URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 16. MÄRZ 1977 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik

„Kartoffeln"

Rechtssache 68/76

Leitsätze

1. *Mengenmäßige Beschränkungen — Beseitigung — Maßnahmen gleicher Wirkung — Begriff*
   (EWG-Vertrag, Artikel 30)

2. *Landwirtschaft — Übergangszeit — Ablauf — Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen — Maßnahmen gleicher Wirkung — Beseitigung — Erzeugnis, das nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation fällt — Abweichung — Unzulässigkeit*
   (EWG-Vertrag, Artikel 34)

1. Jedwedes Erfordernis einer besonderen Formalität im innergemeinschaftlichen Handel ist wegen der damit verbundenen Verzögerung und seiner abschreckenden Wirkung auf die am Wirtschaftsleben Beteiligten ein Hindernis für den freien Warenverkehr.

2. Die Artikel 39 bis 46 können seit dem Ende der Übergangszeit — auch bei einem landwirtschaftlichen Erzeugnis, für das noch keine gemeinsame Marktorganisation errichtet worden ist — nicht zur Begründung einer einseitigen Abweichung von Artikel 34 EWG-Vertrag herangezogen werden.

In der Rechtssache 68/76

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihre Rechtsberater Sven Ziegler und Jean Amphoux als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Klägerin,

gegen

FRANZÖSISCHE REPUBLIK, vertreten durch Herrn Noël Museux als Bevollmächtigten und Herrn P. Coste als Hilfsbevollmächtigten, Zustellungsbevoll-

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

mächtigter in Luxemburg: Herr Georges Sidre, Französische Botschaft, 2, rue Bertholet,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Französische Republik die Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag, insbesondere dem Artikel 314, dadurch verletzt hat, daß sie seit dem 25. Oktober 1975 die Ausfuhr von Kartoffeln der Tarifstelle 07.01 A III b des Gemeinsamen Zolltarifs in andere Mitgliedstaaten von der Vorlage einer durch den Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (Fonds für die Ausrichtung und Regulierung der Agrarmärkte) bestätigten Ausfuhrerklärung abhängig gemacht und diese Bestätigungsvermerke nicht ohne Verzögerung erteilt habe,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und P. Pescatore, der Richter M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe und G. Bosco,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und die während des schriftlichen Verfahrens dargelegten Standpunkte der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

In der Verordnung des Generaldirektors der französischen Zollbehörden vom 30. Januar 1967 (Journal Officiel der Französischen Republik vom 31. Januar 1967, S. 1127), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 20. Oktober 1975 (Journal Officiel der Französischen Republik vom 30. Oktober 1975 S. 11212) sind verschiedene Verfahren für die Ein- und Ausfuhr vorgesehen. Abschnitt 2 des 1. Kapitels von Teil 2 enthält die Einzelheiten des Verfahrens, welches gilt, wenn

die Ausfuhr von Waren von der Vorlage „einer zuvor bestätigten Erklärung" abhängig gemacht ist. In dieser Regelung ist die Möglichkeit, den Bestätigungsvermerk zu verweigern, nicht vorgesehen.

Im Laufe des Jahres 1975 trat in der ganzen Gemeinschaft eine starke Verknappung der Kartoffeln auf; dies hatte erhebliche Preissteigerungen zur Folge.

Am 22. Oktober 1975 teilte die Französische Republik der Kommission mit, daß sie die Absicht habe, die Ausfuhr von Kartoffeln einem Überwachungsverfahren zu unterwerfen; sie gab an, die Förmlichkeiten würden automatisch sein.

Durch Bekanntmachung an die Exporteure bestimmter Kartoffelarten in alle Länder, die im Journal Officiel der Französischen Republik vom 25. Oktober 1975 veröffentlicht wurde, schrieb die Französische Republik für die Ausfuhr von Kartoffeln der Tarifstelle 07.01 A III b des Gemeinsamen Zolltarifs die Vorlage einer Ausfuhrerklärung vor, die vom Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (Fonds für die Ausrichtung und Regulierung der Agrarmärkte) bestätigt sein mußte. Die Erklärung galt für zwei Monate.

In der Bekanntmachung wird nicht die Möglichkeit erwähnt, daß der Fonds seinen Bestätigungsvermerk auf diesen Erklärungen verweigern könnte.

In zwei Mitteilungsblättern des französischen Landwirtschaftsministeriums, „Bulletins d'information" Nr. 702 und Nr. 703 vom 8. und 15. November 1975, wurde angegeben, Zweck der Bekanntmachung sei es, die Ausfuhren zu bremsen und sie außerdem zu „regulieren".

In dem letzten Mitteilungsblatt heißt es:

„Im Anschluß an die kürzlich vom Minister für Wirtschaft und Finanzen zur Regulierung der Kartoffelexporte ergriffene Maßnahme sind die Vertreter der Kartoffelerzeuger und -händler am 4. November vom Direktor des FORMA empfangen worden, um die neue Verfahrensweise bei der Ausfuhr abzustimmen.

- Jede Woche setzt das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen ein Kontingent für die Erteilung der Ausfuhranträge fest (Gültigkeitsdauer 1 Monat): Seine Größe wird von der Marktlage abhängen.
- Eine interministerielle Kommission tritt jeden Donnerstag zusammen, um dieses Kontingent auf die verschiedenen Antragsteller aufzuteilen.
- Bevorzugte Behandlung wird gewährt: für Sendungen in die angestammten Käuferländer (Bundesrepublik Deutschland und insbesondere Saarland, Italien, französischsprachiges Afrika), für die angestammten Exporteure und die Exporteure, welche Lagerverträge mit der SNIPOT (Société nationale interprofessionnelle de la pomme de terre) abgeschlossen haben."

