SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 19. JANUAR 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache wird der Gerichtshof um Vorabentscheidung über eine Frage zur Auslegung des Begriffs der nach Artikel 34 Absatz 1 EWG-Vertrag verbotenen „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen" ersucht.

Die Frage ist daraus entstanden, daß für den Export gewisser Erzeugnisse der Uhrenindustrie aus Frankreich Voraussetzung noch immer die Erteilung einer Lizenz oder die Ausstellung eines Zeugnisses des Centre technique de l'industrie horlogère (Cetehor) ist, welches die Übereinstimmung des fraglichen Erzeugnisses mit bestimmten Qualitätsnormen bestätigt; dieses Zeugnis ersetzt die Ausfuhrlizenz.

Zu erwähnen ist, daß das Cetehor aufgrund des französischen Gesetzes vom 22. Juli 1948, das die Möglichkeit der Errichtung technischer Zentren für die Industrie in allen Wirtschaftsbereichen vorsah, durch interministerielle Verordnung vom 22. April 1949 als eine derartige „öffentliche Anstalt" anerkannt wurde.

Im Rahmen der den Zentren übertragenen Aufgaben, den technischen Fortschritt zu fördern sowie zur Produktivitätssteigerung und Qualitätssicherung beizutragen, obliegt dem Cetehor die Kontrolle der Qualität von zum Export bestimmten Ankeruhren und Ankeruhrwerken in eigenen Arbeitsräumen nach von ihr selbst aufgestellten technischen Kriterien. Da das Cetehor mit einer Abgabe zu Lasten der Unternehmen der Branche finanziert wird, ist die erste Kontrolle für den Exporteur kostenfrei; dagegen gehen, wenn bei Zweifeln an der Qualität der Ware eine zweite Kontrolle notwendig wird, die diesbezüglichen Kosten zu Lasten des Betroffenen. Die Kontrolle erfolgt unverzüglich: die Frist beträgt 48 Stunden. Bei positivem Ergebnis erhält der Exporteur ein Prüfungszeugnis.

Die Ausstellung eines solchen Zeugnisses entbindet die Exporteure von der Pflicht, für die fraglichen Waren eine Ausfuhrlizenz beizubringen (diese Pflicht wird in Bekanntmachungen bestätigt, die im französischen Journal officiel vom 20. Oktober 1962 und vom 24. November 1964 veröffentlicht sind). Theoretisch hat also der Exporteur die Wahl zwischen Lizenz und Zeugnis. Jedoch scheint nach den Äußerungen des Prozeßbevollmächtigten der hier betroffenen Unternehmen und des Vertreters der Kommission seit einiger Zeit die Ausfuhrlizenz in der Praxis nicht mehr ohne das Qualitätszeugnis der Cetehor erteilt zu werden; jedenfalls soll die Erteilung einer Lizenz solange dauern, daß die Exporteure heute nur einfach versuchen, das Qualitätszeugnis zu erhalten.

Für den Vertrieb solcher Erzeugnisse im französischen Inland wird dagegen kein derartiges Zeugnis verlangt.

Die Inhaber einiger französischer Firmen aus dem Uhrensektor wurden nun angeklagt, für den Export von Uhren Prüfungszeugnisse, die sie vom Cetehor erhalten hatten, verfälscht zu haben. Es kam daraufhin zu einem Strafverfahren gegen diese Unternehmer vor dem Tribunal correctionnel Besançon. Da im Laufe des Verfahrens die Frage der Rechtmäßigkeit des Systems der Lizenzen oder der

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

zuvor beschriebenen Zeugnisse nach dem Gemeinschaftsrecht aufgeworfen wurde, hat das französische Gericht dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage vorgelegt:

„Sind die Ausdrücke mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung in Artikel 34 EWG-Vertrag so zu verstehen, daß sie auch auf eine gesetzliche Regelung eines Mitgliedstaats anwendbar sind, die für die Ausfuhr bestimmter Waren eine Lizenz oder aber statt dessen ein Prüfungszeugnis verlangt, welches gebührenfrei ist und verweigert werden kann, wenn die Qualität nicht bestimmten Normen entspricht, die die Stelle aufstellt, welche das die Lizenz ersetzende Zeugnis erteilt?"

2. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes besteht kein Zweifel, daß das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen in Artikel 34 Absatz 1 EWG-Vertrag die Mitgliedstaaten hindert, eine Ausfuhrlizenz zu verlangen, auch wenn sie ohne weiteres, sofort und kostenfrei erteilt wird.

Denken wir an die Entscheidung in der Rechtssache International Fruit Company (Urteil vom 15. Dezember 1971 in der Rechtssache 51 bis 54/71, Slg. 1971 1107 ff.), wo klargestellt wurde, daß die Artikel 30 und 34 Absatz 1 EWG-Vertrag außer im Falle der vom Gemeinschaftsrecht selbst vorgesehenen Ausnahmen im innergemeinschaftlichen Handel der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegenstehen, welche Einfuhr- oder Ausfuhrlizenzen oder ähnliche Verfahren gleich welcher Art auch nur formal vorschreiben. Dieser Grundsatz, der in einem Fall bestätigt wurde, in dem die nationalen Behörden die Lizenz ohne weiteres erteilten oder von der Pflicht, sie zu beantragen, großzügig Ausnahmen bewilligten, ist später erneut in seiner vollen Tragweite im Urteil vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, bekräftigt worden.

Im vorliegenden Fall handelt es sich für den Exporteur nicht um die Erfüllung einer bloßen Formalität. Wir haben gesehen, daß die Ausfuhr der fraglichen Erzeugnisse zumindest faktisch immer von der Erteilung eines Zeugnisses über die Übereinstimmung der Ware mit bestimmten Qualitätsnormen durch eine hierfür eingesetzte Stelle abhängt. Es ist offensichtlich, daß die Beeinträchtigung der Freiheit des Warenverkehrs hier schwerer wiegt, als wenn die Ein- oder Ausfuhr von einem Antrag auf eine Lizenz abhängt, die dann ohne weiteres erteilt wird.

Muß also das Erfordernis dieser bloßen Formalität in jedem Fall als durch den Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung angesehen werden, dann ist dies erst recht der Fall bei einer Verpflichtung ein Qualitätszeugnis oder eine Lizenz, welche in der Praxis eine Prüfung der Qualität der Ware voraussetzt, beizubringen. Der diskriminierende Charakter dieser Verpflichtung ist offensichtlich, da sie nur die zum Export bestimmten Waren und nicht die im französischen Inland in den Handel gelangenden Erzeugnisse betrifft.

Es braucht kaum erwähnt zu werden, daß die Ausnahmebestimmung des Artikels 36 des Vertrages nicht zur Begründung herangezogen werden kann, denn unter die Beschränkungen der Einfuhr oder Ausfuhr, die diese Vorschrift ausnahmsweise gestattet, fallen ausfuhrbeschränkende Maßnahmen zum Schutz der Qualität eines Erzeugnisses nicht. Trotzdem muß man fragen, ob nicht der im öffentlichen Interesse erfolgte Zweck der fraglichen Kontrolle dazu führen kann, sie unter einem anderen Gesichtspunkt als rechtmäßig zuzulassen.

