ländern angeführten wirtschaftlichen Schwierigkeiten tatsächlich bestanden und zumindest teilweise mit den Einfuhren von Textilerzeugnissen aus Drittländern zusammenhingen.

4. Voraussetzung für die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag ist, daß das den Organen zur Last gelegte Verhalten rechtswidrig ist, daß ein Schaden vorliegt und daß ein Kausalzusammenhang zwischen diesem Verhalten und dem geltend gemachten Schaden besteht. Wenn das angeblich schadenstiftende Verhalten des Organs nicht rechtswidrig ist, ist die Schadensersatzklage abzuweisen, ohne daß noch zu prüfen wäre, ob die anderen Voraussetzungen erfüllt sind.

5. Ein Streithelfer, der keinen Kostenantrag gestellt hat, trägt, auch wenn er dem Rechtsstreit auf seiten der obsiegenden Partei beigetreten ist, seine Kosten selbst.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT vom 2. Oktober 1985 *

Inhaltsangabe

1. Einleitung 890
2. Der Sachverhalt und die maßgeblichen Vorschriften in den beiden Rechtssachen 891
   2.1. Der Sachverhalt 891
   2.2. Die maßgeblichen Vorschriften 892
3. Die in beiden Rechtssachen wesentlichen materiell-rechtlichen Probleme und die dazu vertretenen Standpunkte 892
   3.1. Die Fragen des vorlegenden Gerichts und ihre Bedeutung für beide Rechtssachen 892
   3.2. Die Auslegung von Artikel 113 Absatz 1 EWG-Vertrag 893
   3.3. Die Auslegung von Artikel 115 EWG-Vertrag 898
4. Ausführungen zur Rechtssache 242/84 900
   4.1. Die Fragen des vorlegenden Gerichts und ihre allgemeine Bedeutung 900
   4.2. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Artikeln 113 und 115 901
      4.2.1. Das Donckerwolke-Urteil 901
      4.2.2. Weitere maßgebliche Rechtsprechung 903
   4.3. Ergänzende allgemeine Bemerkungen 904
   4.4. Die besonderen Aspekte der Rechtssache 242/84 906

* Aus dem Niederländischen übersetzt.

4.5. Ergebnis in der Rechtssache 242/84 907
5. Ausführungen zur Rechtssache 59/84 908
5.1. Die Anträge in der Rechtssache 59/84 908
5.2. Die Zulässigkeit des Hauptantrags 909
5.3. Die Haupt- und die Hilfsbegründung des Hauptantrags 910
5.3.1. Die Hauptbegründung 910
5.3.2. Die Hilfsbegründung 910
5.4. Der Schadensersatzantrag, wie er in der Sitzung näher umschrieben wurde 913
5.5. Ergebnis in der Rechtssache 59/84 915

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Einleitung

Den beiden Rechtssachen, die ich heute behandele, liegen einige eng miteinander zusammenhängende nationale und gemeinschaftliche Rechtsakte zugrunde: die Entscheidung des niederländischen Wirtschaftsministers vom 20. Dezember 1983, der Tezi Textiel BV (im folgenden: Klägerin) die Genehmigung für die Einfuhr von zwar aus Macau stammenden, aber in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindlichen, langen Baumwollhosen für Herren und Knaben in die Niederlande zu versagen, sowie die Entscheidungen der Kommission vom 12. April 1983 (ABl. 1983, C 102, S. 3) und vom 14. Dezember 1983 (ABl. 1983, C 340, S. 2), mit denen die Beneluxstaaten ermächtigt worden sind, eine größere Gruppe von Textilerzeugnissen aus diesem Entwicklungsland von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen. Diese Ermächtigungen gründeten sich auf Artikel 115 EWG-Vertrag. Der ablehnende Bescheid des Wirtschaftsministers vom 6. Mai 1983, der auf der Grundlage der Ermächtigungsentscheidung der Kommission vom 12. April 1983 erging, bildete den unmittelbaren Anlaß für die Rechtssache 242/84, ist aber für den Gerichtshof nur mittelbar von Bedeutung.

Die Besonderheiten des Sachverhalts und die streitigen Vorschriften, die Sachargumente der Klägerin in den beiden Verfahren sowie die Gegenargumente der Kommission, der niederländischen Regierung und der in einer oder beiden Rechtssachen zugleich auftretenden Regierungen von Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich lassen sich zum großen Teil am besten zusammen behandeln. Sie betreffen nämlich im wesentlichen dieselben Rechtsprobleme, die auch in der mündlichen Verhandlung zusammen behandelt wurden.

Formal gesehen unterscheiden sich die beiden Rechtssachen jedoch, so daß ihre Verbindung unmöglich war. Die Rechtssache 59/84 betrifft eine Klage der Firma Tezi gegen die den Niederlanden am 14. Dezember 1983 von der Kommission erteilte Ermächtigung. Die Klage enthält neben dem Antrag auf Nichtigerklärung gleichzeitig einen Antrag auf Schadensersatz. In dieser Rechtssache hat die Kommission gegen beide Forderungen die Einrede der Unzulässigkeit erhoben oder Zweifel an der Zulässigkeit geäußert. Die Rechtssache 242/84 betrifft dagegen ein Vorabentscheidungsersuchen des College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Dieses Ersuchen ist in einem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit zwischen der Klägerin und dem Wirtschaftsminister wegen der schon erwähnten Versagung der Einfuhrgenehmigung gestellt worden. Der

ablehnende Bescheid des Ministers beruhte seinerseits auf der ebenfalls schon genannten Ermächtigung der Kommission vom 12. April 1983.

Diesen Übereinstimmungen und Unterschieden werde ich Rechnung tragen, indem ich zunächst (in Abschnitt 2) eine zusammenfassende Übersicht über die in beiden Rechtssachen wesentlichen Tatsachen und Vorschriften und (in Abschnitt 3) über die dort aufgeworfenen inhaltlichen Rechtsprobleme und die dazu vertretenen Standpunkte gebe. Die Einzelheiten habe ich den beiden Sitzungsberichten entnommen, allerdings in einer anderen Reihenfolge. Diese Reihenfolge werde ich später noch erläutern.

Die allgemeinen Probleme der Auslegung der Artikel 113 und 115, auf denen in beiden Verfahren der Hauptakzent liegt, werde ich anschließend (in Abschnitt 4 meiner Ausführungen zur Rechtssache 242/84) behandeln. Die Natur des Vorabentscheidungsverfahrens bringt es mit sich, daß Sie dort auch für die Vorabentscheidung wichtige Argumente berücksichtigen können, die in einem einschlägigen anderen Verfahren, hier in der Rechtssache 59/84, vorgetragen worden sind. Schließlich werde ich dann (in Abschnitt 5) meine Schlußfolgerungen in der letztgenannten Rechtssache darstellen. Dabei werde ich natürlich zugleich auf die besonderen verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Aspekte dieser Rechtssache eingehen.

2. Der Sachverhalt und die maßgeblichen Vorschriften in den beiden Rechtssachen

2.1. *Der Sachverhalt*

Die oben genannte Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983, gegen die die Klägerin am 6. März 1984 klagte, enthielt eine Ermächtigung der Beneluxländer, Shorts und andere kurze Hosen aus Baumwolle und lange Hosen aus Geweben für Männer und Knaben sowie lange Hosen aus Geweben für Frauen, Mädchen und Kleinkinder der Tarifstellen ex 61.01 B V und ex 61.02 B II Kategorie 6 mit Ursprung in Macau, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen (ABl. 1983, C 340, S. 2). Tezi beantragte zugleich Schadensersatz für den ihr infolge dieser Entscheidung entstandenen Schaden.

Am 1. Dezember 1983 beantragte die Klägerin bei den zuständigen niederländischen Behörden Genehmigungen für die Einfuhr aus Italien von 287 749 langen Baumwollhosen für Herren und Knaben der Tarifstelle 61.01 B V e 3 mit Ursprung in Macau.

Diese Genehmigungen wurden aufgrund der genannten Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983 (auch als Ermächtigungsentscheidung bezeichnet) versagt, mit der die Kommission auf Antrag der niederländischen Regierung und mit Zustimmung von Belgien und Luxemburg die Beneluxstaaten nach Artikel 115 EWG-Vertrag ermächtigt hatte, vom 1. bis 31. Dezember 1983 alle langen Hosen der Tarifstellen 61.01 B V und 61.02 B II des GZT mit Ursprung in Macau, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befanden und für die Anträge auf Einfuhrgenehmigung nach dem 30. November 1983 eingereicht worden waren, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen.

Nach der Vorlageentscheidung des College van Beroep voor het Bedrijfsleven (S. 2 und 3) betrifft der dort streitige ablehnende Bescheid des Wirtschaftsministers vom 6. Mai 1983 Textilerzeugnisse der in der angeführten Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983 genannten Art mit demselben Ursprung, die sich ebenfalls in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befanden. Der ablehnende Bescheid beruhte hier jedoch auf der oben genannten früheren Ermächtigungsentscheidung der Kommission vom 12. April 1983, die gleich-

artige Erzeugnisse betraf. Diese Entscheidung galt bis zum 30. November 1983.

2.2. *Die maßgeblichen Vorschriften*

Für den Handel mit Textilerzeugnissen zwischen Macau und der Gemeinschaft galt zur Zeit der streitigen Ereignisse das 1982 im Rahmen des GATT geschlossene Zweite Allfaserabkommen. Dieses Abkommen ist zwar noch nicht offiziell von der Gemeinschaft angenommen worden, wird aber gemäß der Verordnung Nr. 3059/78 des Rates vom 21. Dezember 1978 (ABl. 1978, L 365, S. 1), die später durch die Verordnung Nr. 3589/82 vom 23. Dezember 1982 über die gemeinsame Einfuhrregelung für bestimmte Textilwaren mit Ursprung in Drittländern (ABl. 1982, L 374, S. 106) ersetzt wurde, unter anderem im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und Macau vorläufig angewandt.

Nach der — auf den vorliegenden Sachverhalt anzuwendenden — Verordnung Nr. 3589/82 gelten für die Textilwaren, die unter die in Anhang I genannten Kategorien fallen, bei der Einfuhr in die Gemeinschaft die in Anhang III festgesetzten Höchstmengen. Für die Waren der Kategorie 6 mit Ursprung in Macau war die Höchstmenge für 1983 auf 10 114 000 Stück festgesetzt worden. Diese Höchstmenge wurde nach Artikel 3 Absatz 2 gemäß Anhang IV auf die verschiedenen Mitgliedstaaten aufgeteilt, wobei die Beneluxländer als Einheit behandelt wurden.

Hinsichtlich des Handels mit diesen Waren zwischen den Beneluxländern und den übrigen Mitgliedstaaten hatte die Kommission die Beneluxländer aufgrund von Artikel 115 EWG-Vertrag und ihrer Entscheidung 80/47/EWG vom 20. Dezember 1979 (ABl. 1979, L 16, S. 14) in zwei aufeinanderfolgenden Entscheidungen ermächtigt, die Einfuhren in der Weise einer innergemeinschaftlichen Überwachung zu unterwerfen, daß für sie eine Genehmigungspflicht vorgesehen wurde. Zur Zeit der in beiden Rechtssachen maßgeblichen Ereignisse galt das innergemeinschaftliche Überwachungssystem.

Auf andere wesentliche Vorschriften komme ich, soweit notwendig, später in meinen Schlußanträgen noch zu sprechen.

3. Die in beiden Rechtssachen wesentlichen materiell-rechtlichen Probleme und die dazu vertretenen Standpunkte

3.1. *Die Fragen des vorlegenden Gerichts und ihre Bedeutung für beide Rechtssachen*

In der Rechtssache 242/84 hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven dem Gerichtshof folgende zwei Fragen vorgelegt:

1) Sind die Artikel 113 und 115 EWG-Vertrag in ihrem Zusammenhang gesehen so auszulegen, daß für die Kommission nach Abschluß der Vereinbarung über den internationalen Handel mit Textilien (Allfaserabkommen) und nach Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 3589/82 des Rates im Bereich des internationalen Handels mit Textilwaren noch Raum ist für die Anwendung des Artikels 115?