Mit Fernschreiben vom 3. Dezember 1975 gab die Kommission der Französischen Republik bekannt, daß sie der Ansicht sei, dieses Ausfuhrverfahren sei als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen. Am 19. Dezember 1975 teilte die Französische Republik der Kommission fernschriftlich Einzelheiten zu dem Verfahren bei der Ausfuhr von Kartoffeln mit; danach sollte das Verfahren lediglich dazu dienen, die Verkaufsabsichten der Exporteure kennenzulernen.

Mit Schreiben vom 26. Dezember 1975 an die französische Regierung wiederholte die Kommission ihre im vorangegangenen Fernschreiben geäußerte Ansicht und forderte die Regierung auf, sich gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag binnen 20 Tagen der Kommission gegenüber zu äußern.

Mit Schreiben vom 12. Januar 1976 stellte die Kommission der französischen Regierung anheim, ihre Äußerung in 20 Tagen seit Empfang dieses Schreibens vorzulegen.

Die ständige französische Vertretung teilte der Kommission mit Schreiben vom 27. Januar 1976 mit:

„... Die Bekanntmachung an die Exporteure vom 25. Oktober zielt nicht darauf ab, den Handel innerhalb der Gemeinschaft mengenmäßig zu beschränken. Die Ausfuhrstatistiken ... zeigen im Gegenteil, daß die Verkäufe Frankreichs in diesem Bereich 1975 im Vergleich zu den Vorjahren zugenommen haben.

Das in Frankreich wie in anderen Mitgliedstaaten beobachtete Verfahren kann sogar, solange noch keine geeigneten Gemeinschaftsbestimmungen gelten, dazu beitragen, daß der schwerwiegenden Verknappung, die gegenwärtig in der Gemeinschaft herrscht, entgegengewirkt wird ..."

In einer an die Französische Republik gerichteten begründeten Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag stellte die Kommission mit Schreiben vom 24. März 1976 fest:

„Die französische Regierung hat ihre Pflichten aus Artikel 34 Absatz 1 EWG-Vertrag verletzt, indem sie seit dem 25. Oktober 1975 die Ausfuhr von Kartoffeln der Tarifstelle 07.01 A III b des Gemeinsamen Zolltarifs in andere Mitgliedstaaten von der Vorlage einer vom FORMA bestätigten Ausfuhrerklärung abhängig gemacht und diese Bestätigungsvermerke überdies nicht ohne Verzögerung erteilt hat."

Die Kommission forderte die Französische Republik auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um dieser begründeten Stellungnahme binnen 15 Tagen nachzukommen.

Am 22. Juni 1976 schrieb die Ständige Vertretung Frankreichs an die Kommission:

„... Die im Jahre 1975 auf dem Markt infolge der Verknappung bei diesem Erzeugnis aufgetretenen Störungen hatten meine Regierung veranlaßt, in diesem Bereich statistische Maßnahmen zur Ausfuhrkontrolle zu ergreifen und die herkömmlichen Handelsströme aufrechtzuerhalten.

Dieses Mittel, das ausnahmsweise mangels geeigneter Gemeinschaftsbestimmungen angewendet worden ist, kann nicht als Ursprung mengenmäßiger Handelsbeschränkungen angesehen werden.

Man muß hierzu beachten, daß die 1975 aus Frankreich ausgeführten Mengen über denen des Jahres 1974 lagen und daß der sehr starke Rückgang des Exportvolumens in den ersten Monaten des Jahres 1976 sich nicht mit den am 25. Oktober 1975 ergriffenen Maßnahmen, sondern ausschließlich durch das fehlende Angebot erklärt.

Meine Regierung legt schließlich Wert auf die Klarstellung, daß der Export gegenwärtig ohne Formalitäten erfolgen kann ..."

Mit einem Fernschreiben an die Ständige Vertretung Frankreichs vom 29. Juni 1976 bat die Kommission um folgende Erläuterung:

„... Ich wäre Ihnen verbunden, wenn Sie der Dienststelle der Kommission binnen drei Tagen angeben würden, ob ... die französische Regierung die im Journal Officiel der Französischen Republik vom 25. Juni 1975 veröffentlichte Bekanntmachung an die Exporteure bestimmter Kartoffelarten in alle Länder (durch Veröffentlichung einer weiteren Bekanntmachung im Journal Officiel der Französischen Republik) aufgehoben oder die zur Aufhebung notwendigen Maßnahmen getroffen hat, und den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Aufhebung mitteilen würden."

Dieses Schreiben blieb unbeantwortet.

Am 20. Januar 1976 hatte der Rat durch die Verordnung (EWG) Nr. 128/76 (ABl. 1976, L 14, S. 6) den Zollsatz des

Gemeinsamen Zolltarifs für Kartoffeln ausgesetzt.

Am 17. Februar 1976 hatte der Rat in der Verordnung Nr. 348/76 (ABl. L 43, S. 14) über die infolge der Versorgungsschwierigkeiten bei Kartoffeln zu treffenden Maßnahmen die Erhebung einer Abgabe in Höhe von 25 RE je 100 kg bei der Ausfuhr dieses Erzeugnisses vorgesehen; dies war geschehen in der Erwägung, daß die Knappheit und das Ansteigen der Lebenshaltungskosten

„durch die Ausfuhren von Kartoffeln nach Drittländern verschärft [werden], wobei in einigen diese Ausfuhren durch die Gewährung von Einfuhrsubventionen gefördert werden. Um die Versorgung der Gemeinschaft sicherzustellen, ist daher bei der Ausfuhr dieser Ware nach Drittländern vorübergehend eine Ausfuhrabgabe zu erheben."

Mit der am 17. Juli 1976 erhobenen Klage nach Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag hat die Kommission wegen der Pflichtverletzung, die sie der Französischen Republik vorwirft, den Gerichtshof angerufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

- festzustellen, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 34 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie seit dem 25. Oktober 1975 die Ausfuhr von Kartoffeln der Tarifstelle 07.01 A III b des Gemeinsamen Zolltarifs in die übrigen Mitgliedstaaten von der Vorlage einer zuvor vom FORMA bestätigten Ausfuhrerklärung abhängig gemacht hat,
- die Französische Republik zu verurteilen, die Kosten zu tragen.

