Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

30. Oktober 1962

GLIEDERUNG

Einleitung 893

Rechtliche Beurteilung 895

I — Die Zulässigkeit der Klagen 895

II — Die Begründetheit der Klagen 898

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, nach dem Vertrage damit betraut, für dessen Anwendung Sorge zu tragen, um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten (Artikel 155 des Vertrages), hat gegen das Königreich Belgien und das Großherzogtum Luxemburg Verfahren nach Artikel 169 eingeleitet.

Diesen Verfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Durch Königliche Verordnung vom 16. August 1957 und durch Großherzoglichen Erlaß vom 20. August 1957 wurde in Belgien und Luxemburg eine Sonderabgabe eingeführt, die bei der Erteilung von Einfuhrgenehmigungen für Lebkuchen erhoben wird. Sie betrug zunächst 35,— Franken je 100 kg. Durch spätere Verordnungen und Erlasse wurde die Abgabe, nach Zeit und Umfang für Belgien und Luxemburg übereinstimmend, mehrmals erhöht und wieder gesenkt. Einzelheiten, vor allem des gesetzgeberischen Verfahrens, können hier vernachlässigt werden. Feststeht, daß der Satz der Abgabe im Zeitpunkt der Klageerhebung sowohl in Belgien wie in Luxemburg über dem bei Inkrafttreten des EWG-Vertrags geltenden Niveau lag und daß er auch später nicht unter dieses Niveau gesenkt wurde.

Durch Königliche Verordnung vom 24. Februar 1960 und durch Großherzoglichen Erlaß vom 27. Februar 1960 wurde die Erhebung der Abgabe außerdem erstreckt auf lebkuchenähnliche Erzeugnisse der Tarifnummer 19.08 des Gemeinsamen Zolltarifs.

Der Kommission erschienen die getroffenen Maßnahmen mit dem Vertrage nicht vereinbar. Sie teilte ihren Standpunkt der belgischen und der luxemburgischen Regierung mit und erließ auf die Antworten der beiden Regierungen am 27. Sep-

tember 1961 begründete Stellungnahmen nach Artikel 169. Die darin gesetzten Fristen zur Herstellung eines vertragsgemäßen Zustandes wurden auf Antrag der Regierungen von der Kommission bis Ende November 1961 verlängert. Kurz vor deren Ablauf erklärte sich die belgische Regierung am 27. November 1961 bereit, den Standpunkt der Kommission anzuerkennen. Sie beantragte gleichzeitig auf Grund der allgemeinen Schutzklausel des Artikels 226 die Genehmigung zur Beibehaltung der gerügten Abgabe. Ebenso verhielt sich die luxemburgische Regierung in einem Schreiben vom 4. Dezember 1961. — Die belgische Regierung stellte außerdem am 1. Februar 1962 den Antrag, die Kommission möge die streitige Sonderabgabe genehmigen nach dem am 14. Januar 1962 grundsätzlich angenommenen Beschluß des Rates zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf bestimmte Waren, die durch Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse entstehen. Es kann schon hier gesagt werden, daß keiner dieser Anträge Erfolg hatte.

Da die Sonderabgabe weiterhin angewandt wurde, reichte die Kommission schließlich am 21. Februar 1962 Klagen gegen die beiden Staaten ein.

Ihre Anträge zielen auf die Feststellung, daß diese Staaten gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrage insofern verstoßen haben, als sie nach dem Inkrafttreten des Vertrages „Erhöhungen der bei der Erteilung der Einfuhrgenehmigungen für Lebkuchen erhobenen Sonderabgabe vorgenommen und die Erhebung dieser Abgabe auf lebkuchenähnliche Erzeugnisse der Tarifnummer 19.08 des Gemeinsamen Zolltarifs erstreckt" haben.

Die beklagten Mitgliedstaaten beantragen durch ihre Regierungen, die Klagen für unzulässig zu erklären, in jedem Falle die Klagen als unbegründet abzuweisen.

Auf Antrag der luxemburgischen Regierung wurden die Verfahren mit Rücksicht auf die völlige Identität der Streitgegenstände durch Gerichtsbeschluß vom 19. Juni 1962 zum

Zwecke einer gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden.

In der Tat verhält es sich so, daß im Großherzogtum Luxemburg keine Produktion von Lebkuchen oder ähnlichen Produkten existiert. Luxemburg ist aber auf Grund des Abkommens mit Belgien vom 23. Mai 1935 zur Herstellung eines gemeinsamen Regimes für die Ein- und Ausfuhr verpflichtet, im vorliegenden Fall zu der Einführung der streitigen Sonderabgabe für importierte Lebkuchen und ähnliche Produkte. Die luxemburgische Regierung hat sich infolgedessen im Verfahren darauf beschränkt, die Argumente und Anträge der belgischen Regierung zu übernehmen.