2) Ist, wenn die Frage 1 zu bejahen ist, Artikel 115 EWG-Vertrag so auszulegen, daß unter den „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" auch eine Aufteilung von gemeinschaftlichen mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verstehen ist, wie sie in Anhang IV der Verordnung (EWG) Nr. 3589/82 des Rates festgelegt ist?

Diese Fragen, die weiteren Ausführungen in der Vorlageentscheidung und die in den beiden Rechtssachen vor dem Gerichtshof dargelegten Standpunkte zeigen, daß in den beiden Rechtssachen folgende fundamentale Fragen im Mittelpunkt stehen:

a) die der Auslegung von Artikel 113 Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz: „Nach

Ablauf der Übergangszeit wird die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet." Nicht ganz ohne Bedeutung ist dabei, daß es in der französischen Fassung „est fondé" und in der englischen Fassung „shall be based" heißt. Im Zusammenhang mit der in beiden Rechtssachen streitigen Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag sind hier insbesondere noch folgende Fragen von Bedeutung:

aa) Sind das Allfaserabkommen und die darauf beruhende, durch die genannte Verordnung Nr. 3589/82 des Rates eingeführte „gemeinsame Einfuhrregelung für bestimmte Textilwaren mit Ursprung in Drittländern" Maßnahmen der gemeinsamen Handelspolitik?

ab) Lassen Artikel 113 im allgemeinen und die genannte Verordnung im besonderen noch Raum für nationale handelspolitische Maßnahmen oder für von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschiedene Durchführungsbestimmungen einer Maßnahme der gemeinsamen Handelspolitik?

b) die Frage der Auslegung von Artikel 115 EWG-Vertrag, insbesondere im Hinblick auf folgende Rechtsprobleme:

ba) allgemein die Möglichkeit, Artikel 115 nach Ablauf der Übergangszeit anzuwenden;

bb) die Möglichkeit einer solchen Anwendung, insbesondere nach dem Abschluß des Allfaserabkommens und nach dem Erlaß der genannten Verordnung Nr. 3589/82 des Rates;

bc) die Auslegung der Wendung „der von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" in Artikel 115 im Zusammenhang mit dem dem Vorlageverfahren zugrunde liegenden Sachverhalt. Dabei möchte das vorlegende Gericht von Ihnen insbesondere wissen, ob darunter „auch eine Aufteilung von gemeinschaftlichen mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verstehen ist, wie sie in Anhang IV der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates festgelegt ist". In den Verfahren vor dem Gerichtshof ging es jedoch auch noch um andere Aspekte der Frage bc).

Ich werde nun die in den beiden Rechtssachen im schriftlichen Verfahren vor dem Gerichtshof vorgetragenen Hauptargumente zusammenfassend darstellen. Die beiden Sitzungsberichte dienen mir hierbei wiederum als Ausgangspunkt.

3.2. *Die Auslegung von Artikel 113 Absatz 1 EWG-Vertrag*

a) Der Standpunkt der *Klägerin* zu dieser Frage kommt am klarsten in der Rechtssache 242/84 zum Ausdruck.

Die Klägerin erklärt einleitend zu meiner Frage unter ab), der Vertrag habe die Zuständigkeit auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik vollständig und unwiderruflich der Gemeinschaft übertragen. Soweit sich die Gestaltung dieser Politik verzögert habe, habe der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung der Kommission jedoch zugestanden, die Mitgliedstaaten — auch nach Ablauf der Übergangszeit — zur Aufrechterhaltung, d. h. zur weiteren Anwendung, nationaler handelspolitischer Maßnahmen zu ermächtigen.

Diese Möglichkeit entfalle jedoch, sobald die Gemeinschaft nach Artikel 113 von ihrer Zuständigkeit auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik Gebrauch mache. In welcher Weise dies geschehe, sei dabei ohne Bedeutung. Um von einer gemeinsamen Handelspolitik sprechen zu können, sei es nicht notwendig, daß alle handelspolitischen Maßnahmen einheitlich und ohne

Rücksicht auf Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ergingen. Selbst bei Maßnahmen, die zwar an nationalen Bedürfnissen ausgerichtet seien, aber von der Gemeinschaft ausgingen, könne von einer gemeinsamen Handelspolitik gesprochen werden, so daß die Berufung auf Artikel 115 ausgeschlossen sei.

Dieses Ergebnis werde durch den Wortlaut des Artikels 115 bestätigt, der im ersten Absatz von den „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" spreche. Dies zeige, daß nur nationale handelspolitische Maßnahmen durch Artikel 115 gedeckt sein könnten. Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten dagegen zur Durchführung von Gemeinschaftsverordnungen erließen, fielen nicht unter Artikel 115 Absatz 1.

Hinsichtlich meiner Frage unter aa) vertritt die Klägerin die Auffassung, die durch die Verordnung Nr. 3589/82 eingeführte Regelung sei eine gemeinschaftliche Maßnahme, die zeige, daß die Gemeinschaft ihre Befugnisse auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik in vollem Umfange wahrgenommen habe. Daran ändere auch der Umstand nichts, daß in dieser Regelung eine Aufteilung des Gemeinschaftskontingents in nationale Teilquoten vorgesehen sei. Vor allem könne die Regelung nicht als Fortsetzung einer früheren nationalen Handelspolitik betrachtet werden, zumal es in den Niederlanden vor Ablauf der Übergangszeit keine Einfuhrbeschränkungen für die jetzt streitigen Waren gegeben habe.

Außerdem biete die Verordnung Nr. 3589/82 selbst eine Möglichkeit, ernsten Schwierigkeiten, die durch Verkehrsverlagerungen in einen oder mehrere Mitgliedstaaten auftreten könnten, zu begegnen.

Die Klägerin verweist dazu auf Artikel 7 Absatz 2, in dem ein Verfahren zur Anpassung der nationalen Teilquoten vorgesehen sei, „wenn sich dies, insbesondere aufgrund der Entwicklung der Handelsströme, als notwendig erweist". Diese Bestimmung beziehe sich nicht nur auf die unmittelbare Einfuhr aus Drittländern, sondern gelte auch, wenn infolge innergemeinschaftlicher Handelsströme Schwierigkeiten aufträten.

Wenn den Schwierigkeiten im Rahmen des Verfahrens des Artikels 7 Absatz 2 nicht abzuhelfen sei, könne die Gemeinschaftshöchstmenge nach Artikel 5 geändert werden.

Zusammenfassend schlägt die Klägerin Ihnen vor, die Vorabentscheidungsfragen wie folgt zu beantworten:

1) Die Artikel 113 und 115 EWG-Vertrag sind dahin auszulegen, daß die Kommission nicht befugt ist, einen Mitgliedstaat nach Artikel 115 zum Erlaß von Schutzmaßnahmen gegen die Einfuhr von Waren zu ermächtigen, die sich nach dem Inkrafttreten des Allfaserabkommens und der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befinden.

2) Falls diese Frage überhaupt noch beantwortet werden muß, so ist Artikel 115 EWG-Vertrag dahin auszulegen, daß unter den „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" nicht eine Aufteilung von gemeinschaftlichen Höchstmengen auf die einzelnen Mitgliedstaaten zu verstehen ist, wie sie in Anhang IV der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates festgelegt ist.

Die Klägerin hat demnach ihren Standpunkt im schriftlichen Verfahren vor allem mit ihrer Auslegung des Artikels 113 EWG-Vertrag begründet. Ihre weniger eingehende Stellungnahme in der Rechtssache 59/84 ist in diesem Zusammenhang nur insoweit zu erwähnen, als sie dort die Aufteilung des Gemeinschaftskontingents in nationale Teilquoten in der Verordnung Nr. 3589/82 als Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik betrachtet. Nach der neunten Begründungs-

erwägung dieser Verordnung beruhe diese Maßnahme ausschließlich auf rein verwaltungsmäßigen Gründen. In Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichtshofes hat die Klägerin diese Auffassung dahin gehend verdeutlicht, daß sie sich mit der Wendung „verwaltungsmäßige Gründe" auf die neunte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3589/82 bezogen habe. Dort heiße es, daß zur Anwendung der Gemeinschaftshöchstmengen „ein besonderes Verwaltungsverfahren eingerichtet werden" müsse und daß diese gemeinsame Verwaltung durch eine Aufteilung der Höchstmengen auf die Mitgliedstaaten zu dezentralisieren sei.

Da die Gemeinschaft selber nicht über den zur Anwendung der Gemeinschaftshöchstmengen notwendigen Verwaltungsapparat verfüge, müsse sie auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zurückgreifen, soweit es um die Erteilung von Genehmigungen, die Anrechnung der genehmigten Einfuhren auf die Gemeinschaftshöchstmengen, die Übertragung der nicht ausgenutzten Mengen auf das folgende Jahr, die Verhinderung von Betrügereien hinsichtlich des Warenursprungs, die Anpassung an den geänderten Bedarf usw. gehe.

Ein wirksames dezentralisiertes Verwaltungsverfahren erfordere eine Aufteilung der Gemeinschaftsquote in nationale Teilquoten. Ohne eine solche Aufteilung wäre eine rechtzeitige Anrechnung der genehmigten Einfuhren auf die Gemeinschaftshöchstmengen innerhalb der gesamten Gemeinschaft nicht möglich. Dies könnte in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zu einer plötzlichen Nachfragesteigerung bei Einfuhren führen mit der Folge, daß der Bedarf in anderen Mitgliedstaaten nicht, zumindest nicht durch unmittelbare Einfuhren, gedeckt werden könnte.

Zwar habe man, wie sich aus der zehnten Begründungserwägung ergebe, bei der Aufteilung in nationale Teilquoten auch der Situation Rechnung getragen, wie sie bei Erlaß der betreffenden Verordnung sowohl im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Lieferländern als auch innerhalb der Mitgliedstaaten bestanden habe, doch ändere dies nichts an dem Gemeinschaftscharakter der Verordnung Nr. 3589/82.

b) Die *Kommission* hat ihren Standpunkt in den beiden Rechtssachen im schriftlichen Verfahren in erster Linie auf die Auslegung des Artikels 115 gestützt. Zur Auslegung des Artikels 113 Absatz 1 hat sie jedoch in der Rechtssache 242/84 die Auffassung vertreten, die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Handelspolitik umfasse sowohl Maßnahmen der Liberalisierung als auch der Einschränkung des Handels mit Drittländern. Wenn die Einfuhr aus Drittländern beschränkt werden müsse, könne die Kommission die Mitgliedstaaten zum Erlaß nationaler Maßnahmen ermächtigen. Sie könne jedoch auch im Wege einer allmählichen Entwicklung die Errichtung eines Systems nebeneinander bestehender harmonisierter Maßnahmen anstreben, die aufgrund der Verhältnisse der nationalen Industrie und der Marktsituation erlassen worden seien und die somit ein gemeinschaftliches Ganzes bildeten, über das sie auf internationaler Ebene mit den Drittländern verhandeln könne.

Auch im zweiten Fall sei eine Berufung auf Artikel 115 möglich. Artikel 115 Absatz 1 betreffe nämlich nicht allein die von den Mitgliedstaaten aus rein innerstaatlichen Gründen erlassenen Maßnahmen, sondern auch solche, die sie zur Durchführung gemeinschaftlicher Verpflichtungen träfen. Es gehe in beiden Fällen um Maßnahmen mit derselben Zielsetzung.

In ihrer Antwort auf schriftliche Fragen des Gerichtshofes erläutert die Kommission zunächst, sie betrachte die Regelung der Verordnung Nr. 3589/82 als eine Regelung der gemeinsamen Handelspolitik. Diese sei jedoch keine einheitliche Politik. Gerade die

fehlende Einheitlichkeit sei ihrer Ansicht nach entscheidend für die Anwendbarkeit von Artikel 115 EWG-Vertrag.

Artikel 113 verlange nicht, daß die Gemeinschaftsregelung unter allen Umständen einheitliche Bestimmungen enthalte. Artikel 115 sei weiterhin anwendbar, solange die aus Drittländern eingeführten Waren nicht unabhängig davon, in welchen Staat sie eingeführt würden, ein und denselben Bedingungen unterworfen seien.

Eine Regelung sei dann einheitlich, wenn sie keine Aufteilung eines Gemeinschaftskontingents auf die Mitgliedstaaten vornehme und weder regionale Schutzmaßnahmen noch eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung ursprünglich nationaler mengenmäßiger Beschränkungen enthalte.