In den Schlußanträgen in der Rechtssache 41/76 Donckerwolcke, hatte ich ausgeführt, daß es den Zweck der einzelnen Maßnahme oder genauer gesagt das Verhältnis zwischen den beschränkenden Wirkungen und dem möglicherweise mit

einem Gemeinschaftsinteresse im Einklang stehenden Ziel unterzubewerten hieße, wollte man jedwede Maßnahme als mit Artikel 30 EWG-Vertrag unvereinbar ansehen, die sich beschränkend auf den innergemeinschaftlichen Handel auswirkt oder ihn schwieriger oder beschwerlicher macht. Ich hatte in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß der Gerichtshof in der Rechtssache Kramer verneint hat, daß staatliche Maßnahmen zur Beschränkung der Fischereitätigkeit mit dem Ziel der Erhaltung der Meeresschätze Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung sind, auch wenn sie auf kurze Sicht eine Verminderung des Volumens der Produktion und damit des Handelsverkehrs bewirken (Urteil vom 14. Juli 1976 in den verbundenen Rechtssachen 3, 4 und 6/76).

Unter Berücksichtigung dieser neuesten Rechtsprechung könnte man sich fragen, ob nicht dieselbe Lösung auch für eine Handelsregelung gilt, die einen hohen Qualitätsstand der zum Export bestimmten nationalen Produktion sichern soll. Nach Ansicht des Vertreters der französischen Regierung bezweckt die fragliche Vorschrift in der Tat nicht eine Beschränkung der französischen Exporte, sondern die Sicherung der Qualität ausgeführter Erzeugnisse und damit den Schutz des guten Rufes der nationalen Produktion im Ausland, zugleich aber auch eine Garantie für den Verbraucher in der Gemeinschaft.

Ein Präzedenzfall von gewissem Interesse ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Entscheidung vom 26. Februar 1975 in der Rechtssache 63/74 (Cadsky/Istituto nazionale per il commercio estero, Slg. 1975, 290), die eine finanzielle Belastung der Exporteure im Hinblick auf eine Qualitätskontrolle durch einen Mitgliedstaat nur bei Erzeugnissen für ausländische Märkte, verbunden mit einem Ausfuhrverbot für nicht dem im nationalen Recht vorgeschriebenen Qualitätsstand entsprechende Erzeugnisse, betrifft. In dieser Entscheidung hat der Gerichtshof die Möglichkeit offengelassen, daß bei Fehlen einer gemeinschaftsrechtlichen Qualitätsregelung ein derartiges Hindernis für den freien Warenverkehr als rechtmäßig angesehen werden könnte. Abgesehen von dem nur hypothetischen Charakter dieser Äußerung ist jedoch zu bemerken, daß es sich in diesem Fall um eine Kontrolle bei Obst- und Gemüseerzeugnissen handelte und daß in diesem Bereich die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Marktorganisation in der Regel gemeinsame Qualitätsnormen vorsehen, die für die Vermarktung aller darunter fallender Erzeugnisse gelten, gleich ob sie für den Export oder zum internen Verbrauch im Erzeugerland bestimmt sind. Die Besonderheiten des Agrarsektors und der Fortbestand der nationalen Vorschriften bis zu ihrer Ersetzung durch eine gemeinsame Organisation können eine Erklärung für die Andeutung des Gerichtshofes sein, daß, bis zum Erlaß einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung eine Qualitätskontrolle möglicherweise zulässig ist. Dagegen würde man den Sinn und den Zusammenhang der zitierten Äußerung verkennen, wollte man daraus folgern, daß zwingende nationale Qualitätskontrollen bei zum Export bestimmten Erzeugnissen außerhalb des besonderen Bereichs der Landwirtschaft und auch bei Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Qualitätsnormen als rechtmäßig zugelassen seien.

Damit will ich gewiß nicht den Nutzen von Qualitätsnormen bestreiten. Ihre Anwendung, auch beschränkt auf den Export, könnte, ähnlich wie schon zur Verleihung des nationalen Qualitätswarenzeichens gesagt wurde, auf das sich die erwähnte Rechtssache Cadsky bezog (Schlußanträge des Generalanwalts Trabucchi, Slg. 1975, 295), sehr wohl mit dem Vertrag vereinbar sein, wenn sie so erfolgte, daß den interessierten Exporteuren und Erzeugern die Möglichkeit eingeräumt würde, sich freiwillig zur Verbesserung des Rufes ihrer Erzeugnisse der Kontrolle zu unterwerfen. Aber eine zwingende Kontrolle, von deren Ergebnissen der Staat die Ausfuhr der Ware abhängig

macht, kann zumindest dann nicht als zulässig angesehen werden, wenn die Kontrolle nicht auch die Waren betrifft, die im Lande selbst auf den Markt gebracht werden sollen. Jede unterschiedliche Behandlung von Waren nach ihrer Bestimmung widerspricht nämlich der grundlegenden Einheit des gemeisamen Marktes.