Rechtliche Beurteilung

I — *DIE ZULÄSSIGKEIT DER KLAGEN*

Die beklagten Mitgliedstaaten halten die Klagen mit Rücksicht auf das eigene Verhalten der Kommission für unzulässig.

Die Kommission habe anerkannt, daß die getroffenen Maßnahmen notwendig seien zur Vermeidung einer Krise in dem betreffenden Wirtschaftssektor. Sie bedürften lediglich einer Legalisierung nach dem besonderen Verfahren des Artikels 226. Demnach stellt sich der Streit nach der Auffassung der Beklagten als eine Auseinandersetzung über reine Form- und Verfahrensfragen dar. Die Kommission habe zudem diese Legalisierung verhindert, weil sie ihre Bereitschaft zur Prüfung der Anträge nach Artikel 226 von der vorherigen Aussetzung der kritisierten Maßnahmen abhängig gemacht habe. Damit habe sie einen Rechtsmißbrauch begangen und folglich das Recht verloren, eine Vertragsverletzung der Beklagten feststellen zu lassen.

Was die erste Behauptung angeht, so bestreitet die Kommission, je die Begründetheit der Anträge auf Anwendung der Schutzklausel des Artikels 226 anerkannt zu haben. Irgend-

einen Beweis für die Richtigkeit ihrer Darstellung haben die Beklagten nicht erboten. Außerdem entkräften ihre eigenen Einlassungen in anderem Zusammenhang die streitige Behauptung. Sie erklären nämlich, die Kommission habe ihre *Bereitschaft zur Prüfung* der Anträge von bestimmten Bedingungen abhängig gemacht, wovon nicht die Rede sein könnte, wenn die Kommission bereits in einer ersten Prüfung zu einem für die Antragsteller günstigen Ergebnis gelangt wäre. Demnach haben wir uns im vorliegenden Verfahren nicht zu überlegen, ob die Zulässigkeit einer Klage nach Artikel 169 beeinflußt wird durch die Bereitschaft der Kommission, die Begründetheit eines Antrags nach Artikel 226 anzuerkennen.

Was im übrigen das Verhältnis zwischen Artikel 226 und Artikel 169 angeht, so scheinen mir zunächst zwei Feststellungen nach dem Wortlaut des Vertrages unabweislich.

— Es ist nirgends bestimmt, daß die Durchführung des Verfahrens nach Artikel 169 unterbrochen wird durch einen Antrag auf Grund von Artikel 226. Die Kommission ist also nicht verpflichtet, das Verfahren nach Artikel 169 auszusetzen, um zuvor den Antrag auf Anwendung der Schutzklausel zu prüfen. — Die beiden Verfahren sind vielmehr grundsätzlich voneinander unabhängig.

— Eine Beseitigung der Vertragsverletzung, also eine Vertragserfüllung im Sinne des Artikels 169, wird, wie der Gerichtshof in einem anderen Verfahren betont hat, nicht schon bewirkt mit der Einreichung eines Antrags nach Artikel 226. Die Regularisierung eines vertragswidrigen Zustandes wird auf diesem Wege erst erreicht mit der Erteilung der Genehmigung durch die Kommission. — Im vorliegenden Fall konnte im Hinblick auf die verspätete Einreichung der Anträge, die zudem eine Begründung nicht enthielten, mit der Genehmigung vor Ablauf der zur Vertragserfüllung gesetzten Fristen nicht gerechnet werden.

Folglich spitzt sich der Streit auf die Frage zu, ob in gewissen Fällen die Erhebung der Feststellungsklage trotz Erfüllung der formellen Voraussetzungen des Artikels 169 (Fristablauf ohne Herstellung eines vertragskonformen Zustandes) unzulässig sein kann, d. h. ob die Kommission auf die Ausübung der Klagebefugnis, die in ihr Ermessen gestellt ist, verzichten muß.

Die Berechtigung dieser Fragestellung ist nicht ohne weiteres zu verneinen. Wir wissen, daß der Artikel 169 nicht ein reines Feststellungsverfahren zum Inhalt hat, für welches die Tatsache ausreichend sein könnte, daß eine Vertragsverletzung gegeben war, aber nicht mehr gegeben ist. Er bezweckt vielmehr in erster Linie die Herbeiführung eines vertragskonformen Zustandes; man könnte also von einer Art Erzwingungsverfahren sprechen. Wird der erstrebte Erfolg auf Betreiben der Kommission in der von ihr gesetzten Frist erreicht, so ist es ausgeschlossen, den früheren vertragswidrigen Zustand dem Gerichtshof zum Zwecke einer rechtlichen Würdigung zu unterbreiten.