Die *Französische Republik* beantragt,

- festzustellen, daß die Französische Republik nicht gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 34 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie seit dem 25. Oktober 1975 die Ausfuhr von Kartoffeln der Tarifstelle 07.01 A III b des Gemeinsamen Zolltarifs in andere Mitgliedstaaten von der Vorlage einer zuvor vom FORMA bestätigten Ausfuhrerklärung abhängig gemacht hat;
- die Kommission zu verurteilen, die Kosten zu tragen.

III — Sachvortrag der Parteien

1. Zur Einordnung der französischen Maßnahme als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen

Die *Kommission* vertritt die Ansicht, die französische Maßnahme sei eine offensichtliche Verletzung des Artikels 34 Absatz 1 EWG-Vertrag. Sie stützt sich insoweit hauptsächlich auf die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache *International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit* (Slg. 1971, 1107), nach der es als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen sei, wenn im innergemeinschaftlichen Handel das Erfordernis von „Einfuhr- oder Ausfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formal aufrechterhalten" werde.

Es bestehe bis auf die Bezeichnung kein Unterschied zwischen der französischen Maßnahme und der vom Gerichtshof in jener Rechtssache verurteilten Maßnahme. Eine Lizenz und eine vorab bestätigte Erklärung liefen praktisch auf dasselbe hinaus. Schon die Existenz derartiger Formalitäten bringe für den Exporteur übermäßige Verwaltungsarbeit und Verzögerungen mit sich.

Zwar dürfe ein Mitgliedstaat zulässigerweise statistische Angaben über die Handelsbewegungen bei Kartoffeln sammeln,

jedoch dürfe er sich hierbei keiner Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen bedienen. Das Erfordernis einer zuvor bestätigten Ausfuhrerklärung laufe auf eine Verneinung des Rechts auf freien Warenverkehr hinaus, denn bei Nichtbeachtung dieses Erfordernisses werde die Ausfuhr unmöglich.

In Wahrheit sei die französische Maßnahme nicht nur eine bloße Formalität. Die Mitteilungsblätter machten die wahre Natur des Verfahrens deutlich. Diese Mitteilungsblätter erschienen wöchentlich und würden von der Unterabteilung Information, Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation des Landwirtschaftsministeriums verfaßt und herausgegeben. Die Beschreibung in diesen wöchentlichen Veröffentlichungen sei durch Informationen, die die Kommission in den betroffenen Berufskreisen habe sammeln können, bestätigt worden.

Die Statistiken, die einen Anstieg der Kartoffelexporte in andere Mitgliedstaaten nach der Einführung der Maßnahme auswiesen, fänden ihre Erklärung in der Knappheit und in einer starken Zunahme der Nachfrage in manchen Ländern. Nichts spreche dagegen, daß die Exporte ohne die französische Maßnahme noch höher gelegen hätten. In Wahrheit seien diese Statistiken nicht aussagekräftig (vgl. auch Rechtssache *Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg.* 1975, 181).

Die Anforderungen an den Nachweis seien gering, wenn es sich um eine Regelung handele, die im wesentlichen mit einer Regelung übereinstimme, von der bereits festgestellt worden sei, daß sie gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen habe. Die Kommission meine aber dargetan zu haben, daß die französische Maßnahme eine Beschränkung der Exporte bezweckt und zur Folge gehabt habe. Es möge richtig sein, daß sich das Kontrollsystem regulierend auf die Exporte in Drittländern ausgewirkt habe, aber gerade dies beweise, daß sich dieses unterschiedslos unter denselben Voraussetzungen gegenüber Drittländern und Mitgliedstaaten geltende System ebenso beschränkend auf die Exporte in die Mitgliedstaaten oder zumindest, in Anbetracht der Prioritäten bei der Erteilung der Ausfuhrerklärungen, in manche Mitgliedstaaten auswirken könne.

Die *Französische Republik* entgegnet, die Bekanntmachung an die Exporteure sei nur eine statistische Kontrollmaßnahme ohne Auswirkung auf den Handel, und folglich sei sie mit Artikel 34 vereinbar. Sie vertritt die Ansicht, die Angaben in den Mitgliedsblättern müßten natürlich hinter dem offiziellen Standpunkt der französischen Regierung, wie er zweimal der Kommission gegenüber zum Ausdruck gebracht worden sei, zurücktreten. Tatsächlich seien die Formalitäten ohne weiteres erfolgt und hätten keinem anderen Zweck gedient, als die Verkaufsabsichten der Exporteure kennenzulernen.

Die Bekanntmachung an die Exporteure habe der Situation der Verknappung entgegenwirken können, und sie sei im übrigen weit hinter der den Mitgliedstaaten durch die Verordnung Nr. 348/76 des Rates eingeräumten Möglichkeit zurückgeblieben, wonach die Mitgliedstaaten nämlich den Export von Kartoffeln in Drittländer verbieten könnten. Schon für die Durchführung einer solchen Bestimmung sei das Vorhandensein eines angemessenen Instrumentariums zur Überwachung der Handelsströme erforderlich. Das Angebot gestatte wegen seiner Struktur (verstreute und kaum organisierte Vielzahl von Erzeugern) nicht, die Exportabsichten von vornherein danach zu unterscheiden, ob es sich um Mitgliedstaaten oder Drittländer handele. Die Begründetheit der statistischen Kontrollmaßnahme zu bestreiten liefe in Wahrheit darauf hinaus, der vorerwähnten Bestimmung der Verordnung Nr. 348/76 ihre Wirkung zu nehmen und jedes konkrete Einschreiten zum Zwecke des Schutzes des innergemeinschaftlichen Handels zu verbieten.

