

Nach Artikel 65 und 66 der Verfassung der Niederlande seien die Regeln des Völkerrechts unter bestimmten Umstän-

den unmittelbar anwendbar, und zwar mit Vorrang gegenüber den Normen des innerstaatlichen Rechts. Infolgedessen müsse der niederländische Richter, der einen Konflikt zwischen einer Gemeinschaftsrechtshandlung und einer internationalen Übereinkunft zu beurteilen habe, entweder entscheiden, welche der beiden fraglichen Normen auf den ihm vorgelegten Fall anwendbar ist, oder bestimmen, welche Tragweite einer jeden der genannten Normen im konkreten Falle zukommt. Der Gerichtshof sei zuständig, wenn der einzelstaatliche Richter ihm bei einer solchen Sachlage die Frage nach der Gültigkeit der Gemeinschaftsrechtshandlung vorlege. Andernfalls erließen die Gerichte der verschiedenen Mitgliedstaaten möglicherweise Urteile, die hinsichtlich der Gültigkeit oder Tragweite des Gemeinschaftsrechts voneinander abwichen.

Die *Kommission* stellt zunächst die Geschichte der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten einerseits sowie dem GATT andererseits dar und untersucht das durch dieses Abkommen geschaffene System in seinen wesentlichen Zügen; sie trägt hierzu namentlich folgendes vor:

Das GATT sei vor dem Inkrafttreten des Vertrages von sämtlichen Mitgliedstaaten mit zahlreichen Drittländern abgeschlossen worden. Bis zur Stunde seien seine Bestimmungen noch nicht förmlich in Kraft getreten, würden jedoch durch die Vertragsparteien vorläufig angewendet. Weit davon entfernt, dieses Abkommen als mit dem Vertrag unvereinbar anzusehen — in welchem Falle die Mitgliedstaaten diese Unvereinbarkeit gemäß Artikel 234 EWG-Vertrag hätten beheben müssen —, habe die Gemeinschaft sich vielmehr von Anfang an als durch das GATT gebunden angesehen und im eigenen Namen die ihren Mitgliedstaaten zustehenden Rechte ausgeübt und die ihnen auferlegten Pflichten erfüllt, soweit diese Rechte und Pflichten in ihre Zuständigkeit fielen, was — zumindest seit dem Ende der Übergangszeit — praktisch für sämtliche durch das GATT geregelten Materien gelte. Zwar sei die Gemeinschaft dem GATT niemals förmlich beigetreten, und ein Stimmrecht hätten in ihm allein die Mitgliedstaaten, doch trete in sämtlichen Beratungen über handelspolitische Themen ausschließlich die durch die Kommission vertretene Gemeinschaft auf, während bei Abstimmungen die Stimmen der Mitgliedstaaten stets einheitlich entsprechend der im voraus von der Gemeinschaft festgelegten Haltung abgegeben würden. Die dem GATT angehörenden Drittstaaten ließen es zu, daß die Gemeinschaft sich tatsächlich wie eine an diesem Abkommen beteiligte Vertragspartei verhalte. Alle diese Erwägungen legten den Schluß nahe, daß das GATT die Gemeinschaft ebenso wirksam binde wie die von ihr gemäß Artikel 228 des Vertrages geschlossenen Abkommen.

Dies bedeute jedoch nicht, daß die Verletzung des GATT durch eine Handlung eines Gemeinschaftsorgans vor Gericht geltend gemacht werden könne mit dem Ziel, die Ungültigkeit dieser Handlung feststellen zu lassen. Eine solche Wirkung entspräche im Gegenteil nicht dem System des GATT. Wenn der Richter eine umstrittene Maßnahme wegen Unvereinbarkeit mit dem GATT für ungültig erkläre, behindere er die vom GATT selbst für die Regelung solcher Streitigkeiten vorgesehenen Verfahren, die keine Gerichtsverfahren seien, sondern der diplomatischen Ebene angehörten. Im übrigen dürfe nicht übersehen werden, daß die in diesem Abkommen geregelten Zugeständnisse und Vorteile durch zahlreiche Ausnahmen eingeschränkt seien, daß diese Zugeständnisse sehr oft nach Rücksprache mit den betroffenen Vertragsparteien und gegen mit diesen Parteien vereinbarte Kompensationen ausgesetzt oder abgeändert werden könnten, daß sogar fehlende Zustimmung die Rücknahme der Zugeständnisse nicht hindere, sondern der anderen Vertragspartei bloß das Recht gebe, gleichwertige Zugeständnisse zurückzuziehen, daß schließlich die Vertragsparteien nach den Bestimmungen einiger GATT-Protokolle bestimmte Vorschriften desselben, darunter Artikel XI, nur „in dem mit den