Im Hinblick auf diese Funktion des Sanktionsverfahrens ist es vorstellbar, daß der Kommission trotz Erfüllung aller formellen Voraussetzungen der Rechtsweg nach Artikel 169 versperrt ist, etwa dann, wenn mit der Erfüllung der Vertragspflichten durch den betroffenen Mitgliedstaat sogleich nach Ablauf der gesetzten Frist gerechnet werden kann und wenn irgendein Interesse an der Feststellung der ursprünglich bestehenden Vertragsverletzung nicht erkennbar ist

Es zeigt sich aber ohne weiteres, daß in unserem Fall die Dinge nicht so liegen. Eine Regularisierung wurde erstrebt nicht durch die Einleitung von Schritten zur Beseitigung der beanstandeten Maßnahmen, sondern mit Hilfe einer Genehmigung der Kommission nach der Schutzklausel des Artikels 226. Die Beurteilung der Erfolgsaussichten dieser Aktion war der Kommission nicht möglich, denn es fehlte den eingereichten Anträgen eine tatsächliche Begründung, die, wie Sinn und Zweck der erwähnten Bestimmung klarmachen, in den Anträgen darzulegen ist.

Wenn die Beklagten demgegenüber bemerken, die Kommission habe sich geweigert, eine Prüfung der Anträge überhaupt durchzuführen, so haben wir im Verfahren gehört, daß dies nicht den Tatsachen entspricht. Zwar ist eine etwas unglückliche Formulierung im Schreiben der Komission vom 20. Dezember 1961 geeignet, die Behauptung der Beklagten zu bekräftigen. Es seht aber fest, daß die Kommission die Delegierten der Beklagten am 14. Dezember 1961 empfangen und bei dieser Gelegenheit, nachdem zuvor über die Frage der Aussetzung der Maßnahmen diskutiert worden war, die Bereitschaft ausgedrückt hat, auf alle Fälle bezifferte Angaben von den Vertretern der Beklagten entgegenzunehmen.

In Wahrheit ist eine Begründung bei der Kommission nie eingegangen. Demnach haben wir ein Versäumnis der Beklagten zu konstatieren, mit der Folge, daß sie sich nicht auf einen möglichen Erfolg ihrer Anträge und auf den mangelnden guten Willen der Kommission berufen dürfen, um die Klageabweisung zu erwirken.

Ich möchte nach alledem annehmen, daß auch bei Zugrundelegung einer nicht formalistischen Interpretation des Artikels 169 von einem Verfahrensmißbrauch und von einer Pflichtverletzung der Kommission nicht die Rede sein kann. Die Klageerhebung ist somit zulässig.

II — *DIE BEGRÜNDETHEIT DER KLAGEN*

In der Sache selbst geht der Streit um die Auslegung von Artikel 12 des Vertrages, dem zufolge „die Mitgliedstaaten untereinander weder neue Einfuhr- oder Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung einführen noch die in ihren gegenseitigen Handelsbeziehungen angewandten erhöhen [werden]". Es ist also zu prüfen, ob die von der belgischen und luxemburgischen Regierung bei der Erteilung von Einfuhrgenehmigungen für Lebkuchen und ähnliche Erzeugnisse erhobene Abgabe eine Abgabe mit zollgleicher Wirkung im Sinne von Artikel 12 darstellt.

Die Beklagten verweisen zur Rechtfertigung ihrer Maßnahme zunächst auf die Beurteilung der Abgabe durch das GATT und auf die Tatsache, daß die Gemeinschaftsorgane selbst in anderem Zusammenhang Abgaben von der Art der hier streitigen nicht als zollgleiche Abgaben qualifiziert hätten.

Sonderabgaben bei der Erteilung von Einfuhrlizenzen werden, so sagen die Beklagten, nach dem GATT nicht als Abgaben mit zollgleicher Wirkung angesehen. In der Liste II zum GATT sei davon die Rede, daß derartige in den Benelux-Staaten erhobene Abgaben nicht konsolidiert würden.

Wir müssen dazu bemerken, daß die Berufung der Beklagten auf das 1947 geschaffene GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) einen unerheblichen Einwand darstellt. Eine Identität oder Vergleichbarkeit der Ziele und der zu ihrer Erreichung angewandten Verfahren dieser Organisationsform und der EWG ist nicht gegeben. Dies ist um so mehr zu betonen, als im Rahmen des GATT die Erfahrung gemacht wurde, daß

> „la valeur des consolidations de droits accordées pour chaque produit est compromise par l'application de mesures non tarifaires de protection . . ."
>
> (Dritter Bericht des zweiten Komitees der 18. Sitzung, im Auszug zitiert von den Beklagten im mündlichen Verfahren.)