Der Gerichtshof habe zu Recht die Existenz von Mitteln zur Erfassung der wirtschaftlichen Gegebenheiten niemals als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar angesehen. Die Rechtssache *International Fruit* betreffe nur Einfuhr- oder Ausfuhrlizenzen oder ähnliche Verfahren. Es sei klar, daß ein statistisches Kontrollsystem nichts mit einem Verfahren zu tun habe, daß einer Ausfuhrlizenzerteilung ähnlich sei.

Die umstrittene Bekanntmachung an die Exporteure verstoße also als bloße statistische Kontrollmaßnahme in keiner Weise gegen Artikel 34 EWG-Vertrag. Es genüge, die Angaben der französischen Außenhandelsstatistik über Kartoffeln zu betrachten, um sofort zu erkennen, daß die angegriffene Maßnahme sich nicht nur nicht gegenwärtig — unmittelbar oder mittelbar — beschränkend auf den innergemeinschaftlichen Handel auswirke, sondern daß sie sogar eine spürbare Steigerung seines Umfangs ermöglicht habe. Tatsächlich habe Frankreich in der Zeit, in der das umstrittene System gegolten habe, seinen Partnern um 34 % mehr Kartoffeln geliefert als in der Zeit, als es das System nicht gegeben habe, und der Anteil der Ausfuhren in die Mitgliedstaaten sei von 64 % auf 83 % gestiegen.

In der Rechtssache 12/74, *Kommission/ Bundesrepublik Deutschland,* habe der Gerichtshof entschieden, daß es „nicht der Feststellung [bedarf], daß solche Maßnahmen die Einfuhr der betreffenden Erzeugnisse tatsächlich beschränken, vielmehr ... lediglich feststehen [muß], daß sie Einfuhren zu verhindern vermögen, ‚die ohne diese Maßnahmen stattfinden *könnten*' ". Nach diesem Urteil müsse zumindest festgestellt werden, daß sie ein Hindernis bereiten könnten. Im vorliegenden Fall müßte also positiv nachgewiesen werden, daß sich die umstrittene Bekanntmachung auf den Handel mit Kartoffeln potentiell beschränkend ausgewirkt habe.

Die Kommission sei der ihr obliegenden Beweislast nicht nachgekommen.

Nach Ansicht der französischen Regierung muß der Gerichtshof entscheiden, daß die angegriffene Maßnahme nicht gegen Artikel 34 EWG-Vertrag verstoße, da sie nicht die gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung habe.

2. Zur Rechtfertigung der französischen Maßnahme nach den Artikeln 38 und 44 EWG-Vertrag

Die französische Regierung fügt hierzu einige Bemerkungen an und geht zu diesem Zweck von der Unterstellung aus, daß die streitige Bekanntmachung an die Exporteure tatsächlich die gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung habe.

Das Rechtsproblem, das sich dann stellte, wäre schwierig, denn es ginge darum, genau zu bestimmen, welches Recht für ein Agrarerzeugnis gelte, für das es noch keine gemeinsame Marktorganisation gebe.

Mit ihrem Vorschlag einer unterschiedslosen Geltung des Artikels 34 für Kartoffeln behandele die Kommission dieses Erzeugnis trotz der Regelung des Artikels 38 Absatz 3 EWG-Vertrag einfach wie ein Industrieerzeugnis.

Es bleibe eine Schwierigkeit bestehen, denn die Anwendung des Artikels 39 bis 46 des Vertrages setze im Prinzip voraus, daß der Rat die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen habe. Mit der Schwierigkeit, die durch den verspäteten Erlaß einer im Vertrag vorgesehenen Regelung entstehe, habe sich der Gerichtshof in den Rechtssachen *Reyners* (2/74), *Van Binsbergen* (33/74) und *Charmasson* (48/74) befaßt.

Aus dieser Rechtsprechung ergebe sich, daß die Untätigkeit des Rates die Anwendung der einschlägigen Vertragsbestimmungen nicht hindere. Dies bedeute, daß nicht nur die Grundsätze über den freien Verkehr, sondern auch die ebenfalls im Vertrag vorgesehenen Ausnahmen von diesen Grundsätzen anzuwenden seien.

Die Französische Republik weist darauf hin, daß der Gerichtshof für den Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs entschieden habe, daß „diejenigen an den Leistungserbringer gestellten besonderen Anforderungen nicht als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden [dürfen], die sich aus der Anwendung durch das Allgemeininteresse gerechtfertigter Berufsregelungen ... ergeben" (Van Binsbergen, Randnummer 12 der Entscheidungsgründe).

Wenn sich der Gerichtshof in dem *Charmasson*-Urteil darauf beschränkt habe festzustellen, daß ein Erzeugnis, für das es keine Marktordnung gebe, nämlich die Banane, der Vorschrift des Artikels 33 unterliege, dann sei dies nicht deshalb geschehen, weil der Gerichtshof der Ansicht gewesen sei, daß der Titel II nicht gelte, sondern weil Artikel 38 Absatz 2 eine stillschweigende Bezugnahme auf Artikel 33 enthalte.

Die rechtliche Behandlung der Agrarerzeugnisse, für die der Rat nichts besonderes bestimmt habe, ergebe sich aus den einschlägigen Bestimmungen des Vertrages — den Grundsätzen wie auch den Ausnahmen — unter Berücksichtigung der Auslegung durch den Gerichtshof.

Diese einschlägigen Bestimmungen des Vertrages sähen zwei Gruppen von Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs vor.

Die ersten seien struktureller Art, also auf Dauer angelegt und durch die Besonderheiten der betreffenden Erzeugnisse gerechtfertigt. Die Französische Republik nennt

— das System der Erzeugerorganisationen, das die Verordnung Nr. 159/66 zur Gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse eingeführt habe: Obwohl diese Regelung eine vom innergemeinschaftlichen Handel weit entfernte Frage betreffe, könne sie dennoch — sei es auch mittelbar oder potentiell — gleiche Wirkungen wie mengenmäßige Beschränkungen haben;

— das System der Quoten für Handel und Produktion bei Zucker (Verordnung Nr. 3330/74) oder der Fischfangquoten (Urteil des Gerichtshofes in den Rechtssachen 3, 4 und 6/76), die sich unbestreitbar auch beschränkend auf den Handel auswirkten, ebenso wie der Gerichtshof dies auch in der Rechtssache 190/73 hinsichtlich der Kontingentierung der Produktion von Hyazinthenzwiebeln entschieden habe.