Trotzdem könne in bestimmten Fällen eine Regelung zur Aufteilung eines gemeinsamen Kontingents in nationale Teilquoten einheitlich sein, namentlich, wenn die Aufteilung aus rein verwaltungsmäßigen Gründen erfolge. Diese gelte jedoch nicht für die Regelung der Verordnung Nr. 3589/82, wie sich aus der zehnten Begründungserwägung ergebe.

Als Beispiele für andere Bereiche, in denen diese Einheitlichkeit erreicht worden sei, nennt die Kommission den Gemeinsamen Zolltarif, die Verordnung Nr. 288/82 des Rates betreffend die gemeinsame Einfuhrregelung (ABl. 1982, L 35, S. 1) sowie die mit verschiedenen Drittländern geschlossenen Freihandelsabkommen mit Ausnahme der Fälle, in denen diese Verordnung oder diese Abkommen regionale Schutzmaßnahmen zuließen.

Auf wichtige Erläuterungen, die die Kommission noch in der Sitzung gegeben hat, werde ich in meinen Schlußanträgen zur Rechtssache 242/84 noch zurückkommen.

c) Die *niederländische*, die *britische*, die *französische* und die *italienische Regierung* heben in ihren Stellungnahmen in der einen oder in beiden Rechtssachen mit unterschiedlichen Formulierungen besonders hervor, daß die gemeinsame Handelspolitik im Textilbereich unvollständig und vor allem nicht einheitlich sei. Artikel 115 bleibe anwendbar, solange die gemeinsame Handelspolitik im Textilbereich unvollständig (Frankreich und Italien) und/oder nicht einheitlich sei (Niederlande und Vereinigtes Königreich).

In diesem Zusammenhang führt die *französische Regierung* noch aus, solange die Handelspolitik unvollständig sei, dürften die Mitgliedstaaten nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76 (Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921) „mit einer besonderen Ermächtigung durch die Kommission" nationale handelspolitische Maßnahmen treffen.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* trägt in ihren schriftlichen Erklärungen in der Rechtssache 242/84 noch vor, die Verordnung Nr. 3589/82 führe zu keiner einheitlichen Handelspolitik, da sie eine Aufteilung des Gemeinschaftskontingents in nationale Teilquoten vorsehe, bei der den nationalen Märkten Rechnung getragen werde und nicht den Bedürfnissen des Gemeinschaftsmarkts als solcher. Solange eine solche Regelung bestehe, werde es Unterschiede zwischen den handelspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten geben, die Schutzmaßnahmen nach Artikel 115 erforderlich machten. Außerdem hat die britische Regierung in Beantwortung Ihrer Fragen aufgrund des von Ihnen bereits genannten Donckerwolcke-Urteils ihren Standpunkt dahin gehend erläutert, daß es nur dann eine auf einheitlichen Grundsätzen beruhende gemeinsame Handelspolitik geben könne, wenn die Waren, gleich in welchem Staat sie in den freien Verkehr überführt worden seien, hinsichtlich Einfuhr, Verzollung und Vertrieb denselben Bedingungen

unterlägen, also wenn sowohl die Zollsätze als auch die übrigen Bedingungen für die Einfuhr in die Gemeinschaft in allen Mitgliedstaaten gleich seien und es nur einen einzigen gemeinsamen Markt für die betreffenden Waren gebe". Dies sei beim überwiegenden Teil der industriellen Waren der Fall.

Bei Waren, für die aufgrund von getrennten Märkten innerhalb der Gemeinschaft besondere Regeln und Quoten gälten, könne von einer einheitlichen Politik keine Rede sein. Diese Quoten ergäben sich aus der Übernahme der vorhandenen nationalen Handelspolitik oder dem Erlaß regionaler Schutzmaßnahmen durch die Gemeinschaft. Ein Beispiel für den ersten Fall seien die in der Anlage I der genannten Verordnung Nr. 288/82 mit einem Sternchen gekennzeichneten Maßnahmen. Ein Beispiel für den zweiten Fall sei die im Jahre 1984 eingeführte Beschränkung von Einfuhren aus Hongkong stammender Quarzuhren nach Frankreich. Nur wenn Maßnahmen wie im ersten oder im zweiten Fall vorlägen, könne auf Artikel 115 EWG-Vertrag zurückgegriffen werden, um zu verhindern, daß die Maßnahmen umgangen würden.

Die *niederländische Regierung* hat die Fragen des Gerichtshofes in demselben Sinne beantwortet.

Nach Auffassung der *italienischen Regierung* ergibt sich aus den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 3589/82, namentlich aus der neunten Erwägung, daß sich der Rat bei Erlaß dieser Verordnung der besonderen Situation auf dem gemeinsamen Textilmarkt vollkommen bewußt gewesen sei und deshalb beschlossen habe, in diesem Bereich die gemeinsame Handelspolitik allmählich in einzelnen Schritten zu verwirklichen.

Die Aufteilung in nationale Teilquoten beruhe nicht allein auf verwaltungsmäßigen Gründen, sondern sei auch unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Bedarfs in den einzelnen Mitgliedstaaten, der besonderen Sensibilität der Textilindustrie in der Gemeinschaft und der unterschiedlichen Voraussetzungen für die Einfuhren in die einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt.

Die *niederländische* und die *britische Regierung* haben schließlich erläutert, warum sie im Gegensatz zur Klägerin die Artikel 5 und 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3589/82 nicht für eine brauchbare Alternative zu Artikel 115 halten, so daß dieser nicht überflüssig sei.

d) *Die Fragen des Gerichtshofes*

Vollständigkeitshalber möchte ich daran erinnern, daß der Gerichtshof der Kommission und den beteiligten Mitgliedstaaten am 26. März 1985 folgende Fragen gestellt hat, deren Beantwortung ich in meinen bisherigen Ausführungen schon zusammengefaßt habe:

Sie tragen in Ihren Erklärungen vor, die durch die Verordnung Nr. 3589/82 eingeführte Regelung könne nicht als gemeinsame Handelspolitik qualifiziert werden. Der Gerichtshof bittet Sie um Ausführungen zu folgenden Fragen:

— Wie müßte Ihrer Meinung nach eine Regelung aussehen, die als gemeinsame Handelspolitik im Sinne von Artikel 113 EWG-Vertrag zu qualifizieren wäre?

— Gibt es in anderen Handelsbereichen als dem von Textilwaren eine Regelung mit solchen Merkmalen? Wenn ja, in welchem Bereich?

— Unter welchen Voraussetzungen könnte man von einer so weit gehenden Übereinstimmung der in den verschiedenen Mitgliedstaaten angewandten handelspolitischen Maßnahmen sprechen, daß ein Rückgriff auf Artikel 115 EWG-Vertrag überflüssig wäre?

3.3. *Die Auslegung von Artikel 115 EWG-Vertrag*

a) Die von der *Klägerin* vorgeschlagene Auslegung ist die logische Folge ihrer Auffassung, daß ab dem Zeitpunkt, zu dem die Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich der gemeinsamen Handelspolitik von ihrer ausschließlichen Zuständigkeit gemäß Artikel 113 EWG-Vertrag Gebrauch gemacht habe, in diesem Bereich ein Rückgriff auf Artikel 115 EWG-Vertrag nicht mehr möglich sei und die Kommission die Mitgliedstaaten deshalb nicht mehr aufgrund dieser Vorschrift zum Erlaß von Schutzmaßnahmen ermächtigen könne. Von ihrem Standpunkt aus ist also ihre oben dargestellte Auslegung des Artikels 113 und der Verordnung Nr. 3589/82 für beide Rechtssachen entscheidend. In ihrer Erwiderung in der Rechtssache 59/84 hat sie auf die Klagebeantwortung der Kommission hin dem aber noch hinzugefügt, sie sei nicht der Ansicht, daß bereits die Aufteilung der Gemeinschaftsquote in nationale Teilquoten für die Anwendbarkeit des Artikels 115 ausreiche. Die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Durchführung der von der Gemeinschaft festgesetzten nationalen Teilquoten träfen, könnten keinesfalls als „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffene handelspolitische Maßnahmen" im Sinne von Artikel 115 angesehen werden. Nationale Maßnahmen zur Durchführung der von der Gemeinschaft festgesetzten nationalen Teilquoten ließen keine Unterschiede erkennen, die zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten führen könnten, aufgrund deren ein Rückgriff auf Artikel 115 gerechtfertigt wäre.

In der Rechtssache 59/84 hat die Klägerin für diesen konkreten Fall hilfsweise noch vorgetragen, die Kommission habe bei Erlaß der Ermächtigungsentscheidung die in Artikel 115 genannten Voraussetzungen in mehrfacher Hinsicht nicht beachtet.

Erstens habe die Kommission den Beneluxländern erlaubt, Schutzmaßnahmen für eine sehr große Kategorie von Waren (Kategorie 6 der Anlage IV zur Verordnung Nr. 3589/82) zu treffen. Die Kommission hätte jedoch aufgrund der Angaben, die ihr der antragstellende Mitgliedstaat nach der Entscheidung 80/47/EWG vom 20. Dezember 1979 liefern müsse, von der niederländischen Regierung eine genauere Umschreibung der Waren verlangen müssen, für die Schutzmaßnahmen beantragt worden seien. Außerdem weist die Klägerin darauf hin, daß sich die Einfuhrgenehmigungen, die sie bei den niederländischen Behörden beantragt habe, auf eine viel kleinere Warengruppe als die ganze Kategorie 6 bezogen hätten, für die die Kommission die Ermächtigung erteilt habe.

Zweitens hätten keine wirtschaftlichen Schwierigkeiten bestanden, die die Ermächtigung zu Schutzmäßnahmen gerechtfertigt hätten. Der im Antrag der niederländischen Regierung angeführte Abbau von Arbeitsplätzen in der Textilindustrie für Damen- und Herrenoberbekleidung gelte nicht unbedingt für die Hersteller von Herren- und Knabenhosen aus Baumwolle, die zu den Waren gehörten, die die Klägerin in die Niederlande habe einführen wollen.

b) Die *Kommission* ist dagegen, wie bereits dargestellt, der Meinung, daß sie auch bei einer Regelung von nebeneinander bestehenden harmonisierten Maßnahmen (die aufgrund von Angaben über die nationale Industrie und Marktsituation erlassen worden seien und somit ein gemeinschaftliches Ganzes bildeten, über das sie auf internationaler Ebene mit Drittländern verhandeln könne) auf Artikel 115 zurückgreifen könne. Artikel 115 sei erst dann nicht mehr anwendbar, wenn Waren aus Drittländern, gleich in welchem Mitgliedstaat sie in den Verkehr gebracht worden seien, hinsichtlich Einfuhr, Verzollung und Vertrieb denselben Bedingungen unterlägen. Davon könne bei

einer Regelung, die auf einer Aufteilung eines Gemeinschaftskontingents in nationale Quoten beruhe und die dementsprechend zu Unterschieden zwischen den in den einzelnen Mitgliedstaaten anzuwendenden Maßnahmen führe, keine Rede sein. Diese Unterschiede rechtfertigten die Anwendung von Artikel 115.

Die durch die Verordnung Nr. 3589/82 im Textilbereich eingeführte Regelung könne die Anwendbarkeit von Artikel 115 nicht ausschließen. Die Einfuhren der betreffenden Waren seien nämlich keiner einheitlichen Regelung unterworfen, da das Gemeinschaftskontingent auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt worden sei. Die neunte Begründungserwägung der Verordnung bestätige, daß die gemeinsame Handelspolitik in diesem Bereich noch nicht vollständig verwirklicht worden sei.

Die Anwendung von Artikel 115 sei nicht dadurch ausgeschlossen, daß nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 3589/82 die Aufteilung der nationalen Quote angepaßt werden könne, um der Entwicklung der Handelsströme Rechnung zu tragen. Diese Bestimmung beziehe sich nur auf die unmittelbaren Einfuhren und sei nicht anwendbar, wenn, wie im vorliegenden Fall, die nationalen Quoten insgesamt bereits gut ausgenutzt würden.