3. Auch einem weiteren Hinweis der französischen Regierung — wonach in der letzten Zeit die Exporte von Uhren aus Frankreich jährlich um 30 % im Wert und um 20 % in der Menge angestiegen seien, woraus die französische Regierung ableitet, daß die Maßnahmen der Qualitätskontrolle die Exporte gefördert hätten — kann kein Gewicht beigemessen werden.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es für die Qualifizierung einer Vorschrift als eine vom Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung nicht nötig zu beweisen, daß sie tatsächlich ein Hindernis für den Austausch der Waren, für die sie gilt, gebildet hat. Es reicht die Feststellung aus, daß sie den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen kann. Neben den Urteilen vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74, Dassonville, und vom 30. Oktober 1974 in der Rechtssache 190/73, Van Haaster, die ich in diesem Zusammenhang schon in den kürzlich gehaltenen Schlußanträgen in der Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, zitiert habe, kann man auch auf das Urteil vom 20. Februar 1975 in der Rechtssache 12/74, Kommission/Bundesrepublik Deutschland (Slg. 1975, 181), hinweisen. Nach Randnummer 14 der Entscheidungsgründe dieses Urteils trifft das Verbot der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen nicht nur Maßnahmen, die die Einfuhren der Erzeugnisse tatsächlich beschränken, sondern auch solche, die lediglich Einfuhren zu verhindern vermögen, die ohne diese Maßnahmen stattfinden könnten. Dieser Grundsatz gilt zweifellos auch für Ausfuhren.

Die Staaten können sicher Maßnahmen über die Vermarktung von Erzeugnissen beibehalten, auch wenn wegen der Unterschiede in den einschlägigen nationalen Regelungen daraus Nachteile für den freien Warenverkehr folgen könnten. Aber in jedem Fall müssen die Maßnahmen unterschiedslos für inländische und eingeführte Waren gelten, wie die Richtlinie der Kommission Nr. 70/50 vom 22. Dezember 1969 (ABl L 13, S. 29) bekräftigt. Diese Richtlinie befaßt sich vornehmlich mit dem Problem der Diskriminierung eingeführter Waren, auf die sich die Artikel 30 und 31 EWG-Vertrag beziehen. Aber derselbe Grundsatz gilt auch für die durch Artikel 34 untersagten Ausfuhrbeschränkungen; der dem zugrunde liegende Gedanke ist in der Tat immer die Einheit des gemeinsamen Marktes, mit der, wie ich soeben schon gesagt habe, eine unterschiedliche Behandlung einer und derselben Ware je nach der Bestimmung dieser Ware durch einen Mitgliedstaat nicht vereinbar ist, auch nicht wenn sich daraus nur eine Beeinträchtigung des Verkehrs für Waren aus diesem Staat ergibt.

Aus den dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Frage des Tribunal correctionnel Besançon mit der Feststellung zu beantworten, daß das in Artikel 34 EWG-Vertrag aufgestellte Verbot von mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung auf die Regelung eines Mitgliedstaates anwendbar ist, die für die Ausfuhr bestimmter Waren eine Lizenz oder aber statt dessen ein Prüfungszeugnis verlangt, welches aufgrund einer Qualitätskontrolle erteilt wird, von der die gleichen Waren, wenn sie innerhalb des Staates in den Handel gebracht werden, ausgenommen sind.