Andere vom Gemeinschaftsrecht anerkannte Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs seien konjunktureller Art:

— allgemein alle Interventionsmechanismen, bei denen sich als Nebenwirkung, sei es auch mittelbar, ein Einfluß auf den innergemeinschaftlichen Handel ergebe;

— die besonderen Maßnahmen zur Reaktion auf ein vorübergehendes Ungleichgewicht auf dem Markt wie zum Beispiel die zusätzliche Beihilfe für in Italien verarbeitete Raps- und Rübsensamen (Verordnung Nr. 876/67 des Rates vom 20. November 1967), die gewährt worden sei, um den aus der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation für Fette in einem der Mitgliedstaaten entstandenen Schwierigkeiten entgegenzuwirken, und deren Rechtmäßigkeit der Gerichtshof in der Rechtssache 153/73 anerkannt habe.

Das Gemeinschaftsrecht habe sehr wohl für Agrarerzeugnisse die Möglichkeit vorgesehen, bei konjunkturellen Spannungen dem einen oder dem anderen der Ziele des Artikels 39 den Vorrang vor dem freien Warenverkehr einzuräumen: Rechtssache 5/73 *(Balkan Import-Export/Hauptzollamt Berlin Packhof,* Slg. 1973, 1091, Randnummer 24 der Entscheidungsgründe).

Was die Kartoffeln anbelange, so könne es dem Gerichtshof leicht fallen anzuerkennen, daß sich die französische Regierung darauf beschränkt habe, vorüberge-

hend zwei der Ziele des Artikels 39 — die Sicherstellung der Versorgung und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen — vorrangig vor dem anderweitig aufgestellten Ziel des freien Warenverkehrs zu verfolgen.

Man könne nichts daraus ableiten, daß die umstrittenen Maßnahmen von Frankreich und nicht von einem Gemeinschaftsorgan ergriffen worden seien. Der — nationale oder gemeinschaftliche — Ursprung der angeblich beschränkenden Maßnahme könne nicht das Kriterium für die Bestimmung des auf die Beschränkung anwendbaren Rechts sein. Wenn ein Bereich schon im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht geregelt sei, dann könnten die Mitgliedstaaten nicht eingreifen. Man könne annehmen, daß das abgeleitete Recht gerade die sehr allgemein gehaltenen Ausnahmen des Vertrages präzisieren solle. Wenn also die Mitgliedstaaten selbst diesen Ausnahmen etwas hinzufügten, dann könnte man mit Recht annehmen, daß sie über das vernünftigerweise vom Rat Vorgesehene hinausgingen.

Das bloße Vorhandensein dieser abgeleiteten Rechtsvorschriften wirke sich auch im Sinne einer Kompetenzübertragung aus. Wenn diese abgeleiteten Rechtsvorschriften eine gemeinschaftliche Politik festlegten, dann könnten die Mitgliedstaaten nicht mehr parallel oder in Ergänzung hierzu Interventionsmaßnahmen ergreifen: Rechtssache 31/74 *(Galli,* Slg. 1975, 47).

Im anderen Fall dagegen, wenn es nämlich die vorgesehenen abgeleiteten Rechtsvorschriften noch nicht gebe, sei das Kriterium des — nationalen oder gemeinschaftlichen — Ursprungs einer Maßnahme ganz und gar sinnlos. Da ja der Bereich noch nicht vergemeinschaftet sei, seien die gemeinschaftlichen Stellen nicht zuständig, um namentlich die notwendigen konjunkturellen Interventionsmaßnahmen zu treffen. Zwischen den Mitteln bestehe keine Wahl. Es gebe entweder eine nationale Intervention oder gar keine.

Die Überlegung der Kommission führe zu einem widersinnigen Ergebnis, nämlich dazu, daß die Kartoffel, je nachdem, ob eine gemeinschaftliche oder eine nationale Interventionsmaßnahme vorliege, als ein Agrarerzeugnis oder als ein Industrieerzeugnis behandelt werde.

Die einzig vertretbare Lösung sei die Anerkennung der Zulässigkeit der nationalen Intervention nach den Bestimmungen des Titels II.

Das Urteil *Van Binsbergen,* das den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zuerkenne, die Freizügigkeit der Personen im Falle „besonderer Anforderungen" zu beschränken, zeige deutlich, daß der Gerichtshof selbst so habe entscheiden wollen; die vorliegende Rechtssache liege also auf der Linie einer bereits eingeleiteten Rechtsprechung.

Vom Standpunkt der Zweckmäßigkeit aus sei zu berücksichtigen, daß die praktische Tragweite dieser Lösung begrenzt sei, da es sich um die wenigen Agrarerzeugnisse handele, für die es noch keine gemeinsame Marktorganisation gebe. Die Lösung begründe also keine wirkliche Gefahr für den Gemeinsamen Markt.

Vom rechtlichen Standpunkt aus gelte andererseits dasselbe für die von den Mitgliedstaaten in Einzelfällen aufgestellten Beschränkungen des freien Verkehrs wie für die allgemein vom Rat aufgestellten Beschränkungen: Die einen wie die anderen blieben der Kontrolle durch den Gerichtshof unterstellt, dem es letztlich obliege, zu beurteilen, ob sie mit Titel II des Zweiten Teils des Vertrages vereinbar seien.