geltenden Gesetzen zu vereinbarenden Umfang" anwendeten usw. Unter diesen Umständen stelle sich die Frage gar nicht, ob Artikel XI des GATT genügend klar und vollständig sei, um durch die Gerichte angewandt zu werden.
Schließlich sehe Absatz 2 dieses Artikels von dem in Absatz 1 ausgesprochenen Verbot mehrere Ausnahmen vor, wobei die unter Buchstabe c genannten im vorliegenden Fall von besonderem Interesse seien; auch aus diesem Grunde könne Absatz 1 nicht herangezogen werden, um die Gültigkeit des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts in Frage zu stellen.

Zur zweiten Frage

Nach Auffassung *der klagenden Firmen* stehen die in den Verordnungen Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 vorgesehenen Beschränkungen den sich aus Artikel XI des GATT ergebenden Pflichten der Mitgliedstaaten entgegen, denn Absatz 2 dieses Artikels sei vorliegend nicht anwendbar. Im übrigen widerspreche das durch die Verordnungen Nr. 565/70 und 686/70 errichtete System der Einfuhrbeschränkungen Artikel XIII des GATT. Folglich sei für Recht zu erkennen, daß die drei fraglichen Verordnungen wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 234 EWG-Vertrag und wegen Unzuständigkeit nichtig seien.
Die *niederländische Regierung* nimmt zur zweiten Frage nicht Stellung.
Die *Kommission* trägt vor, weder das einzelstaatliche Gericht noch die klagenden Firmen hätten Argumente vorgebracht, die den Schluß auf die Rechtswidrigkeit der strittigen Verordnungen zuließen. Die These der Unvereinbarkeit sei im übrigen falsch; die Kommission verweist hierzu auf ihr Vorbringen in den Rechtssachen 41 bis 44/70. Sollten in dieser Richtung noch Zweifel bestehen, so müsse zuerst versucht werden, die etwaige Unvereinbarkeit durch Auslegung der betreffenden Verordnungen abzustellen.

Entscheidungsgründe

1/3 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat dem Gerichtshof mit Urteil vom 5. Mai 1972, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 8. Mai 1972, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen vorgelegt, die die Auslegung dieses Artikels und die Gültigkeit einiger von der Kommission erlassenen Verordnungen betreffen. Mit der ersten Frage wird der Gerichtshof um Entscheidung darüber ersucht, ob im Sinne von Artikel 177 EWG-Vertrag die Gültigkeit der Handlungen der Organe der Gemeinschaft auch ihre Gültigkeit nach Völkerrecht umfaßt. Die zweite Frage, die für den Fall gestellt ist, daß die erste Frage bejaht wird, geht dahin, ob die Verordnungen Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 der Kommission — die als Schutzmaßnahmen Einfuhrbeschränkungen für Äpfel mit Herkunft aus Drittländern vorsahen — „wegen Verstoßes gegen Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ungültig sind".

4 Nach Artikel 177 Absatz 1 EWG-Vertrag „[entscheidet] der Gerichtshof . . . im Wege der Vorabentscheidung . . . über die Gültigkeit . . . der Handlungen der Organe der Gemeinschaft".

5/6 Diese die Zuständigkeit des Gerichtshofes regelnde Vorschrift enthält keine Einschränkung hinsichtlich der Gründe, mit denen die Gültigkeit der genannten Handlungen in Frage gestellt werden könnte. Da diese Zuständigkeit sich somit auf sämtliche Ungültigkeitsgründe erstreckt, die diesen Handlungen anhaften können, muß der Gerichtshof auch prüfen, ob ihre Gültigkeit dadurch beeinträchtigt werden kann, daß sie einer Regel des Völkerrechts widersprechen.

7/9 Zunächst kann die Unvereinbarkeit einer Gemeinschaftshandlung mit einer Bestimmung des Völkerrechts die Gültigkeit dieser Handlung nur dann beeinträchtigen, wenn die Gemeinschaft an diese Bestimmung gebunden ist. Falls die Ungültigkeit vor einem staatlichen Gericht geltend gemacht wird, ist weiterhin erforderlich, daß diese Bestimmung ein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen kann, sich vor Gericht auf sie zu berufen. Es bedarf somit der Prüfung, ob diese beiden Voraussetzungen im Falle des GATT gegeben sind.