Außerdem bleibt, wie der Vertreter der Kommission zu Recht hervorhebt, zu bedenken, daß die Erwähnung der belgisch-luxemburgischen Sonderabgaben auch den Schluß zuläßt, diese würden vom GATT grundsätzlich erfaßt, da andernfalls die in der Liste II getroffene Feststellung nicht notwendig gewesen wäre.

Was das Verhalten der Gemeinschaftsorgane angeht, so weisen die Beklagten darauf hin, daß die Kommission es bisher unterlassen hat, nach Artikel 13 Absatz 2 Richtlinien festzulegen für die Abschaffung von Sonderabgaben, wie sie in Belgien und in Luxemburg bei der Erteilung von Einfuhrgenehmigungen für Lebkuchen und ähnliche Erzeugnisse erhoben werden. Damit habe sie stillschweigend anerkannt, daß

derartige Abgaben nicht zollgleiche Wirkung hätten und nicht nach Artikel 12 zu beurteilen seien.

Wir haben von der Kommission in den Schriftsätzen erfahren, daß diese Deutung nicht richtig ist. Die Ausarbeitung von Richtlinien nach Artikel 13 Absatz 2 ist bis jetzt unterblieben, weil die Kommission die ungünstigen Folgen mildern wollte, die nach dem Vertrag für die Verarbeiter von landwirtschaftlichen Produkten, die einer innerstaatlichen Marktordnung unterliegen, infolge des Abbaus der Zölle und Kontingente für die durch die Verarbeitung entstehenden Waren eintreten könnten. Sie hat sich aber stets gegen eine Erhöhung dieser Abgaben gewandt, also eine nach ihrer Ansicht korrekte Anwendung von Artikel 12 durchzusetzen versucht. Der Rechtsstreit ist demnach nicht durch das frühere Verhalten der Kommission präjudiziert.

Wenn im Zusammenhang mit Fragen der Assoziierung in einem Aide-mémoire des Sekretariats des Ministerrates die Feststellung getroffen wurde, daß die Ausgleichsabgaben im Rahmen der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik der „Sechs" nicht als Abgaben mit zollgleicher Wirkung zu betrachten seien, so kann daraus nicht der Schluß gezogen werden, daß alle Abgaben mit gleicher oder ähnlicher Funktion in den Mitgliedstaaten vertragsgemäß sind. Wir haben es hier zu tun mit einer Äußerung, die nicht als verbindliche Vertragsinterpretation gedacht und anzusehen ist; sie sollte vielmehr für die Zwecke des Assoziierungsverhältnisses gewisse Klarstellungen bringen, die — so könnte man umgekehrt sagen — unterblieben wären, wenn feststünde, daß derartige Abgaben für den Vertrag irrelevant sind.

Schließlich ist ein wirksames Argument für die Richtigkeit der Ansicht der Beklagten auch nicht ihr Hinweis auf die bereits erwähnte Ratsverordnung vom 4. April 1962 über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf bestimmte Waren, die durch Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse entstehen. Die Tatsache, daß auf Grund dieser Verordnung bei der Einfuhr einiger Erzeugnisse im Hinblick auf die in den Mitgliedstaaten für bestimmte Ausgangsstoffe bestehenden Preis-

unterschiede nach Ermächtigung der Kommission eine Ausgleichsabgabe erhoben werden kann, beweist eher, daß ohne diese legislative Maßnahme die erwähnten Abgaben als vertragswidrig anzusehen wären.

Geben uns alle diese Argumente somit keine Handhabe, den Streit zugunsten der Beklagten zu entscheiden, so muß versucht werden, die umstrittene Bestimmung über die Abgaben mit zollgleicher Wirkung aus dem Gesamtsystem des Vertrages zu interpretieren und danach festzustellen, ob der Vorwurf der Kommission zu Recht besteht.

Für die Auslegung von Artikel 12 kommt es nach der These der Kommission darauf an zu ermitteln, welche Wirkungen allen Zöllen gemeinsam sind, also das Wesen der Zölle im Hinblick auf den freien Warenverkehr zu ergründen. Sie glaubt in dieser Prüfung als entscheidendes Kriterium die Tatsache zu entdecken, daß Zölle nur eingeführte, nicht dagegen einheimische Waren belasten.

Die Beklagten sehen die charakteristische Wirkung der Zölle — soweit es sich um Schutzzölle handelt — darin, daß mit ihrer Hilfe eingeführte Waren verteuert werden, wodurch die nationale Produktion gegen die ausländische Konkurrenz abgesichert und eine gewisse Einfuhrbremse geschaffen werde. Aufgabe der kritisierten Sonderabgabe dagegen sei es, im Rahmen einer Marktordnung für eine Preisangleichung in dem Sinne zu sorgen, daß den inländischen Produzenten hinsichtlich der Gestehungskosten für die Ausgangsmaterialien gleiche Wettbewerbsbedingungen garantiert würden.