Nach Ansicht der Kommission sind die in der Rechtssache 242/84 vorgelegten Fragen daher wie folgt zu beantworten:

1) Artikel 115 EWG-Vertrag ist dahin gehend auszulegen, daß er auf den Handel mit Textilwaren anwendbar ist, soweit die Gemeinschaftsregelung in diesem Bereich zu Unterschieden zwischen den von den Mitgliedstaaten anzuwendenden handelspolitischen Maßnahmen führt.

2) Solche Unterschiede ergeben sich aus der in der Anlage IV der Verordnung Nr. 3589/82 vorgesehenen Aufteilung von Gemeinschaftshöchstmengen auf die Mitgliedstaaten.

In ihrer Gegenerwiderung in der Rechtssache 59/84 hält die Kommission daran fest, daß sie die Mitgliedstaaten zu Schutzmaßnahmen im Sinne von Artikel 115 EWG-Vertrag sowohl dann ermächtigen könne, wenn die handelspolitische Maßnahme, deren Beeinträchtigung infolge von Verlagerungen der Handelsströme verhindert werden müsse, von den Mitgliedstaaten selbständig getroffen worden sei, als auch dann, wenn eine solche Maßnahme von der Gemeinschaft erlassen worden sei und dann von einem Mitgliedstaat durchgeführt werde. Die Unterscheidung, die die Klägerin zwischen diesen beiden Fällen machen wolle, sei grundlos, da es hier um materiellrechtlich gleiche Maßnahmen gehe.

Zu dem oben wiedergegebenen Hilfsvorbringen der Klägerin, daß die in der Rechtssache 59/84 streitige Ermächtigung einen zu weiten sachlichen Geltungsbereich habe, erklärt die Kommission folgendes: Weder aus Artikel 115 noch aus der Entscheidung 80/47/EWG ergebe sich, daß eine Entscheidung aufgrund von Artikel 115 sich in einer Stellungnahme zur Situation bei denjenigen Waren erschöpfen müsse, die in den Anträgen auf Erteilung von Einfuhrpapieren genannt seien. Nichts hindere die Kommission daran, für eine ganze Warenkategorie zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Artikels 115 erfüllt seien. Dabei bilde der Umstand, daß eine Reihe von Genehmigungsanträgen eingereicht worden sei, nur eines von mehreren Kriterien.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die den Erlaß der Ermächtigungsentscheidung rechtfertigten, verweist die Kommission darauf, daß die Produktion in den Beneluxländern immer weiter gesunken sei, die Einfuhren aus Drittländern zugenommen hätten, die Beneluxquote für Erzeugnisse aus Macau nahezu ausgeschöpft gewesen sei und die Einfuhren von in anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindli-

chen Mengen diese Quote um 43 % überschritten hätten. Dazu sei noch gekommen, daß die Preise der betreffenden Waren aus Macau 50 % niedriger gewesen seien als die von gleichen in den Beneluxländern hergestellten Waren und bei der betreffenden Industrie seit 1980 allein schon in den Niederlanden ein sehr hoher Verlust an Arbeitsplätzen zu beobachten gewesen sei.

Nach Auffassung der Kommission waren daher im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 115 erfüllt.

c) Die *niederländische,* die *britische,* die *französische* und die *italienische Regierung* vertreten mit unterschiedlichen Formulierungen die Ansicht, daß eine gemeinschaftliche handelspolitische Maßnahme wie die Verordnung Nr. 3589/82 wegen ihres nicht für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Charakters die Anwendung von Artikel 115 nicht ausschließe.

Die von der italienischen und der britischen Regierung auf die Fragen des vorlegenden Gerichts vorgeschlagenen gleichlautenden Antworten enthalten jedoch eine interessante Präzisierung unter anderem ihrer Auslegung des Artikels 115. Sie lauten folgendermaßen:

— Die Artikel 113 und 115 EWG-Vertrag sind in ihrem Zusammenhang gesehen so auszulegen, daß für die Kommission nach Abschluß der Vereinbarung über den internationalen Handel mit Textilien (Allfaserabkommen) und nach Erlaß der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates im Bereich des internationalen Handels mit Textilwaren noch Raum für die Anwendung des Artikels 115 ist.

— Artikel 115 EWG-Vertrag ist so auszulegen, daß unter den „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" auch eine Aufteilung von gemeinschaftlichen mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verstehen ist, wie sie in Anhang IV der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates festgelegt ist.

4. Ausführungen zur Rechtssache 242/84

4.1. *Die Fragen des vorlegenden Gerichts und ihre allgemeine Bedeutung*

Ich möchte in Erinnerung rufen, daß die Fragen des vorlegenden Gerichts in der Rechtssache 242/84 wie folgt lauten:

1) Sind die Artikel 113 und 115 EWG-Vertrag in ihrem Zusammenhang gesehen so auszulegen, daß für die Kommission nach Abschluß der Vereinbarung über den internationalen Handel mit Textilien (Allfaserabkommen) und nach Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 3589/82 des Rates im Bereich des internationalen Handels mit Textilwaren noch Raum ist für die Anwendung des Artikels 115?

2) Ist, wenn die Frage 1 zu bejahen ist, Artikel 115 EWG-Vertrag so auszulegen, daß unter den „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" auch eine Aufteilung von gemeinschaftlichen mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verstehen ist, wie sie in Anhang IV der Verordnung (EWG) Nr. 3589/82 des Rates festgelegt ist?

Diese Fragen — die auch in der Rechtssache 59/84 eine entscheidende Rolle spielen — sind also sehr allgemein. Obwohl sie speziell den Textilbereich betreffen, erfordern sie unter anderem, wie bereits dargelegt, eine Auslegung der Artikel 113 und 115 EWG-Vertrag, die auch für die Anwendung dieser Artikel in anderen Fällen innerhalb und außerhalb des Textilbereichs von Bedeutung sein kann. Dies kommt auch in allen eingereichten schriftlichen Erklärungen

zum Ausdruck, die ich in meinen Ausführungen bereits zusammengefaßt habe. Die Bedeutung der beiden heute von mir zu behandelnden Rechtssachen wird außerdem durch den Umstand unterstrichen, daß neben der von den Rechtssachen unmittelbar betroffenen niederländischen Regierung auch die Regierungen von drei großen Mitgliedstaaten in einer dieser Rechtssachen oder in beiden ihren Standpunkt zu diesen allgemeineren Auslegungsproblemen vorgetragen haben.

Bevor ich auf die speziellen Auslegungsprobleme in den beiden Rechtssachen eingehe, werde ich deshalb zunächst auf die allgemeineren Auslegungsprobleme in den Fragen des vorlegenden Gerichts hinsichtlich der Artikel 113 und 115 eingehen.

Ich werde dazu zunächst Ihre Rechtsprechung zu diesen Artikeln untersuchen. Dem werde ich dann jedoch noch unter Berücksichtigung der im Verfahren schriftlich und mündlich vorgetragenen Argumente eine Reihe eigener allgemeiner Feststellungen zur Auslegung der Artikel 113 und 115 hinzufügen. Erst danach werde ich auf die speziellen Probleme eingehen, die sich im vorliegenden Fall aus dem Allfaserabkommen und der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates ergeben.

4.2. *Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Artikeln 113 und 115*

4.2.1. Das Donckerwolcke-Urteil

In den beiden Verfahren ist zunächst wiederholt das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 41/76 (Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921) angeführt worden. Die Klägerin hat dabei zu Recht vorgetragen, aus dieser Rechtssache ergebe sich klar, daß die Gemeinschaft von ihrer in Artikel 113 verankerten Zuständigkeit damals noch keinen Gebrauch gemacht habe, um für den betreffenden Bereich besondere handelspolitische Maßnahmen zu treffen (siehe Randnrn. 5, 6 und 10 der Entscheidungsgründe des Urteils). Obwohl dies die Bedeutung des Urteils für die vorliegenden Rechtssachen in der Tat ziemlich einschränkt, enthält das Urteil trotzdem eine Reihe auch für diese Rechtssachen wichtiger Feststellungen. Das vorlegende Gericht hatte in der Rechtssache 41/76 unter anderem die Frage gestellt, „ob Überwachungsmaßnahmen vertragsgemäß sind, die der Einfuhrstaat einseitig einführt, bevor er nach Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 zu Ausnahmen von den Vorschriften über den innergemeinschaftlichen freien Verkehr ermächtigt worden ist" (Randnr. 11 der Entscheidungsgründe). Die Art dieser Überwachungsmaßnahmen wird in Randnummer 12 der Entscheidungsgründe erläutert. Der Gerichtshof hat dann in Randnummer 13 der Entscheidungsgründe festgestellt, daß „für die Beantwortung dieser Fragen ... von den Vertragsbestimmungen über die Zollunion und den damit eng verbundenen Bestimmungen über die gemeinsame Handelspolitik auszugehen" sei. Auf die Bedeutung dieser Randnummer und der anschließenden Randnummern 14 bis 23 für die vorliegenden Rechtssachen werde ich noch zurückkommen.

Die in den genannten Randnummern inhaltlich näher bestimmte Gemeinschaftsregelung für Waren aus Drittländern, die sich innerhalb der Gemeinschaft im freien Verkehr befinden, hängt jedoch nach Randnummer 24 von der Verwirklichung einer gemeinsamen Handelspolitik ab. Da die folgenden acht Randnummern in den vorliegenden Verfahren eine große Rolle gespielt haben und nach meiner Meinung dafür auch von großer Bedeutung sind, zitiere ich sie hier vollständig:

25) Die Gleichstellung der „im freien Verkehr" befindlichen Waren mit den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren kann nämlich ihre volle Wirkung nur äußern, wenn diese Waren, gleich in welchem Staat sie in den freien Ver-

kehr gebracht worden sind, hinsichtlich Einfuhr, Verzollung und Vertrieb denselben Bedingungen unterliegen.

26) Nach Artikel 113 EWG-Vertrag hätte diese Vereinheitlichung beim Ablauf der Übergangszeit im Interesse der Verwirklichung einer auf einheitlichen Grundsätzen beruhenden gemeinsamen Handelspolitik vollzogen sein müssen.

27) Die unvollständige Verwirklichung der gemeinschaftlichen Handelspolitik am Ende der Übergangszeit bringt es neben anderen Umständen mit sich, daß zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede in der Handelspolitik fortbestehen können, die geeignet sind, Verkehrsverlagerungen hervorzurufen oder zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einzelnen Mitgliedstaaten zu führen.

28) Artikel 115 ermöglicht es, derartige Schwierigkeiten zu bekämpfen, indem er der Kommission die Befugnis gibt, die Mitgliedstaaten zu Schutzmaßnahmen, insbesondere zu Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für aus dritten Ländern stammende und in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befindliche Waren, zu ermächtigen.

29) Da jedoch die gemäß Artikel 115 zugelassenen Ausnahmen nicht nur von den für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes grundlegenden Vorschriften der Artikel 9 und 30 EWG-Vertrag abweichen, sondern auch die Durchführung der in Artikel 113 vorgesehenen gemeinsamen Handelspolitik behindern, sind sie eng auszulegen und anzuwenden.

30) Es ist im Lichte dieser Auslegung zu beurteilen, ob die beschriebenen „Überwachungsmaßnahmen" mit den Vorschriften über den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft vereinbar sind.

31) Zunächst ist hinsichtlich des Anwendungsbereichs derartiger Bestimmungen hervorzuheben, daß nach Artikel 115 der freie Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft für im freien Verkehr befindliche Waren nur aufgrund von im Einklang mit dem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen des Einfuhrstaats beschränkt werden kann.

32) Da durch Artikel 113 Absatz 1 die Zuständigkeit für die Handelspolitik insgesamt auf die Gemeinschaft übertragen worden ist, sind nationale handelspolitische Maßnahmen seit dem Ende der Übergangszeit nur mit einer besonderen Ermächtigung durch die Kommission zulässig.