10/13 Es steht fest, daß die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an die Verpflichtungen des GATT gebunden waren. Sie konnten sich nicht durch eine untereinander geschlossene Vereinbarung von den gegenüber Drittländern bestehenden Verpflichtungen lösen. Vielmehr ergibt sich ihr Wille, die GATT-Verpflichtungen zu beachten, sowohl aus den Vorschriften des EWG-Vertrags selbst als auch aus den Erklärungen, welche die Mitgliedstaaten bei der nach Artikel XXIV des GATT vorgeschriebenen Vorlage dieses Vertrages gegenüber den GATT-Vertragsparteien abgegeben haben. Ein solcher Wille ist namentlich durch Artikel 110 EWG-Vertrag, worin sich die Gemeinschaft zu den auch vom GATT verfolgten Zielen bekennt, sowie durch Artikel 234 Absatz 1 EWG-Vertrag bekundet worden, der bestimmt, daß die Rechte und Pflichten aus vor Inkrafttreten des Vertrages geschlossenen Übereinkünften, namentlich aus multilateralen Übereinkünften, an denen die Mitgliedstaaten beteiligt sind, durch den Vertrag nicht berührt werden.

14/18 Die Gemeinschaft hat — schrittweise im Laufe der Übergangszeit und in vollem Umfang am Ende derselben (Artikel 111 und 113 des Vertrages) — die mit der Zoll- und Handelspolitik verbundenen Aufgaben übernommen. Bei der Übertragung dieser Befugnisse auf die Gemeinschaft haben die Mitgliedstaaten ihren Willen erkennen lassen, die Gemeinschaft an die aufgrund des GATT eingegangenen Verpflichtungen zu binden. Seit dem Inkrafttreten des

EWG-Vertrags und insbesondere seit dem Wirksamwerden des Gemeinsamen Zolltarifs ist die in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft eingetretene Zuständigkeitsverlagerung im GATT auf verschiedene Weise näher bestimmt und von den übrigen Vertragsparteien anerkannt worden. Insbesondere ist seither die Gemeinschaft, handelnd durch ihre eigenen Organe, aufgrund der Vorschriften des Artikels 114 EWG-Vertrag, wonach die Zoll- und Handelsabkommen „im Namen der Gemeinschaft ... geschlossen [werden]", als Teilnehmerin an den Zollverhandlungen und als Partei der im Rahmen des GATT abgeschlossenen Übereinkommen jeglicher Art aufgetreten. Soweit also die Gemeinschaft aufgrund des EWG-Vertrags früher von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des GATT ausgeübte Befugnisse übernommen hat, ist sie an die Bestimmungen dieses Abkommens gebunden.

19/20 Weiterhin ist zu prüfen, ob die Bestimmungen des GATT ein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen, sich vor Gericht auf sie zu berufen, um die Gültigkeit einer Handlung der Gemeinschaft in Frage zu stellen. Hierzu muß auf Sinn, Aufbau und Wortlaut dieses Abkommens zurückgegriffen werden.

21 Dieses Abkommen, das nach seiner Präambel „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen" ausgehandelt wurde, ist durch die große Geschmeidigkeit seiner Bestimmungen gekennzeichnet: Dies gilt insbesondere für die Vorschriften über Abweichungen von den allgemeinen Regeln, über Maßnahmen, die bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten getroffen werden können, und über die Regelung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien.

22/23 So wird gemäß Artikel XXII Absatz 1 „jede Vertragspartei ... Vorstellungen einer anderen Vertragspartei, welche die Anwendung dieses Abkommens betreffen, wohlwollend prüfen und ausreichende Gelegenheit zu Konsultationen geben". Nach Absatz 2 können „die Vertragsparteien" — hiermit sind, wie Artikel XXV Absatz 1 bestimmt, „die gemeinsam handelnden Vertragsparteien" gemeint — „auf Antrag einer Vertragspartei mit einer oder mehreren Vertragsparteien Konsultationen über jede Angelegenheit führen, für die durch Konsultationen nach Absatz 1 keine zufriedenstellende Lösung erreicht werden konnte".

24 Für den Fall, daß eine Vertragspartei der Auffassung ist, „daß ein ihr unmittelbar oder mittelbar aus dem vorliegenden Abkommen zukommender Vorteil zunichte gemacht oder gefährdet ist oder daß die Erreichung eines Zieles des vorliegenden Abkommens [namentlich] dadurch behindert wird, daß eine andere Vertragspartei die Verpflichtungen, die sie gemäß dem vorliegenden Abkommen eingegangen ist, nicht erfüllt", regelt Artikel XXIII eingehend die Maßnahmen, die die betroffenen Parteien oder die gemeinsam handelnden Vertragsparteien in Anbetracht einer solchen Lage ergreifen können oder müssen.