Nach Ansicht der *Kommission* ergibt sich aus der Natur der Gemeinschaftsrechtsordnung, daß ein Mitgliedstaat sich nicht auf das mögliche Fehlen gemeinschaftlicher Maßnahmen oder die möglicherweise unterbliebene Ausübung ihrer Befugnisse durch die Organe berufen kann, um den Erlaß einer gegen die Vorschriften des Vertrags verstoßenden innerstaatlichen Regelung zu rechtfertigen.

Eine Untätigkeit der Gemeinschaftsorgane könne um so weniger als Begründung für die Einführung und die Beibehaltung der von der französischen Regierung getroffenen Maßnahme angeführt werden, als ja gerade Gemeinschaftsbestimmungen erlassen worden seien, um der in der Gemeinschaft festgestellten Situation der Verknappung bei Kartoffeln und den daraus resultierenden Versorgungsschwierigkeiten entgegenzuwirken.

Wenn nach dem Ablauf der Übergangszeit Sondervorschriften für Agrarerzeugnisse vorstellbar seien, dann sei dies nur im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der Fall, die spätestens bis zum Ende dieser Periode habe eingeführt sein sollen.

Aber die Sondervorschriften für die Landwirtschaft könnten grundsätzlich die Vorschriften des Vertrages über den freien Warenverkehr nicht beeinträchtigen. Diese Vorschriften seien auch vom Gesetzgeber der Gemeinschaft bei der Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik zu beachten. Sie seien erst recht bei nationalen Maßnahmen zu beachten, die die Mitgliedstaaten für Agrarerzeugnisse treffen könnten.

Abgesehen von dem ausgesprochenen Sonderfall der Auswirkung währungspolitischer Vorgänge gäben die Bestimmungen des Vertrages über die Landwirtschaft den Gemeinschaftsorganen nicht die Möglichkeit, Maßnahmen zu treffen, die nicht der Geltung dieser Vorschriften unterstünden.

Der freie Warenverkehr sei die Grundlage und das Wesen eines einheitlichen Marktes, wie ihn die gemeinsame Agrarpolitik für Agrarerzeugnisse verwirklichen solle. Die Interventionsmechanismen gehörten zu den Maßnahmen, die in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag ausdrücklich als Maßnahmen aufgezählt würden, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen zur Verfolgung der Ziele des Artikels 39 vorgesehen werden könnten. Derartige Maßnahmen, die bestimmt seien, zur Verwirklichung dieser Ziele die Produktion zu organisieren und die Märkte zu regulieren, berührten die Einheitlichkeit des Marktes der Gemeinschaft nicht, denn, wie Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages im zweiten Unterabsatz ausdrücklich vorschreibe, müßten sie dem Diskriminierungsverbot entsprechen, das Ausdruck des Grundsatzes des freien Verkehrs im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik sei.

Bei keiner der Interventionsmaßnahmen der Gemeinschaft könne man annehmen, daß sie den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigte oder eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung wäre.

Man müsse berücksichtigen, auf welcher Stufe des Wirtschaftsablaufes die Bestimmungen der Gemeinschaft ihre Wirkungen äußerten. Der Geltungsbereich dieser Maßnahmen liege weitab vom innergemeinschaftlichen Handel. Er betreffe die Produktionsstufe und nicht die der Vermarktung der betreffenden Waren.

Zwar könnten die gemeinschaftlichen Agrarmaßnahmen den Handel mittelbar beeinflussen, doch berührten sie nicht die Freiheit des Handels innerhalb der Gemeinschaft. Sie ließen die Einheitlichkeit des Gemeinsamen Marktes bestehen und begründeten keine Schranken innerhalb der Gemeinschaft.

Solche Maßnahmen und Maßnahmen, deren Ziel es sei, innerhalb des Gemeinsamen Marktes einen nationalen Markt zu isolieren — wie dies bei der Anwendung eines nationalen Systems von Einfuhr- oder Ausfuhrlizenzen im Handel zwischen Mitgliedstaaten der Fall sei —, hätten nichts miteinander gemein.

Die Vorschriften über den freien Warenverkehr gälten ohne weiteres und in vollem Umfang für Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der Agrarerzeugnisse sowohl bei Erzeugnissen, die bereits einer gemeinsamen Marktorganisation

unterlägen, als auch bei solchen, für die dies noch nicht der Fall sei: Zum Beispiel sähen, was die Zölle und zollgleichen Abgaben zwischen den Mitgliedstaaten anbelange, die Artikel 39 bis 46 nichts von Artikel 16 des Vertrages Abweichendes vor; das Verbot der Ausfuhrzölle und ausfuhrzollgleichen Abgaben gelte daher seit dem 1. Januar 1962 mit unmittelbarer Wirkung für alle Erzeugnisse *(Cadsky/Istituto Nazionale per il Commercio Estero,* Slg. 1975, 281).

Ebenso sei es bei den Bestimmungen, die Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengemäßige Beschränkungen untersagten (verbundene Rechtssachen 3, 4 und 6/76, *Kramer* — Slg. 1976, 1279).

Die Kommission zitiert ferner die den Artikel 37 Absatz 4 betreffende Rechtssache 91/75 *(Hauptzollamt Landau/Miritz).*

Die Kommission hebt den wesentlichen Unterschied zwischen nationalen Maßnahmen und solchen Maßnahmen hervor, die die Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu treffen habe. Dieser Unterschied liege nicht so sehr im Ursprung der Maßnahmen; er ergebe sich unter Berücksichtigung ihrer möglichen Ziele und ihres Geltungsbereiches aus dem Wesen der Maßnahmen. Unterstellt, daß es erforderlich sei, der Gefahr von Störungen des Marktes, wie sie aus einer Verknappung oder Versorgungsschwierigkeiten entstünden, bei einem Erzeugnis entgegenzuwirken, dann sei es etwas anderes, ob Maßnahmen der Gemeinschaft ergriffen würden, die in allen Mitgliedstaaten gälten und darauf abzielten, bei der Beurteilung des gemeinschaftlichen Marktes für das fragliche Erzeugnis die Gesamtsituation zu erfassen, oder ob einem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt werde, nationale Maßnahmen zu treffen, die, da sie der Natur der Sache nach nur im Hoheitsgebiet dieses Staates gelten könnten, die Schwierigkeiten nur im Rahmen des nationalen Marktes lösen könnten.