Was die tatsächlichen Auswirkungen der streitigen Abgabe angeht, so hat die Kommission unwidersprochen erklärt, der Endpreis der aus den anderen Mitgliedstaaten eingeführten Lebkuchen liege auch dann über dem belgischen Inlandspreis, wenn die Einfuhrabgabe auf das bei Inkrafttreten des Vertrages geltende Niveau gesenkt werde. Von einer Ausgleichsfunktion der Sonderabgabe könne also zumindest im Hinblick auf die Endpreise nicht die Rede sein. Sie muß aber darüber

hinaus auch angezweifelt werden hinsichtlich der Gestehungspreise für die Ausgangsmaterialien, denn es ist schlecht vorstellbar, daß eine einheitliche pauschale Taxe in gleicher Weise kompensierend wirkt gegenüber allen Mitgliedstaaten, obwohl die Preise für die Ausgangsmaterialien in den Mitgliedstaaten nicht übereinstimmen.

Zum rechtlichen Aspekt ist zunächst festzustellen, daß die Meinungen der Parteien, zumindest im Ausgangspunkt der Interpretationsbemühungen und in der entscheidenden Fragestellung, nicht divergieren. Da die streitige Standstill-Vorschrift des Artikels 12 Bestandteil des Abschnitts über die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten und damit Bestandteil des ersten Vertragstitels über den freien Warenverkehr ist, besteht tatsächlich das maßgebliche Problem darin, von allen unwesentlichen zufälligen Begleiterscheinungen der Zölle abzusehen und ihre Auswirkungen auf den freien Warenverkehr, der durch den Vertrag erleichtert werden soll, zu betrachten.

In der Literatur fanden wir einige Äußerungen zu dem hier behandelten Problem (1). Diese wenigen Zitate können natürlich nicht mehr sein als ein Hinweis. Auffallend ist immerhin, daß in keiner Definition das Merkmal der Verteuerung importierter Waren, gemessen an inländischen Preisen, erscheint.

(1) Nach Dalloz, „Petit dictionnaire de Droit" (1951, Seite 488) sind die Zölle, soweit es sich nicht um Finanzzölle handelt, „destinés à l'importation, à compenser l'écart existant entre le prix des produits étrangers importés et celui des produits similaires français. . . ". — Allix, „Traité élémentaire de science des Finances et de législations financière française" (6. Auflage, 1931, Seite 865), sieht einen wesentlichen Zweck der Schutzzölle darin, die nationale Industrie gegen die ausländische Konkurrenz zu schützen. — Im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft von Stier-Somlo, Elster (1929, Band VI, Seite 1035) wird der Zoll definiert als eine „aus Anlaß der Überschreitung der Grenze eines Staatsgebietes zu erhebende Abgabe". Er hat — wenn er Schutzzoll ist — die Funktion, zum Schutz der heimischen Arbeit den Wettbewerb zu erschweren. Im Handbuch der Finanzwissenschaft, 1952, Band II, Seite 725, findet sich schließlich die folgende Definition: „Einfuhrzölle sind Abgaben, die von der Einfuhr aller oder bestimmter Waren in das Zollgebiet erhoben werden."

Zu Recht hat die Kommission auch darauf hingewiesen, es sei im allgemeinen nicht das Ziel der Zollpolitik, den inländischen Erzeugern eine differentielle Rente zu verschaffen. Viele Zölle beschränken sich auf eine ausgleichende Wirkung, wie gleichfalls der Literatur zu entnehmen ist (1).

Vor allem im Rahmen der harmonischen Ausgestaltung eines Zolltarifs werden zahlreiche Sätze für Fertigprodukte bemessen im Hinblick auf die Sätze für Ausgangsmaterialien, eine Tatsache, die die Kommission veranlaßt hat, gerade in der ausgleichenden Funktion der hier streitigen Sonderabgabe ein typisch zollrechtliches Anliegen zu erblicken. — Gelegentlich werden auch im Interesse der Preispolitik Zölle so festgesetzt, daß das inländische Preisniveau nicht erreicht wird.

Dennoch geht von allen diesen Zöllen eine gewisse Schutzwirkung aus; sie haben, wie es in einem bedeutenden Kommentar zur deutschen Abgabenordnung (2) heißt, „marktregulierende Wirkung", also eine Funktion, die die Beklagten für ihre Sonderabgabe besonders herausgestrichen haben.

Ich möchte daher übereinstimmend mit der Kommission annehmen, daß als wesentliche Wirkung der Zollerhebung in der Tat die einseitige Belastung importierter Waren übrigbleibt und daß der Grad der Belastung ebensowenig eine Rolle spielt wie das Verfahren der Erhebung. Die Belastung hemmt den Warenverkehr zwischen den Staaten zwar in unterschiedlicher Weise je nach ihrer Höhe; die hemmende Wirkung ist aber nicht nur zu verzeichnen bei einer Überschreitung des inländischen Preisniveaus.