Aus diesen Ausführungen leite ich speziell für die vorliegenden Rechtssachen folgende Auffassungen des Gerichtshofes ab:

a) Da die Verwirklichung der Grundsätze einer Zollunion, die sich laut den Randnummern 14 bis 23 aus dem Vertrag ergeben (auch hinsichtlich der Waren aus Drittländern, die in irgendeinem Mitgliedstaat in den freien Verkehr überführt worden sind), von der Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik abhängt, wie in Randnummer 24 festgestellt und in Randnummer 25 näher erläutert wird, hätte diese gemeinsame Handelspolitik gemäß Artikel 8 Absatz 7 EWG-Vertrag am Ende der Übergangszeit durchgeführt sein müssen. Diese Schlußfolgerung wird auch durch Randnummer 26 und den dort genannten Artikel 113 bestätigt.

b) Nach den Randnummern 25 und 26 muß die gemeinsame Handelspolitik dabei insbesondere für eine Vereinheitlichung der Bedingungen für Einfuhr, Verzollung und Vertrieb sorgen. Eine gemeinsame Handelspolitik kann naturgemäß keine Vereinheitli-

chung von privaten Handelsbedingungen und noch weniger von wirtschaftlichen Einfuhrbedingungen, wie etwa Unterschieden zwischen Einfuhrpreisen und Preisen der nationalen Hersteller, bewirken. Daraus schließe ich, daß in Randnummer 25 mit „Bedingungen hinsichtlich der Einfuhr" nur die von der Gemeinschaft festgesetzten Einfuhrbedingungen gemeint sind. Hierbei ist unter anderem an einheitliche Bedingungen für Mengen, Qualität, Preise und Kredite zu denken.

c) In Randnummer 27 erkennt der Gerichtshof die unvollständige Verwirklichung der gemeinsamen Handelspolitik am Ende der Übergangszeit als eine Tatsache an, die Rechtsfolgen haben kann. Die folgenden Passagen des Urteils zeigen jedoch, daß in diesem Fall dabei ausschließlich die Rechtsfolgen behandelt werden, die sich ergeben, wenn einseitig erlassene nationale handelspolitische Maßnahmen noch fortbestehen. Auf die Rechtsfolgen, die eintreten, wenn die erlassenen handelspolitischen Maßnahmen, wie die im vorliegenden Fall streitigen, nicht einheitlich sind, brauchte der Gerichtshof in jener Rechtssache nicht einzugehen.

d) Im Gegensatz zu den Ausführungen der Kommission in der Sitzung bin ich mit der Klägerin der Meinung, daß die gemäß Artikel 115 zugelassenen Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs laut Randnummer 29 vom Gerichtshof auch als eine Behinderung des Zustandekommens der in Artikel 113 vorgesehenen gemeinsamen Handelspolitik angesehen werden. Im Hinblick auf den Sachverhalt, der dem Urteil zugrunde liegt, hat der Gerichtshof dabei vielleicht insbesondere an Ermächtigungen zu Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit Unterschieden in noch geltenden autonomen nationalen Maßnahmen auf dem Gebiet der Handelspolitik gedacht. Die Erwägungen in dieser Randnummer sind jedoch allgemeiner gefaßt. Aus den Randnummern 25 und 26 ergibt sich nach meiner Meinung, wie oben dargelegt, ferner, daß der Gerichtshof — entgegen dem Vorbringen der Kommission in der Sitzung — aus Artikel 113 und dem Vertragssystem durchaus eine Verpflichtung zur Entwicklung einer einheitlichen Handelspolitik herleitet — also nicht nur, wie die Kommission meint, einer Handelspolitik, die zwar auf einheitlichen Grundsätzen beruht, aber trotzdem für die verschiedenen Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise ausgestaltet werden kann.

e) Die in Randnummer 32 geäußerte Ansicht, daß die Zuständigkeit für die Handelspolitik insgesamt auf die Gemeinschaft übertragen worden sei und die nationalen handelspolitischen Maßnahmen seit dem Ende der Übergangszeit nur mit einer besonderen Ermächtigung durch die Kommission zulässig seien, hat der Gerichtshof — was die Ausschließlichkeit der Zuständigkeit der Gemeinschaft angeht — bereits früher in dem Gutachten 1/75 (Slg. 1975, 1355) vertreten. Die Ausschließlichkeit wird in diesem Gutachten in den letzten beiden Absätzen auf Seite 1363 und im ersten Absatz auf Seite 1364 mit dem Ziel des „Funktionierens des Gemeinsamen Marktes" begründet, mit dem eine parallele Zuständigkeit der Mitgliedstaaten „ganz offensichtlich unvereinbar" wäre. Der erste Absatz auf Seite 1364 bestätigt das Ergebnis, zu dem ich oben gelangt bin, daß den Unternehmen der Gemeinschaft nach Ansicht des Gerichtshofes zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen genau gleiche Handelsbedingungen (in jenem Fall Kreditbedingungen) eingeräumt werden müssen.

4.2.2. Weitere maßgebliche Rechtsprechung

In der Rechtssache 52/77 (Cayrol, Slg. 1977, 2261) lag anders als in der Rechtssache Donckerwolcke bereits eine gemeinschaftliche Einfuhrregelung aufgrund eines Handelsabkommens mit einem Drittland vor (Randnr. 8 der Entscheidungsgründe), und es wurde die Frage vorgelegt, ob dadurch die Anwendung von Artikel 115 ausge-

schlossen sei. Da jedoch die betreffende Gemeinschaftsregelung und das ihr zugrunde liegende Handelsabkommen ergänzende autonome nationale Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen eindeutig zuließen, brauchte der Gerichtshof auf diese Frage nicht einzugehen. Er konnte sich insoweit mit der Feststellung begnügen, daß „sonach ... Tafeltrauben für den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 31. Dezember keiner Gemeinschaftseinfuhrregelung unterworfen [waren], die geeignet gewesen wäre, Artikel 115 in diesem Zusammenhang unanwendbar zu machen" (Randnr. 25). Aus dieser Feststellung kann meines Erachtens jedoch nicht herausgelesen werden, daß Artikel 115 ohne weiteres unanwendbar gewesen wäre, wenn Tafeltrauben in diesem Zeitraum doch einer Gemeinschaftseinfuhrregelung unterworfen gewesen wären. Diese Frage ist in dem Urteil meines Erachtens offengelassen worden.

Dem Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 1. Februar 1984 in dem Verfahren wegen vorläufigen Rechtsschutzes in der Rechtssache 1/84 R (Ilford, Slg. 1984, 423) lag ebenfalls eine Situation zugrunde, die nicht durch eine handelspolitische Maßnahme der Gemeinschaft geregelt war, wenn man von den Ermächtigungen des Rates zur autonomen Verlängerung von Bestimmungen einiger früher zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern geschlossener Handelsabkommen absieht. Für diesen Beschluß war entscheidend, daß die Kommission nicht hinreichend dargetan hatte, daß Italien eine (autonome) nationale handelspolitische Maßnahme im Einklang mit dem Vertrag erlassen hatte (Randnrn. 11 bis 15 der Entscheidungsgründe).

4.3. *Ergänzende allgemeine Bemerkungen*

Meinen mit einzelnen Anmerkungen versehenen Überblick über Ihre bisherige Rechtsprechung möchte ich jetzt noch durch folgende allgemeine Ausführungen ergänzen, bevor ich auf die speziellen Probleme eingehe, die sich für die vorliegenden Rechtssachen aus dem Allfaserabkommen und der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates ergeben.

Zunächst ergibt sich aus meinen bisherigen Ausführungen, daß ich im Gegensatz zum Vorbringen der britischen Regierung in der Sitzung die Verwirklichung einer tatsächlich einheitlichen Handelspolitik aufgrund von Artikel 113 und der genannten Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht nur als Ideal des Endzustands und Zielsetzung für die Zukunft ansehe, sondern als eine rechtliche Verpflichtung, die mit dem Ablauf der Übergangszeit hätte erfüllt sein müssen. Wie die Kommission auf eine meiner Fragen hin eingeräumt hat, ergibt sich aus Artikel 111 EWG-Vertrag, daß die Übergangszeit dazu dienen sollte, nach ihrem Ablauf eine gemeinsame Handelspolitik zu ermöglichen. Eine gemeinsame Politik mit gemeinsamen Grundsätzen, aber von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlicher Ausgestaltung genügt dazu — entgegen der Ansicht der Kommission — jedoch nicht. Die Gemeinschaft ist keine Freihandelszone, sondern eine Zollunion mit einem gemeinsamen Markt, vergleichbar einem Binnenmarkt, frei von Handelshemmnissen und unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen, auch hinsichtlich der Waren, die zwar aus Drittländern stammen, sich aber in einem der Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden. Wenn einseitig von Mitgliedstaaten erlassene oder aber nach Mitgliedstaaten differenzierte handelspolitische Maßnahmen dazu dienen, die Industrie der einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße zu schützen, kann dies zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die nach dem genannten Gutachten des Gerichtshofes in der Rechtssache 1/75 selbst bei Nebenbestimmungen wie Kreditbedingungen nicht hingenommen werden können.

Ungeachtet dessen muß nach meiner Meinung jedoch die Unvollkommenheit der Handelspolitik, die in Randnummer 27 der

Entscheidungsgründe des Donckerwolcke-Urteils bezüglich der fortgeltenden autonomen nationalen Maßnahmen als Realität anerkannt worden ist, auch bei Unvollkommenheiten in den gemeinschaftlichen handelspolitischen Maßnahmen selber bis zu einem gewissen Grad hingenommen werden. Allerdings wird man aus der bloßen Tatsache dieser Unvollkommenheit meines Erachtens noch keine unmittelbaren Rechtsfolgen herleiten können, die vor dem nationalen Gericht geltend gemacht werden könnten. Ob solche Rechtsfolgen mit bestimmten handelspolitischen Maßnahmen verknüpft werden können, muß vielmehr anhand des Wortlauts dieser Maßnahmen selbst entschieden werden. Insoweit sehe ich auch eine gewisse Analogie zu Ihrem Urteil vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83 (Europäisches Parlament/Rat) über die gemeinschaftliche Verkehrspolitik (Slg. 1985, 1556) wie auch zu Ihrer Rechtsprechung zu den Bestimmungen des EWG-Vertrags über den freien Warenverkehr. Der Umstand, daß die aus Unterschieden zwischen dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten resultierenden Handelshemmnisse entgegen Artikel 8 Absatz 7 noch nicht durch Harmonisierung der betreffenden nationalen Vorschriften nach Artikel 100 beseitigt worden sind, ist für den Gerichtshof z. B. niemals ein Grund gewesen, Artikel 36 für nicht mehr anwendbar zu halten. Allerdings hat der Gerichtshof diese Vorschrift in seiner Rechtsprechung nach Ablauf der Übergangszeit enger ausgelegt.

Entgegen den Ausführungen vor allem der französischen Regierung in der Sitzung bin ich jedoch nicht der Meinung, daß Unvollkommenheiten in der gemeinsamen Handelspolitik, wie sie hier vorliegen, automatisch auch zu der Möglichkeit führen müssen, Artikel 115 Absatz 1 anzuwenden. Die Anwendung dieser Schutzvorschrift hat nämlich unmittelbare Folgen für den innergemeinschaftlichen Handel, was bei einer nach Mitgliedstaaten differenzierten und von den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahme der gemeinsamen Handelspolitik nicht ohne weiteres der Fall ist. Artikel 115 ist deshalb anhand seines Wortlauts und seiner Stellung im Aufbau des Vertrages auszulegen.

Was den Wortlaut angeht, bin ich an sich mit der Kommission der Auffassung, daß in Absatz 2 der Eventualität Rechnung getragen wird, daß Artikel 115 in bestimmten Fällen auch noch nach der Übergangszeit angewandt werden muß. Hier ist an zweiseitige Handelsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Staatshandelsländern zu denken, die sich weigern, ein Handelsabkommen mit der Gemeinschaft selbst abzuschließen. Die genannte Ilford-Entscheidung zeigt aber, daß solche zweiseitigen Handelsabkommen auch noch mit anderen Drittländern bestehen, in jenem Fall mit Japan. Da solche zweiseitigen Abkommen trotz einer gemeinschaftlichen Überwachungsregelung naturgemäß voneinander verschieden sein können, können sich daraus Unterschiede im Sinne von Artikel 115 Satz 1 ergeben. Auch bei einer engen Auslegung von Artikel 115 Satz 1 entsprechend der Randnummer 29 der Entscheidungsgründe des Donckerwolcke-Urteils wird dies unter Umständen Ermächtigungen zu Schutzmaßnahmen rechtfertigen können.