Die allgemeinen Vorschriften des Vertrages über den freien Warenverkehr seien in vollem Umfang auf Agrarerzeugnisse anwendbar, auch wenn es sich um Erzeugnisse handele, für die es — wie bei Kartoffeln — noch keine gemeinsame Marktorganisation gebe (Urteil in der Rechtssache 48/74, *Charmasson/Minister für Wirtschaft und Finanzen).*

Was der Gerichtshof zu Artikel 33 in dieser Rechtssache entschieden habe, gelte auch für Artikel 34.

Auch ohne eine gemeinsame Marktorganisation für Kartoffeln gebe der Vertrag den Mitgliedstaaten die Mittel, bestehenden Schwierigkeiten entgegenzutreten: Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts im Bereich des Außenhandels gehörten die Kartoffeln zu den Erzeugnissen, bei denen den Mitgliedstaaten nach Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 2603 vom 20. Dezember 1969 (ABl. 1969, L 324, 25) die Befugnis verblieben sei, selbständig Maßnahmen zu treffen, die die Ausfuhr in Drittländer beschränkten. Es sei denkbar, daß die Anwendung derartiger nationaler handelspolitischer Maßnahmen der Gefahr ausgesetzt sei, durch Verkehrsverlagerungen unterlaufen zu werden. Nichts würde den Mitgliedstaat dann hindern, von der Vorschrift des Artikels 115 EWG-Vertrag Gebrauch zu machen, sobald die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Artikels vorlägen.

IV — Mündliche Verhandlung

In der mündlichen Verhandlung am 2. Februar 1977 haben Herr Noël Museux für die Französische Republik und Herr Amphoux für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mündliche Ausführungen gemacht. Herr Museux hat die Betrachtungsweise des Problems durch die Französische Republik in Form von drei Fragen zusammengefaßt:

1. Sind die Mitgliedstaaten zuständig, auf dem Markt für ein Agrarerzeugnis zu intervenieren, für das es noch keine Regelung der Gemeinschaft gibt?

2. Gestattet das auf die Landwirtschaft anwendbare Gemeinschaftsrecht zumindest in bestimmten Fällen Abweichungen von den allgemeinen Vorschriften?
3. Kann die Intervention des Mitgliedstaats auf dem Markt für ein Erzeugnis, für den noch keine gemeinsame Organisation geschaffen worden ist, darin bestehen, daß diese Möglichkeit der Abweichung ausgeführt und verwirklicht wird?

Erste Frage: Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft hänge vom Vorhandensein gemeinschaftlicher Regelungen in dem fraglichen Bereich ab (Rechtssache 22/70, *Kommission/Rat* — Slg. 1971, 263). Müßten sich die Mitgliedstaaten auch den Gebieten fernhalten, die die Gemeinschaftsorgane brachliegen ließen, dann befände man sich in einem vollständig rechtsfreien Raum. Wenn nicht einmal das Vorhandensein einer Marktorganisation es den Mitgliedstaaten untersage, in den Bereichen zu intervenieren, die diese Organisation nicht geregelt habe, dann verstehe es sich erst recht von selbst, daß diese nationale Zuständigkeit bei einem völligen Fehlen einer solchen Organisation erhalten bleibe.

Zweite Frage: Die Möglichkeit konjunktureller Abweichungen von den allgemeinen Vorschriften für den Verkehr von Agrarerzeugnissen

Die Gesamtheit der Vorschriften des Titels II insgesamt könnten Abweichungen von irgendeiner der allgemeinen Vorschriften des ersten Titels begründen (vgl. Rechtssache 17/67, *Neumann/HZA Hof-Saale* — Slg. 1967, 571-588; außerdem Urteil in der Rechtssache 92/71, *Interfood/HZA Hamburg* — Slg. 1972, 242, Randnummer 5 der Entscheidungsgründe).

Allgemein kenne das Gemeinschaftsrecht gewisse Möglichkeiten zur Abschwächung der anderweit aufgestellten Regeln, falls aufgrund vorübergehender, außergewöhnlicher Umstände eine zu strikte Anwendung dieser Regel für den Gemeinsamen Markt schädlich wäre (vgl. Art. 108 und 109 EWG-Vertrag sowie die unter anderem in den großen Grundverordnungen für den Agrarbereich vorgesehenen Schutzklauseln).

Darin liege auch die Bedeutung der Rechtsprechung über die Ausgleichsbeträge. Derartige Maßnahmen seien zulässig, selbst wenn sie der Einheitlichkeit des Marktes entgegenstünden, da es unter den fraglichen Umständen nur mit ihrer Hilfe möglich sei, die Zielsetzung des Artikels 39 aufrechtzuerhalten.

Um der Rechtsansicht der französischen Regierung zu folgen, genüge es, im vorliegenden Fall die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu dem eine Abweichung begründenden Inhalt des Titels II des Zweiten Teils des EWG-Vertrags anzuwenden. Es sei unbestritten, daß die große Trockenheit, die 1975 und 1976 in Europa geherrscht habe, außergewöhnlich gewesen sei und ungewöhnlich schwere Folgen gehabt habe. Man habe es also mit einem der Fälle zu tun, in denen das Gemeinschaftsrecht ein Eingreifen der Ausnahmevorschriften nach Artikel 38 Absatz 2 und 33 EWG-Vertrag zulasse.

Aus diesen Erwägungen ergebe sich, daß die Mitgliedstaaten für Interventionen in Bereichen, für die es noch keine gemeinschaftliche Regelung gebe, zuständig seien und daß das für die Landwirtschaft geltende Gemeinschaftsrecht, namentlich unter Bedingungen wie im vorliegenden Fall, Abweichungen von den allgemeinen Vorschriften zulasse.