---

(1) Handbuch der Finanzwissenschaft, a. a. O., Seite 726:
„Von Ausgleichzöllen spricht man, wenn von Waren, für deren Erzeugung, Herstellung oder Ausfuhr unmittelbar oder mittelbar Prämien oder Subventionen gewährt werden, zusätzliche Zölle erhoben werden, die normalerweise bis zur Höhe des geschätzten Betrages der Prämien oder Subventionen gehen.

Als Ausgleichszölle werden auch Einfuhrzölle oder ähnliche Abgaben bezeichnet, die die Belastung der inländischen Produktion durch innere Abgaben gegenüber dem ausländischen Wettbewerb ausgleichen sollen."

(2) Hübschmann-Hepp-Spitaler, Kommentar zur Reichsabgabenordnung, 1.-4. Auflage, 1961, zu § 1, Seite 4.

Für den vorliegenden Fall folgt daraus zunächst, daß die beanstandete Sonderabgabe, deren Abgabencharakter nicht bestritten ist, zollgleiche Wirkungen aufweist, da sie nur bei der Erteilung von Einfuhrgenehmigungen erhoben wird, also nur importierte Güter belastet.

Dieses Ergebnis und damit die Anwendung von Artikel 12 versuchen die Beklagten auszuschließen, indem sie sich auf andere Vertragsbestimmungen, auf die Vertragsziele (namentlich auf die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen — Artikel 3 f.) und auf den Geist des Vertrages berufen. Sie verweisen insbesondere auf Artikel 95, der vorsieht, daß „die Mitgliedstaaten auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben gleich welcher Art [erheben], als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben". Sie beanspruchen, daß wenigstens die Grundidee dieser Bestimmung auf ihren Fall angewandt, d. h. untersucht werde, ob die Sonderabgaben für Lebkuchen den inländischen Abgaben entsprechen, welche die belgischen Lebkuchenproduzenten zu tragen haben. Deren Erzeugung sei bei Verwendung eingeführten Roggens mit der zu Recht erhobenen Einfuhrabgabe auf Roggen, bei Verwendung einheimischen Roggens dadurch belastet, daß der belgische Roggenpreis künstlich über dem Weltmarktpreis gehalten werde.

Es ist offensichtlich, daß eine unmittelbare Anwendung von Artikel 95 hier nicht in Betracht kommt. Einmal — so hebt die Kommission hervor — ist die Abgabe auf Importroggen keine allgemeine inländische Abgabe im Sinne des Artikels 95, sondern eine Einfuhrabgabe, die den ausländischen Roggen belastet, damit dessen Preis angehoben wird. Zum andern wird ein erheblicher Teil der produzierten Lebkuchen aus belgischem Roggen hergestellt, der einer entsprechenden Abgabe nicht unterworfen ist. Wenn die Beklagten daran erinnern, daß der belgische Inlandspreis künstlich hochgehalten werde, so mag zutreffen, daß auch daraus den Lebkuchenproduzenten, die inländischen Roggen verarbeiten, eine besondere Belastung erwächst. Niemand spricht jedoch im Falle derartiger staatli-

cher Maßnahmen, die eine Erhöhung des Preises bestimmter Güter im Interesse und zum Nutzen der Hersteller dieser Güter bewirken, von Abgaben. — Wollte man dessenungeachtet den Anwendungsbereich von Artikel 95 auf solche Sachverhalte erstrecken, so würden sich für die Vertragsverwirklichung ernste Gefahren ergeben.

Zu Recht weist die Kommission darauf hin, daß die Produktionskosten in den Mitgliedstaaten auch durch andere Faktoren in unterschiedlicher Weise beeinflußt werden (etwa durch Soziallasten, Lohnkosten, Energiekosten, Kreditkosten, Preise für Investitionsgüter usw.). Alle diese Faktoren der Gestehungskosten, die sich überdies mit der Zeit ändern und für die einzelnen Unternehmen unterschiedlich sind, für jede nationale Produktion zu überwachen ist so gut wie unmöglich. Es wäre also leicht möglich, die Wirkung der Aufhebung der Zollschranken weithin rückgängig zu machen, wenn man gestatten würde, über Artikel 95 allgemein einen Ausgleich für innerstaatliche Lasten jeder Art einzuführen. Die Folge wäre unausweichlich eine weitgehende Auflösung der Vertragskonzeption über die Herstellung eines freien Warenverkehrs. Wir können uns demnach die vorgeschlagene extensive Auslegung von Artikel 95 nicht zu eigen machen und müssen feststellen, daß er keine Handhabe bietet zur Rechtfertigung der gerügten Maßnahmen.