Für schwer verständlich halte ich dagegen den Standpunkt der Kommission und der Regierungen der Mitgliedstaaten in diesem Verfahren, daß von der Gemeinschaft selber geschaffene handelspolitische Unterschiede ebenfalls die Anwendung von Artikel 115 rechtfertigen könnten. Somit stände es der Gemeinschaft frei, selber neue Ausnahmen von den Artikeln 9 und 30 EWG-Vertrag zuzulassen, die in der eben angeführten Randnummer 29 der Entscheidungsgründe des Donckerwolcke-Urteils zu Recht als grundlegende Vorschriften bezeichnet worden sind. Die vom Gerichtshof dort verlangte enge Auslegung des Artikels 115

schließt meines Erachtens ein Verständnis der ersten Zeilen aus, wonach diese außer für „die Durchführung der von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" auch für „zur Durchführung dieses Vertrages von irgendeinem Mitgliedstaat und *sogar* von der Gemeinschaft selber getroffene handelspolitische Maßnahmen" gelten. Eine solche teleologische Ausweitung des Artikels 115 halte ich mit der vom Gerichtshof verlangten engen Auslegung für unvereinbar. Wenn die Gemeinschaft auf diese Weise neue Handelshemmnisse seitens der Mitgliedstaaten zuläßt (aufgrund einer Ermächtigung der Kommission), so ist dies nach meiner Meinung auch mit dem System des Vertrages und den in ihm enthaltenen Standstill-Bestimmungen unvereinbar. Ich denke dabei im Zusammenhang mit den vorliegenden Rechtssachen insbesondere an die Artikel 31 und 32 EWG-Vertrag. Nur Artikel 38 Absatz 2 EWG-Vertrag im Titel über die Landwirtschaft läßt Ausnahmen von einzelnen Bestimmungen über den freien Warenverkehr zu.

Die von der Kommission in der Sitzung vertretene Auffassung, daß sich der Rat bei einer Entscheidung, durch die Artikel 115 in solchen Fällen für nicht anwendbar erklärt wurde, genötigt sehen könnte, selbst solche Handelshemmnisse zuzulassen, ist daher nach meiner Meinung ebenfalls zurückzuweisen. Anders als Artikel 38 Absatz 2 bietet Artikel 113 wie gesagt keine Grundlage für Ausnahmen von Vorschriften des Vertrages, die für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes grundlegend sind.

4.4. *Die besonderen Aspekte der Rechtssache 242/84*

In der Rechtssache 242/84 geht es insbesondere um zwei Fragen: Ist für die Kommission nach Abschluß des Allfaserabkommens und nach Erlaß der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates im Bereich des internationalen Handels mit Textilwaren noch Raum für die Anwendung des Artikels 115, und ist, wenn dies zu bejahen ist, Artikel 115 EWG-Vertrag so auszulegen, daß unter den „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" auch eine Aufteilung von gemeinschaftlichen mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verstehen ist, wie sie in Anhang IV der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates festgelegt ist?

Aufgrund der Argumente, die vor allem die niederländische und die britische Regierung vorgetragen haben, und meiner obigen allgemeinen Ausführungen dazu halte ich es an sich für zulässig, daß die Gemeinschaft ein mit einem Drittland vereinbartes Gemeinschaftskontingent in nationale Quoten aufteilt. Der Gerichtshof hat auch in seinem Urteil vom 13. Dezember 1983 in der Rechtssache 218/82 über die Aufteilung eines Gesamtzollkontingents in nationale Quoten („Rum-Urteil", Slg. 1983, 4063) anerkannt, daß eine solche Aufteilung an sich nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt. Allerdings hat der Gerichtshof in Randnummer 13 der Entscheidungsgründe hinzugefügt, daß die betreffende Bestimmung, wenn sie „ein Verbot der Ausfuhr aus dem Vereinigten Königreich nach den übrigen Mitgliedstaaten enthielte, tatsächlich die Vorschriften des Vertrages über den freien Warenverkehr verletzte". Weiter heißt es dann an dieser Stelle: „Kann also, wie der Gerichtshof anerkannt hat, die Aufteilung eines Gesamtzollkontingents in nationale Quoten unter bestimmten Umständen mit dem Vertrag vereinbar sein, so gilt dies unter der ausdrücklichen Bedingung, daß sie nicht den freien Verkehr der Erzeugnisse beeinträchtigt, die Gegenstand des Kontingents sind, nachdem sie im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zum freien Verkehr zugelassen worden sind." Die einschränkende Bedingung in dieser Randnummer wird meines Erachtens erst recht bei einer Aufteilung eines Gesamteinfuhrkontin-

gents in nationale Quoten gelten müssen. An sich scheint mir jedoch auch eine solche Aufteilung noch nicht gegen das Gemeinschaftsrecht zu verstoßen.

In der Diskussion, die ich darüber mit der Kommission in der Sitzung geführt habe, hat diese schließlich eingeräumt, daß mit den in der zehnten Begründungserwägung der betreffenden Verordnung genannten „außerordentlich ungleichartigen Bedingungen, die zur Zeit in den Mitgliedstaaten für die Einfuhr der betreffenden Waren gelten", nur Unterschiede aufgrund der bereits bestehenden nationalen Maßnahmen gemeint sein können. Dies ist auch logisch. Eine Verordnung wie die hier vorliegende, die eine Differenzierung nach dem Versorgungsbedarf vornimmt, kann den Umstand, daß die Einfuhrbedingungen nur allmählich vereinheitlicht werden können, kaum mit einem Hinweis auf eine von ihr selbst geschaffene Differenzierung rechtfertigen. Als Beispiel unterschiedlicher nationaler Regelungen wurde in der Sitzung insbesondere eine noch bestehende britische Regelung genannt. Ich halte diesen Punkt auch für die Auslegung von Artikel 115 von Bedeutung, da dadurch deutlich wird, daß die Anwendung des Artikels 115 in dem betreffenden Bereich auch bei der von mir vertretenen engen Auslegung dieser Vorschrift nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Allerdings ist die Anwendung dieses Artikels dann in den Niederlanden ausgeschlossen, da das dort geltende Gesetz über die Ein- und Ausfuhr, wie die niederländische Regierung in der Sitzung auf eine meiner Fragen erklärt hat, nicht als autonome handelspolitische Maßnahme im Sinne von Artikel 115 anzusehen ist, sondern als eine Regelung, die der Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik dient.

4.5. *Ergebnis in der Rechtssache 242/84*

Aufgrund meiner vorangegangenen Darstellung der Rechtsprechung des Gerichtshofes erübrigt es sich meines Erachtens, auch noch ausführlich auf die wirtschaftlichen Argumente einzugehen, die verschiedene Regierungen in diesem Verfahren zur Begründung ihres Standpunkts vorgetragen haben, etwa daß es möglich sein muß, eine differenzierte Handelspolitik auch durch die Anwendung von Artikel 115 zu unterstützen. Die vor allem von der französischen Regierung vertretene Auffassung, sonst könnte das gesamte Gemeinschaftskontingent für die Einfuhr in die Beneluxstaaten aufgebraucht werden, verkennt, daß die nationalen Quoten auf dem Bedarf der einzelnen Mitgliedstaaten beruhen. Angesichts der höheren Transportkosten bei der Ausfuhr steht daher eine vollständige Wiederausfuhr der in bestimmte Mitgliedstaaten (im vorliegenden Fall Italien) eingeführten Waren in andere Mitgliedstaaten nicht zu befürchten. Zu einer solchen Befürchtung besteht um so weniger Anlaß, als fünfzehn Jahre nach Ende der Übergangszeit davon ausgegangen werden kann, daß es keine großen Unterschiede mehr zwischen den Preisen für die betreffenden nationalen Textilerzeugnisse gibt. Soweit solche Preisunterschiede bei gleicher Qualität noch bestehen sollten, dürfte die Anwendung von Artikel 115 wenig nützen, um auf dem innergemeinschaftlichen Preisgefälle beruhende Schwierigkeiten der Textilindustrie in einem bestimmten Mitgliedstaat zu beseitigen. In der Rechtssache 59/84 wird sich zeigen, daß in den Niederlanden die Einfuhr der betreffenden Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten in der Tat stärker als die Einfuhr aus Drittländern gestiegen ist. Schließlich wird die Anwendung von Artikel 115 der Industrie des betroffenen Mitgliedstaats natürlich auch nicht bei ihren Ausfuhren in andere Mitgliedstaaten nützen.

Abschließend schlage ich Ihnen daher aufgrund meiner Ausführungen zu Ihrer Rechtsprechung vor, auf die Fragen des vorlegenden Gerichts wie folgt zu antworten:

1) Die Artikel 113 und 115 EWG-Vertrag sind in ihrem Zusammenhang untereinander und mit dem allgemeinen System des Vertrages gesehen so auszulegen, daß für die Kommission nach Abschluß der Vereinbarung über den internationalen Handel mit Textilien (Allfaserabkommen) und nach Erlaß der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates im Bereich des internationalen Handels mit Textilwaren kein Raum mehr für die Anwendung des Artikels 115 ist, wenn es in dem betreffenden Mitgliedstaat keine „im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" im Sinne von Artikel 115 EWG-Vertrag gibt.

2) Artikel 115 EWG-Vertrag ist so auszulegen, daß unter den „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" keine Aufteilung von gemeinschaftlichen mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten, wie sie in Anhang IV der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates festgelegt ist, und auch keine nationale Durchführungsmaßnahme dazu zu verstehen ist.

5. Ausführungen zur Rechtssache 59/84

5.1. *Die Anträge in der Rechtssache 59/84*

Ich komme nun zur Rechtssache 59/84. Einleitend möchte ich daran erinnern, daß die Klägerin in ihrer Klageschrift in dieser Rechtssache nach dem Antrag, die Klage für zulässig zu erklären, in der Sache einen Haupt-, einen Hilfs- und einen weiteren Hilfsantrag gestellt hat. (In Wirklichkeit handelt es sich um eine Haupt-, eine Hilfs- und eine weitere Hilfsbegründung ihres Antrags, die streitige Ermächtigungsentscheidung für nichtig zu erklären.) Außerdem enthält die Klageschrift einen Antrag, die Kommission zum Ersatz des der Klägerin entstandenen Schadens zu verurteilen. Dieser Antrag auf Schadensersatz ist in der Sitzung auf den Antrag beschränkt worden festzustellen, daß die Gemeinschaft wegen der Erteilung der mit dem Hauptantrag angefochtenen Ermächtigung haftet.

Der Hauptantrag (die Hauptbegründung) geht im wesentlichen dahin, die Ermächtigungsentscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983 (ABl. 1983, L 340, S. 2) wegen Verstoßes gegen den EWG-Vertrag, insbesondere gegen die Artikel 113, 9 und 30, für nichtig zu erklären.

Der Hilfsantrag (die Hilfsbegründung) geht dahin, die Ermächtigungsentscheidung der Kommission wegen Verstoßes gegen Artikel 115 EWG-Vertrag für nichtig zu erklären.

Der weitere Hilfsantrag geht dahin, die Ermächtigungsentscheidung wegen Verstoßes gegen Artikel 190 EWG-Vertrag für nichtig zu erklären. Da die Klägerin dieses Argument in ihrer Erwiderung fallenlassen hat, gehe ich darauf jedoch nicht ein.

Ich werde jetzt nacheinander die von der Kommission gegen den Hauptantrag erhobene Einrede der Unzulässigkeit (unter 5.2.), den Haupt- und den Hilfssachantrag (unter 5.3.) und den Antrag auf Schadensersatz (unter 5.4.) behandeln. Schließlich werde ich meine Ausführungen zusammenfassen (unter 5.5.).

5.2. *Die Zulässigkeit des Hauptantrags*

Die *Klägerin* erklärt, durch die Ermächtigungsentscheidung unmittelbar und individuell im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag betroffen zu sein. Die anderen Beteiligten bestreiten dies nicht. Da sich aus den Akten klar genug ergibt, daß die Ermächtigung im Hinblick auf die von der Klägerin beantragten Einfuhrgenehmigungen beantragt und erteilt wurde, steht meines Erachtens aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofes hinreichend fest, daß der Antrag auf Nichtigerklärung der Ermächtigung insoweit nicht an Zulässigkeitsproblemen scheitern kann.