25/26 Diese Maßnahmen umfassen für die Regelung von Meinungsverschiedenheiten je nach Sachlage schriftliche Vorstellungen oder Vorschläge, die „einer wohlwollenden Prüfung (zu) unterziehen" sind, sowie Untersuchungen mit gegebenenfalls nachfolgenden Empfehlungen, Konsultierungen oder Entscheidungen der Vertragsparteien, darunter die Ermächtigung von Vertragsparteien, gegenüber anderen Vertragsparteien die Anwendung sämtlicher sich aus dem Abkommen ergebender Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen auszusetzen; schließlich hat die betroffene Partei im Falle einer solchen Aussetzung die Möglichkeit, von dem Abkommen zurückzutreten. Für den Fall, daß bestimmte Erzeuger eines Landes infolge einer aufgrund des Abkommens bestehenden Verpflichtung oder infolge eines Zugeständnisses hinsichtlich einer Präferenz einen ernsthaften Schaden erleiden oder zu erleiden drohen, hat eine Vertragspartei nach Artikel XIX die Möglichkeit, die Verpflichtung einseitig aufzuheben und das Zugeständnis zurückzunehmen oder abzuändern, und zwar entweder, wenn die beteiligten Vertragsparteien nicht zu einem Einvernehmen gelangen, nach Konsultation sämtlicher Vertragsparteien oder sogar ohne vorherige Konsultation, wenn Eile geboten und die Maßnahme vorläufiger Natur ist.

27 Diese Regelungen zeigen zur Genüge, daß Artikel XI des GATT nach dem Zusammenhang, in den er gestellt ist, kein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen kann, sich vor Gericht auf ihn zu berufen.

28 Deshalb kann die Gültigkeit der Verordnungen Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 der Kommission durch Artikel XI des GATT nicht berührt werden.

29 Die Auslagen der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärun-

gen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 110, 113, 177 und 234,
aufgrund des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, insbesondere seiner Artikel XI, XIX, XXII, XXIII und XXV,
aufgrund der Verordnung Nr. 459/70 der Kommission vom 11. März 1970 (ABl. L 57, S. 20),
aufgrund der Verordnung Nr. 565/70 der Kommission vom 25. März 1970 (ABl. L 69, S. 33),
aufgrund der Verordnung Nr. 686/70 der Kommission vom 15. April 1970 (ABl. L 84, S. 21),
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

GERICHTSHOF

auf die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven gemäß dessen Urteil vom 5. Mai 1972 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Gültigkeit der Handlungen der Organe im Sinne von Artikel 177 EWG-Vertrag kann an einer Bestimmung des Völkerrechts gemessen werden, wenn diese Bestimmung die Gemeinschaft bindet und ein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründet, sich vor Gericht auf sie zu berufen.**

2. Da Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens keine solche Wirkung erzeugt, kann die Gültigkeit der Verordnungen Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 der Kommission (ABl. L 57, S. 20; L 69, S. 33; L 84, S. 21) durch diese Bestimmung nicht berührt werden.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars Kutscher

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 1972.

Der Kanzler Der Präsident

A. Van Houtte R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 25. OKTOBER 1972 [1]

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

I — Einleitung

1. Das Problem

Eines der Hauptziele des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist die Schaffung eines geeinten, von inneren Schranken befreiten Wirtschaftsraums, in dem schrittweise die Zollunion und sodann die Wirtschaftsunion verwirklicht werden müssen.

Der Gemeinsame Markt muß folglich in seinen Beziehungen zu dritten Ländern als eine Einheit auftreten, da die Mitgliedstaaten ihre außenwirtschaftlichen Beziehungen nicht mehr unabhängig voneinander gestalten können. Erscheint die Europäische Gemeinschaft insoweit als ein „Block", so darf sie doch keine Autarkiepolitik betreiben. Vielmehr ist ihre Handelspolitik sowohl nach der Präambel als auch nach Artikel 110 des Vertrages auf die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und den Abbau der Zollschranken gerichtet. Es handelt sich also um eine liberale Politik gegenüber dritten Staaten, die sich im übrigen voll im Einklang mit dem weltweiten allgemeinen Bestreben nach einer auf Nichtdiskriminierung und Ablehnung von Präferenzen gegründeten Regelung des internationalen Handels befindet.

Gleichwohl waren die Mitgliedstaaten bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft rechtlich gebunden, und zwar sowohl bilateral gegenüber bestimmten Ländern als auch multilateral, und zwar namentlich im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT).

In welcher Weise haben der Vertrag von Rom und das abgeleitete Gemeinschafts-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.