Die Beklagten heben ferner hervor, die Einfuhrabgabe auf Lebkuchen sei eine notwendige Folge der vom Vertrag geduldeten nationalen Agrarpolitik. Zur Vermeidung von Störungen in der weiterverarbeitenden Industrie, die auf die Agrarmärkte zurückwirken würden, müsse dieser Industrie ein entsprechender Schutz gewährt werden. Die streitige Sonderabgabe richte sich nach der Abgabe für Einfuhr-Roggen; ihre Wirkung sei auch bei veränderten Sätzen im Hinblick auf diesen Zusammenhang immer dieselbe, so daß von einer unzulässigen Erhöhung nicht gesprochen werden könne. Wenn die Kommission versuche, „en l'absence de texte" (1) eine Recht-

(1) Duplik, Seite 38.

fertigung für die Agrarpolitik nach dem Geist des Vertrages zu finden, sei es inkonsequent, hinsichtlich der durch Weiterverarbeitung entstehenden Erzeugnisse sich streng an den Wortlaut des Vertrages zu halten und seine Ziele außer acht zu lassen.

Der Vertrag enthält — wie uns allen bekannt ist — in einem besonderen Titel über die Landwirtschaft Regeln, die eine Durchbrechung des vertraglichen Grundschemas vorsehen. Die Bestimmungen für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes, also auch diejenigen über die Zollunion, gelten für landwirtschaftliche Erzeugnisse nur insoweit, als die Artikel 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmen (Artikel 38 Ziffer 2). — Insbesondere unter Berufung auf Artikel 43 (Ablösung der einzelstaatlichen Marktordnungen durch gemeinsame Organisationsformen) und Artikel 45 (Zulässigkeit langfristiger Verträge zwischen Einfuhr- und Ausfuhrstaaten) hat die Kommission zutreffend dargelegt, daß bis zur Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik die nationalen Marktordnungen mit ihren Ausnahmeregelungen für die Landwirtschaft, also auch die Erhebung von Einfuhrabgaben in wechselnder Höhe für landwirtschaftliche Produkte, unangetastet gelassen werden konnten. Es ist aber nach dem Vertrag vollkommen klar, daß dieses Sonderregime nur gelten kann für die in Anhang II des Vertrages aufgeführten Güter (Artikel 38 Ziffer 2). Unter ihnen finden wir nicht Lebkuchen und lebkuchenähnliche Erzeugnisse aus Roggen und Roggenmehl, die im übrigen auch nicht Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe darstellen (Artikel 38 Ziffer 1).

Nun räumt die Kommission selbst ein, daß aus der unterschiedlichen Regelung für landwirtschaftliche Produkte einerseits und für die durch Weiterverarbeitung entstehenden Produkte andererseits Disharmonien, ja Störungen im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten eintreten können. Die Frage stellt sich demnach, wie diese Folgen vermieden oder abgemildert werden können, ohne daß dem Vertragssystem Gewalt geschieht.

Wenn die Beklagten zu ihrer Verteidigung auf Artikel 3) des Vertrages hingewiesen haben, der die Errichtung eines Systems zum Schutze des unverfälschten Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes vorsieht, so mußten sie sich von der Kommission mit Recht entgegenhalten lassen, daß Artikel 3 f) die Tätigkeit der *Gemeinschaft* charakterisiert, niemals aber die Basis abgeben kann für autonome Handlungen der Mitgliedstaaten, die zum Ausgleich für nachteilige Folgen der Vertragsverwirklichung von bestimmten Vertragsgrundsätzen abweichen wollen.

Abgesehen davon begegnet eine Ausdehnung der Sonderregelung für landwirtschaftliche Produkte ernsthaften Bedenken:

— Es widerspricht elementaren Auslegungsprinzipien, Ausnahmevorschriften stillschweigend auf Tatbestände zu erstrecken, die nicht ausdrücklich erfaßt sind, und damit die Durchbrechung einer allgemeinen Vertragsregel (hier des Artikels 12) zu erweitern.

— Der Vertrag erwähnt in mehreren Bestimmungen Erzeugnisse, die durch Weiterverarbeitung entstehen. Artikel 38 Ziffer 1 spricht von Erzeugnissen der ersten Verarbeitungsstufe und schließt sie ein in die Sonderregelung für landwirtschaftliche Produkte. In Anhang II des Vertrages sind eine Reihe derartiger durch Verarbeitung entstehende Erzeugnisse aufgeführt. Die Liste des Anhangs II konnte überdies gemäß Artikel 38 Ziffer 3 durch Entscheidung des Rates ergänzt werden. — Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, können als weitere Vorschriften über weiterverarbeitete Erzeugnisse genannt werden die Artikel 10 Ziffer 2 Absatz 2, Artikel 21 Ziffer 2, Artikel 25 Ziffer 2, Artikel 37, Artikel 42 Ziffer 4, Artikel 45 Ziffer 3. Man kann also nicht sagen, die Vertragsautoren hätten die mit der Verarbeitung von Produkten zusammenhängenden Probleme nicht gesehen, und mit dieser Begründung eine Behandlung rechtfertigen, die derjenigen der Ausgangsprodukte entspricht.