Nach Ansicht der *Kommission* ist die Klage jedoch zu spät erhoben worden und aus diesem Grunde unzulässig. Dazu führt sie aus, die Klägerin habe am 15. Dezember 1983, als die niederländischen Behörden ihr telefonisch mitgeteilt hätten, daß ihre Anträge auf Einfuhrgenehmigungen abgelehnt worden seien, spätestens aber am 21. Dezember 1983, als sie mit Sicherheit im Besitz des Schreibens der niederländischen Behörden vom 20. Dezember 1983 zur Bestätigung der telefonischen Mitteilung gewesen sei, von der Ermächtigungsentscheidung im Sinne von Artikel 173 Absatz 3 EWG-Vertrag Kenntnis erlangt. Die Klägerin hätte die Klage somit spätestens am 28. Februar 1984 einreichen müssen, während sie dies erst am 6. März 1984 getan habe.

Diese Einrede kann nach meiner Meinung nicht durchgreifen. Aus den Akten ergibt sich, und dies ist in der Sitzung von der niederländischen Regierung noch einmal bestätigt worden, daß die Klägerin zu Recht erklärt hat, weder aufgrund der telefonischen Mitteilung vom 15. Dezember 1983 noch aufgrund des Schreibens vom 20. Dezember 1983 habe sie von der Ermächtigungsentscheidung, insbesondere ihrer Begründung, Kenntnis nehmen können.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes soll die Begründungspflicht „den Parteien die Wahrnehmung ihrer Rechte, dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie deren etwa beteiligten Angehörigen die Unterrichtung darüber ermöglichen, in welcher Weise die Kommission den Vertrag angewandt hat" (so bereits im Branntwein-Urteil des Gerichtshofes vom 4. Juli 1963 in der Rechtssache 24/62, Slg. 1963, 143, 155). Die Klägerin beruft sich demnach zu Recht darauf, daß in einem solchen Fall die in Artikel 173 Absatz 3 genannte Klagefrist gemäß Artikel 81 der Verfahrensordnung ab dem 15. Tag nach der (im vorliegenden Fall am 17. Dezember 1983 erfolgten) Veröffentlichung der Entscheidung im Amtsblatt zu laufen beginne. Die von der Kommission in ihrer Gegenerwiderung und in der Sitzung vertretene Auffassung, dieser Zeitpunkt gelte dann nicht, wenn der Betroffene bereits früher von der Entscheidung Kenntnis erlangt habe, halte ich aufgrund des Wortlauts des Artikels 81 der Verfahrensordnung und aufgrund des bereits genannten Standpunkts des Gerichtshofes hinsichtlich der Bedeutung der Begründungspflicht für den Rechtsschutz höchstens dann für vertretbar, wenn die frühere Mitteilung den vollständigen Wortlaut der Entscheidung einschließlich ihrer Begründung enthält. Wie gesagt steht jedoch fest, daß davon im vorliegenden Fall keine Rede sein kann. Nach der unbestrittenen Erklärung der Klägerin in ihrer Erwiderung erhielt sie den für die Wahrnehmung ihres Klagerechts notwendigen vollständigen Text der Entscheidung erst auf ihren Antrag im Februar 1984. Wenn sie sich die vollständige Ent-

scheidung vielleicht auch eher hätte beschaffen können, meine ich doch, daß die Klägerin sich unter diesen Umständen zu Recht auf Artikel 81 der Verfahrensordnung beruft. Die zwei Wochen, die ihr somit für die Einreichung der Klageschrift zusätzlich zur Verfügung standen, halte ich außerdem — anders als die Kommission — in diesem Fall auch deshalb für vollkommen angemessen, da auch die Veröffentlichung im Amtsblatt noch keine Begründung der Entscheidung enthielt. Die Klägerin brauchte die beiden Wochen also bestimmt, um sich die vollständige Entscheidung zu verschaffen und sie zur Vorbereitung ihrer Klage zu studieren.

Die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist daher meines Erachtens zurückzuweisen. Da die hierfür von mir angeführten Gründe nach meiner Meinung bereits ausreichend sind, halte ich es nicht für notwendig, auch noch auf die von der Klägerin in ihrer Erwiderung und in der Sitzung zur Verteidigung ihres Standpunkts angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofes (unter anderem Rechtssache 88/76, Exportation des Sucres, Slg. 1977, 709, Rechtssache 76/79, Könecke, Slg. 1980, 665, und Rechtssache 730/79, Philip Morris, Slg. 1980, 2671, sowie die dazugehörigen Schlußanträge der Generalanwälte Reischl und Capotorti) einzugehen.

5.3. *Die Haupt- und die Hilfsbegründung des Hauptantrags*

5.3.1. In *erster Linie* beruft sich die Klägerin wie gesagt darauf, daß die Ermächtigungsentscheidung gegen die Artikel 113, 9 und 30 EWG-Vertrag verstoße. Die hierfür von ihr vorgetragenen Argumente sind im wesentlichen dieselben wie diejenigen, die sie später auch in der Rechtssache 242/84 angeführt hat. Da die Gemeinschaft in dem betreffenden Bereich gemäß Artikel 113 EWG-Vertrag von ihrer Zuständigkeit auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik Gebrauch gemacht habe, sei die Kommission nicht mehr befugt gewesen, die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 115 zum Erlaß von Schutzmaßnahmen zu ermächtigen.

Aufgrund meiner vorangegangenen Ausführungen in der Rechtssache 242/84 meine ich jedoch, daß sich dieses Ergebnis nicht ausschließlich aus den in dieser Begründung genannten Artikeln des Vertrages, dem Allfaserabkommen und der Verordnung Nr. 3589/82 herleiten läßt. Vielmehr wird die Hilfsbegründung der Klägerin, daß ein Verstoß gegen Artikel 115 EWG-Vertrag vorliege, dabei in die Untersuchung mit einzubeziehen sein. Der Kürze wegen verweise ich dazu auf meine Ausführungen in der Rechtssache 242/84.

5.3.2. Das *Hilfsvorbringen* der Klägerin halte ich aufgrund meiner obigen Ausführungen für begründet. An sich reicht dazu wohl bereits der Hinweis, daß nach meinen vorangegangenen Ausführungen in der Rechtssache 242/84 weder eine Aufteilung von gemeinschaftlichen mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten, wie sie in Anhang IV der Verordnung Nr. 3589/82 des Rates festgelegt ist, noch eine nationale Maßnahme zur Durchführung einer solchen Gemeinschaftsmaßnahme als eine „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffene handelspolitische Maßnahme" im Sinne der ersten Voraussetzung für die Anwendung des Artikels 115 EWG-Vertrag angesehen werden kann. Bei einer anderen Auslegung könnte der Rat im Widerspruch zu dem vom Gerichtshof in der oben genannten Rechtsprechung hervorgehobenen Erfordernis einer engen Interpretation und im Widerspruch zu den fundamentalen Grundsätzen der Artikel 8 Absatz 7, 9 und 30 EWG-Vertrag auf unbestimmte Zeit durch die Anwendung von Artikel 115 neue Verstöße gegen die Grundsätze der Zollunion ermöglichen. Bei der ersten Voraussetzung für die Anwendung des Artikels 115 kann daher nur an autonome handelspolitische Maß-

nahmen der Mitgliedstaaten gedacht gewesen sein, die mit Genehmigung der Gemeinschaft nach Ablauf der Übergangszeit vorübergehend aufrechterhalten werden, bis ein vollständiges System gemeinsamer handelspolitischer Maßnahmen errichtet ist. Selbst wenn man dem Rat aufgrund des Wortlauts von Artikel 115 und des Donckerwolcke-Urteils des Gerichtshofes die Befugnis zusprechen würde, die Mitgliedstaaten zu neuen autonomen handelspolitischen Maßnahmen zu ermächtigen, könnte dies aus den angegebenen Gründen keine Rechtfertigung sein, unter den klaren Wortlaut der ersten Voraussetzung für die Anwendung des Artikels 115 auch nach Mitgliedstaaten differenzierte handelspolitische Maßnahmen der Gemeinschaft selbst (oder nationale Durchführungsmaßnahmen dazu) fallen zu lassen.

Selbst wenn der Gerichtshof in diesem Punkt der Auffassung der Kommission und der in der Rechtssache 59/84 als Streithelferinnen beigetretenen Regierungen der Niederlande und des Vereinigten Königreichs folgen sollte, verstößt die angefochtene Ermächtigungsentscheidung zumindest gegen die nach der oben genannten Rechtsprechung des Gerichtshofes gebotene restriktive Auslegung und Anwendung des Artikels 115.

Nach der Begründung der angefochtenen Entscheidung vom 14. Dezember 1983, die die Klägerin im Anhang zu ihrer Klageschrift vorgelegt hat, beruht diese Entscheidung im wesentlichen auf folgenden sehr allgemeinen Erwägungen:

a) Die Regierungen der Beneluxländer haben am 6. September 1983 beantragt, sie zu ermächtigen, Shorts, andere kurze Hosen und lange Hosen aus Geweben für Männer und Knaben sowie lange Hosen aus Geweben für Frauen, Mädchen und Kleinkinder der Tarifstellen ex 61.01 B V und ex 61.02 B II Kategorie 6 mit Ursprung in Macau, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen (erste Begründungserwägung).

b) Eine Reihe von Erwägungen betrifft Art und Inhalt der von der Gemeinschaft selber erlassenen handelspolitischen Maßnahmen, die zwischen Mitgliedstaaten differenzieren. Es wird festgestellt, daß dadurch „Unterschiede bei den derzeit geltenden Bedingungen für die Einfuhr der betreffenden Erzeugnisse in die verschiedenen Mitgliedstaaten fortbestehen und daß eine Vereinheitlichung dieser Einfuhrbedingungen nur schrittweise erfolgen kann" (zweite, dritte und vierte Begründungserwägung).

c) „Diese Unterschiede der von den Mitgliedstaaten angewandten handelspolitischen Maßnahmen haben zu Verkehrsverlagerungen geführt, und die Beneluxländer haben seit dem 1. Januar 1983 solche Erzeugnisse aus dem betreffenden Drittland in Höhe von ungefähr 43 % ihrer unmittelbaren Quote im freien Verkehr zugelassen" (sechste Begründungserwägung).

d) In der siebten Begründungserwägung wird festgestellt, daß die Gesamteinfuhr der betreffenden Waren aus Drittländern von 22 503 000 Stück im Jahre 1981 auf 23 497 000 Stück im Jahre 1982 und 14 105 000 Stück in den ersten sechs Monaten des Jahres 1983 gestiegen ist, wobei die Preise der betreffenden Waren aus Macau ungefähr 50 % unter denen für die gleichen Waren aus den Beneluxländern lagen (achte Begründungserwägung), während die Produktion derselben Waren in den Beneluxländern von 30 486 000 Stück im Jahre 1980 auf 29 455 000 Stück im Jahre 1982 (geschätzt) sank, der Anteil am Binnenmarkt von 54 % im Jahre 1981 auf 53 % im Jahre 1982 (geschätzt) fiel (neunte Begründungserwägung) und „Arbeits-

kräfte entlassen werden mußten und der Personalbestand sich in diesem Bereich in den Niederlanden von 8 600 im Jahre 1980 auf 6 300 im Jahre 1982 verringerte" (zehnte Begründungserwägung).

e) „Wenn neben der bereits erfolgten Einfuhr eine weitere mittelbare Einfuhr stattfindet, so kann dies die Schwierigkeiten noch vergrößern und die mit den oben genannten handelspolitischen Maßnahmen verfolgten Ziele gefährden" (elfte Begründungserwägung).

f) „Es ist nicht möglich, kurzfristig Methoden für die notwendige Zusammenarbeit mit den übrigen Mitgliedstaaten einzuführen" (zwölfte Begründungserwägung, wiederholt in der dreizehnten Begründungserwägung des vorgelegten Textes).

g) In der letzten Begründungserwägung heißt es, „daß Anträge auf Erteilung der Einfuhrpapiere für 329 559 Stück bei den Behörden des Mitgliedstaats, der den Antrag gestellt hat, vorschriftsmäßig eingereicht worden sind, so daß es angesichts dieser Menge angezeigt ist, diese Anträge unter die Ermächtigung der Kommission fallen zu lassen" (fünfzehnte Begründungserwägung). Diese Ermächtigung wird nach der vierzehnten Begründungserwägung aufgrund der genannten vorangegangenen Begründungserwägungen für gerechtfertigt erachtet.

In diesen Erwägungen werden insbesondere die für die Anwendung von Artikel 115 geltenden Voraussetzungen außer acht gelassen, daß „die Unterschiede zwischen diesen Maßnahmen zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einem oder mehreren Staaten führen" und daß die Kommission die Mitgliedstaaten nur ermächtigen kann, „die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen". Zunächst ist die Feststellung in der vierten Erwägung, daß die „Unterschiede bei den derzeit geltenden Bedingungen für die Einfuhr der betreffenden Erzeugnisse in die verschiedenen Mitgliedstaaten bestehenbleiben", unzutreffend. Diese Unterschiede „bleiben" nicht „bestehen", sondern werden erst durch die Gemeinschaftsregelung geschaffen. Vor allem halte ich jedoch den Kausalzusammenhang zwischen den angeblichen Unterschieden und den in den Niederlanden aus den genannten Gründen angenommenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in keiner Weise für bewiesen und im übrigen auch nicht für wahrscheinlich. Zunächst ist nicht vorgetragen, geschweige denn bewiesen worden, daß zum Zeitpunkt der Ermächtigung im Jahre 1983 die Einfuhr der mittelbar aus Macau stammenden fraglichen Waren tatsächlich gestiegen ist. Die in der siebten Erwägung genannten Zahlen betreffen nur die ersten sechs Monate des Jahres 1983 und lassen noch keinen Anstieg gegenüber 1982 erkennen. Die Einfuhr dieser Waren aus allen Drittländern zusammen hat von 1980 bis 1982 um weniger als 5 % zugenommen. Daß eine solche Zunahme oder die (wie gesagt nicht bewiesene) Zunahme im Jahre 1983 die Ursache für den Rückgang des Personalbestands zwischen 1980 und 1982 um mehr als 25 % gewesen wäre, ist nicht dargetan worden und erscheint äußerst unwahrscheinlich. Es wird in der Entscheidung überhaupt nicht untersucht, welchen Einfluß die Zunahme von Einfuhren von in anderen Mitgliedstaaten hergestellten Waren der betreffenden Art auf den sehr geringen Produktionsrückgang in den Niederlanden (ungefähr 3 %) gehabt hat. Aus dem von der Klägerin ebenfalls vorgelegten Antrag des Wirtschaftsministeriums ergibt sich, daß diese Einfuhren in der Zeit von 1980 bis einschließlich Juli 1983 jedoch jedes Jahr erheblich stärker zunahmen als die Einfuhren aus den Drittländern insgesamt (die jedenfalls bis 1982 sogar erheblich zurückgingen). Außerdem zeigt der genannte Antrag, daß die Einfuhren von Waren aus Macau in die Niederlande, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, seit 1981 erheblich abnahmen. Im Jahre 1981 betrugen sie noch

ungefähr 63 % des niederländischen Anteils am Gemeinschaftskontingent, 1982 waren sie auf 49 % und 1983 (bis zum Zeitpunkt der Antragstellung) noch weiter auf 42 % der niederländischen Quote gesunken. Auch die unmittelbare und mittelbare Einfuhr aus anderen Drittländern ging nach dem Antrag wie gesagt zwischen 1981 und dem 1. August 1983 erheblich zurück.

Aufgrund dieser Erwägungen halte ich das Hilfsvorbringen der Klägerin, daß die angefochtene Entscheidung gegen Artikel 115 EWG-Vertrag verstoße, auch unabhängig davon, daß die oben behandelte erste Voraussetzung für die Anwendung dieses Artikels nicht erfüllt ist, unter Berücksichtigung des Wortlauts dieser Vorschrift und der besprochenen diesbezüglichen Rechtsprechung des Gerichtshofes für begründet.

5.4. *Der Schadensersatzantrag, wie er in der Sitzung näher umschrieben wurde*

Wie gesagt hat die Klägerin ihren Antrag auf Schadensersatz in der Sitzung auf den Antrag begrenzt festzustellen, daß die Gemeinschaft wegen der Erteilung der mit dem Hauptantrag angefochtenen Ermächtigung haftet.

Die Kommission hat zwar in der Gegenerwiderung Zweifel an der Zulässigkeit des Schadensersatzantrags geäußert (unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofes vom 12. April 1984 in der Rechtssache 281/82, Unifrex, Slg. 1984, 1969), hat aber keine ausdrückliche Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Da ich weder in dem genannten Urteil noch in der weiteren Rechtsprechung des Gerichtshofes Gründe gefunden habe, die die Zulässigkeit eines solchen Antrags in einem Fall der hier gegebenen Art zweifelhaft erscheinen lassen könnten, sehe ich keinen Anlaß, Ihnen vorzuschlagen, die Zulässigkeit dieses Antrags von Amts wegen zu prüfen. Daß die Erhebung einer Schadensersatzklage vor dem nationalen Gericht wegen Rechtswidrigkeit der angefochtenen Entscheidung der Kommission und der darauf beruhenden nationalen Entscheidung der Klägerin einen tatsächlichen Rechtsschutz bieten würde (wie im letzten Satz der Randnr. 11 der Entscheidungsgründe des Unifrex-Urteils als Voraussetzung der Unzulässigkeit verlangt wird), halte ich mit der Klägerin für ungewiß. Ich verweise dazu auf die klägerischen Ausführungen in der Sitzung, die von der Kommission auch nicht bestritten wurden. Auch hat sich die Klägerin in der Sitzung meines Erachtens zu Recht auf die Grundsätze einer guten Rechtspflege sowie der Prozeßökonomie berufen, die der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 43/72 (Merkur, Slg. 1973, 1055, 1070) entwickelt hat.

Der von der Klägerin verlangte Schadensersatz betrifft den Zinsverlust und die Lagerkosten für die Zeit vom 1. Dezember 1983 bis 1. Januar 1984. Die Kommission erklärt zur Höhe des auf diese Weise geltend gemachten Schadens nur, es müsse ein Betrag abgezogen werden, der der Menge von 20 000 Stück entspreche, die die Klägerin laut einem Telex vom 12. Dezember 1983 an die Kommission in dieser Zeit nach Deutschland weiterverkauft habe. Die Klägerin hat in ihrer Erwiderung eingeräumt, daß sie diese Menge weiterverkauft habe, der Erlös sei damals aber pro Stück um 2 HFL niedriger als bei einem Verkauf in den Niederlanden gewesen. Wie gesagt ist die Feststellung der genauen Schadenshöhe für das vorliegende Verfahren jedoch nicht von Bedeutung, da die Klägerin nur noch die Feststellung der Haftung der Gemeinschaft begehrt.

Nach Ansicht der Kommission ist die Schadensersatzforderung der Klägerin in jedem Fall unbegründet, da die Artikel 113 und 115 — selbst wenn man davon ausginge, daß die Kommission gegen diese Vorschriften verstoßen hätte — keine zum Schutz des einzelnen bestimmten höherrangigen Rechtsnormen seien. Unter Berufung auf

das Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juli 1967 in den verbundenen Rechtssachen 5, 7 und 13 bis 24/66 (Kampffmeyer, Slg. 1967, 331) hat die Klägerin diesem Vorbringen in ihrer Erwiderung widersprochen. Zu Recht verweist sie dort außerdem darauf, daß die Ermächtigungsentscheidung (da sie nicht auf Artikel 115 gestützt werden könne) auch gegen die Artikel 9 und 30 EWG-Vertrag verstoße, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes in jedem Fall den Schutz des einzelnen bezweckten. Auch ergebe sich aus der Durchführungsentscheidung 80/47 der Kommission (ABl. 1980, L 16, S. 14), insbesondere aus Artikel 3 Absätze 3 und 5, daß die Kommission selber durchaus auch der Meinung sei, daß Artikel 115 ebenfalls dem Schutz der Interessen derjenigen diene, die eine Einfuhrgenehmigung beantragten.

Ob die betreffende Ermächtigung ein normativer Rechtsakt ist, für den die Einschränkungen gelten, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur außervertraglichen Haftung entwickelt hat, können Sie unter Umständen dahingestellt sein lassen. Nach Auffassung der Kommission ist die Frage zu bejahen. Gerade aufgrund des in der genannten allgemeinen Durchführungsentscheidung 80/47 ausgearbeiteten Systems halte ich diesen Standpunkt jedoch für sehr angreifbar. Nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 5 steht nach meiner Meinung fest, daß Ermächtigungen, wie die hier vorliegende, nur im Hinblick auf einen oder mehrere konkrete Anträge auf Einfuhrgenehmigung erteilt werden können. In der Sitzung hat die Kommission auf eine meiner Fragen die Auffassung vertreten, daß die genannten Vorschriften weit auszulegen seien und einem Antrag auf Ermächtigung im Sinne von Artikel 3, auch wenn keine Anträge auf Einfuhrgenehmigung gestellt worden seien, nicht entgegenstünden. Aufgrund Ihrer Rechtsprechung, daß Artikel 115 restriktiv auszulegen und anzuwenden ist, halte ich diese weite Auslegung der Durchführungsentscheidung jedoch für unzulässig. Der Standpunkt der Kommission ist nach meiner Meinung im übrigen auch mit ihrem Eingeständnis unvereinbar, daß die Klägerin durch die Ermächtigungsentscheidung unmittelbar und individuell im Sinne von Artikel 173 EWG-Vertrag betroffen sei. Allerdings halte ich es, wie gesagt, nicht unbedingt für notwendig, daß der Gerichtshof sich zu diesem Punkt äußert. Selbst wenn man hier einen normativen Rechtsakt annimmt, bin ich nämlich der Meinung, daß es sich hier um eine hinreichend schwerwiegende Verletzung einer höherrangigen, zum Schutz des einzelnen erlassenen Rechtsnorm im Sinne Ihrer Rechtsprechung seit dem Urteil in der Rechtssache 5/71 (Schöppenstedt, Slg. 1971, 975, 984, Randnr. 11 der Entscheidungsgründe), verdeutlicht in Ihrem Urteil vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76 sowie 4, 15 und 40/77 (viertes Milchpulverurteil, Slg. 1978, 1209, 1224, Randnr. 6 der Entscheidungsgründe), handelt. Namentlich aus den oben genannten Gründen liegt hier nach meiner Meinung eine eindeutige und ernste Überschreitung der in Artikel 115 der Kommission eingeräumten Befugnisse vor, durch die zugleich die fundamentalen und auch dem Schutz des einzelnen dienenden Vorschriften der Artikel 9 und 30 EWG-Vertrag verletzt worden sind.

Der Antrag der Klägerin festzustellen, daß die Gemeinschaft für den der Klägerin durch die angefochtene Ermächtigungsentscheidung entstandenen Schaden aufgrund von Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag haftet, ist daher nach meiner Meinung ebenfalls begründet.

5.5. *Ergebnis in der Rechtssache 59/84*

Abschließend schlage ich Ihnen in der Rechtssache 59/84 vor,

a) die Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983, mit der das Königreich Belgien, das Großherzogtum Luxemburg und das Königreich der Niederlande ermächtigt worden sind, Shorts, andere kurze Hosen und lange Hosen aus Geweben für Männer und Knaben sowie lange Hosen aus Geweben für Frauen, Mädchen und Kleinkinder mit Ursprung in Macau von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen, für nichtig zu erklären;

b) festzustellen, daß die Gemeinschaft für den der Klägerin durch die genannte Entscheidung entstandenen Schaden aufgrund von Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag haftet, wobei über die Höhe des dementsprechend der Klägerin zu ersetzenden Schadens im vorliegenden Verfahren nicht entschieden werden muß;

c) der Kommission die Kosten der Parteien aufzuerlegen;

d) den Regierungen des Königreichs der Niederlande und des Vereinigten Königreichs, die dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge der Kommission beigetreten sind, ihre eigenen Kosten aufzuerlegen, da sie keinen Antrag gestellt haben, die Prozeßkosten der unterliegenden Partei aufzuerlegen.