Wir können folglich die Argumente der Beklagten, die aus den Vertragsbestimmungen über die Landwirtschaft gezogen werden, nicht anerkennen. Damit entfällt zugleich ihr Hinweis auf die Tatsache, daß die Bemessung der gerügten Sonderabgabe immer im Hinblick auf die Gestaltung der Landwirtschaftspolitik erfolgt sei und daß ihre Auswirkungen trotz wechselnden Niveaus mit Rücksicht auf ihre Funktion im Rahmen der Landwirtschaftspolitik stets unverändert geblieben seien. Für Artikel 12 kommt es nicht an auf den Grad der mit einer Sonderabgabe beabsichtigten Auswirkung, sondern allein auf die Tatsache, daß der Satz einer Sonderabgabe erhöht wird.

In der Beurteilung der streitigen Maßnahmen gelangen wir so zu einem Ergebnis, wie es die belgische Regierung selbst früher vertreten hat. Als nämlich die Bundesrepublik Deutschland die in ihrer Marktordnung für Gerste vorgesehene Einfuhrabgabe auf Malz ausgedehnt hat, hat die belgische Regierung darauf hingewiesen, daß diese Entscheidung der einseitigen Einführung einer Einfuhrabgabe mit zollgleicher Wirkung gleichkomme und gegen Artikel 12 des Vertrages verstoße.

Welcher Weg sich aus den erwähnten denkbaren Schwierigkeiten anbietet, hat die Kommission im Verfahren deutlich gemacht. Er gibt nach dem Vertragssystem zunächst die Möglichkeit, im Falle von Störungen Zuflucht zu der allgemeinen Schutzklausel zu nehmen, wie sie in Artikel 226 des Vertrages vorgesehen ist. Diesen Weg sind auch andere Mitgliedstaaten mit Erfolg gegangen, und die Beklagten selbst haben mit ihren Anträgen vom 27. November 1961 und 4. Dezember 1961 den ersten Schritt dazu getan.

Wir haben weiter gehört, daß der Rat in Anwendung der nach Artikel 235 des Vertrages zur Ausfüllung von Lücken vorgesehenen Befugnisse am 4. April 1962 einen Beschluß gefaßt hat, der auf Sachverhalte wie den hier vorliegenden zugeschnitten ist. Ich meine den Beschluß zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf bestimmte Waren, die durch Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse entstehen. Auch die

Vertreter der Beklagten haben diesem Beschluß zugestimmt. Die belgische Regierung hat daraus insofern die Konsequenzen gezogen, als sie am 1. Februar 1962 seine Anwendung auf den Fall der Lebkuchenerzeugung beantragt hat, ohne allerdings einen positiven Bescheid zu erzielen.

Ob diese Möglichkeiten nach der bestehenden konkreten Ausgestaltung und nach ihrer praktischen Anwendung stets befriedigende Erfolge verheißen, ist jetzt nicht zu untersuchen. Wir vermerken hier nur, daß sie — bei abstrakter und prinzipieller Betrachtung — nicht nur den Vorzug haben, sich in das Vertragssystem einzufügen, ohne dem Vertrag selbst Gewalt anzutun und die Gefahr einer Auflösung seiner Grundsätze heraufzubeschwören; sie liegen zudem auf der Linie der supranationalen Ausgestaltung der Gemeinschaft, mit der sich in Zweifelsfällen einseitige autonome Maßnahmen der Mitgliedstaaten nur schlecht vertragen.

Nach alledem muß dem Standpunkt der Kommission zugestimmt und festgestellt werden, daß das Königreich Belgien und das Großherzogtum Luxemburg gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrage dadurch verstoßen haben, daß sie nach Inkrafttreten des Vertrages Erhöhungen der bei der Erteilung der Einfuhrgenehmigungen für Lebkuchen erhobenen Sonderabgabe vorgenommen und die Erhebung dieser Abgabe auf lebkuchenähnliche Erzeugnisse der Tarifnummer 19.08 des Gemeinsamen Zolltarifs erstreckt haben.

Da die Klagen zulässig und begründet sind, haben die Beklagten, dem Antrag der Kommission entsprechend, die Kosten des Verfahrens zu tragen.