Dritte Frage: Kann die nationale Intervention darin bestehen, daß diese Möglichkeit der Abweichung verwirklicht wird?

Für einen Neuling im Bereich des Gemeinschaftsrechts müsse es widersinnig

erscheinen, eine derartige Frage zu stellen.

Die Mitgliedstaaten seien in den Bereichen zuständig, die die gemeinschaftsrechtliche Regelung offenlasse. Für den Agrarbereich enthalte das Gemeinschaftsrecht nun aber eine besondere Regelung in dem Sinne, daß es Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs insbesondere im Falle erheblicher konjunktureller Schwierigkeiten zulasse. Wenn die Mitgliedstaaten für Interventionen zuständig seien, dann müßten sie also diese besondere Regelung anwenden.

Gegenstand des *Charmasson*-Urteils sei es nicht, die Abweichungen vom Grundsatz des freien Verkehrs zu untersagen; untersagt würden nur diejenigen Abweichungen, die sich auf das Bestehen einer nationalen Marktorganisation gründeten.

Frankreich zitiert zur Stützung seiner Rechtsansicht die verbundenen Rechtssachen 3, 4 und 6/76 *(Kramer)*. In diesen Rechtssachen habe der Gerichtshof die Zulässigkeit von Maßnahmen zur Produktionsbeschränkung anerkannt, sofern diese durch ganz besondere Umstände gerechtfertigt seien und obwohl diese beschränkenden Maßnahmen nicht in einem gemeinschaftlichen Verfahren, sondern durch die Mitgliedstaaten eingeführt worden seien.

Der Gerichtshof sei der maximalistischen These der Kommission nicht gefolgt, wonach der — gemeinschaftliche oder nationale — Ursprung der beschränkenden Maßnahme als Kriterium für ihre Zulässigkeit dienen müsse. Für eine sehr viel stärker nuancierte Verwendung dieses Kriteriums sprächen andere Argumente und andere Besorgnisse.

Nach der These der Kommission könnten die Besonderheiten des Titels II nur zur Anwendung kommen, wenn die Gemeinschaftsorgane eine Durchführungsregelung erlassen hätten; in den Bereichen, in denen diese Organe nicht zur Schaffung solchen Sekundärrechts gekommen seien, seien die anwendbaren Vertragsvorschriften widersinnigerweise nicht die des Titels II über die Landwirtschaft, sondern die des Titels I über Industrieerzeugnisse. Je nachdem, ob es sekundäres Recht gebe oder nicht, werde also das Agrarerzeugnis entweder tatsächlich als Agrarerzeugnis behandelt oder seltsamerweise als Industrieerzeugnis.

Ein derartiges Ergebnis sei nicht nur gedanklich und juristisch wenig folgerichtig, es sei auch in der Praxis gefährlich. Wenn der Vertrag für die Landwirtschaft Sonderregelungen vorgesehen habe, dann sei dies geschehen, weil seine Verfasser gewußt hätten, daß dieser Sektor besonders anfällig sei und daß man dort die Grundsätze des „laissez-faire" und des „laissez-passer" mit Vorsicht einführen müsse, um gerade die schwerwiegende Unordnung zu vermeiden, wie sie namentlich konjunkturelle Situationen wie zum Beispiel die außergewöhnlichen klimatischen Bedingungen des vergangenen Jahres schaffen könnten.

Der Vertrag sei ein unteilbares Ganzes und der notwendigerweise fragmentarische Charakter der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur unmittelbaren Wirkung habe zur Folge, daß je nach Lage der Dinge die Anwendung dieses oder jenes Teils des Ganzen besonders gut gesichert werde, während ein anderer Teil zurückbleibe und seine Verwirklichung praktisch auf unabsehbare Zeit aufgeschoben bleiben könne. Außerdem seien die Maßstäbe der unmittelbaren Wirkung notgedrungen rein formal, und deshalb seien die Bestimmungen am besten gesichert, die am einfachsten, summarischsten, vielleicht sogar am härtesten formuliert seien, während diejenigen Bestimmungen weniger gut gesichert seien, die komplizierter gefaßt seien, die also schwierigere Bereiche regelten.

Damit, daß man die Bedeutung gewisser Regeln verstärke und daß man andere sich abschwächen lasse, käme man zu einer unterschiedlichen Behandlung, wie die Kommission sie fordere, die darauf

hinauslaufe, daß im fundamentalen Gleichgewicht des Vertrages mancher einer Karikatur gleich tiefgreifend verändert würde.

Die Antwort auf diese dritte Frage müsse „ja, aber" lauten. Es sei eine im Grundsatz bejahende Antwort, denn nur eine solche Antwort sei vertragsgemäß in dem Sinne, daß nur sie es gestatte, dem Vertrag in seiner Gesamtheit Rechnung zu tragen.

Neben diesem „Ja" stehe das „Aber", denn es gehe nicht darum, den freien Warenverkehr in Frage zu stellen, sondern nur um die Abschwächung seiner Geltung im Agrarbereich, und insoweit obliege es dem Gerichtshof anzugeben, in welchem Maße und mit welchen Mitteln die Mitgliedstaaten von den Möglichkeiten der Abweichung, die der Titel II eröffne, Gebrauch machen könnten, da der Rat im vorliegenden Fall keine entsprechende Regelung getroffen habe.

Der Rahmen, in dem die Mitgliedstaaten ihre Befugnis zur Abweichung ausüben könnten, könne so gesteckt werden, wie die Rechtsprechung des Gerichtshofes dies gewöhnlich tue: Erforderlich seien
- eine Kontrolle der Bewertung der Tatsachen, im vorliegenden Fall des wirklichen Ausnahmecharakters der klimatischen Bedingungen, die die französische Regierung zu der umstrittenen Maßnahme veranlaßt hätten;
- eine Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahme im Vergleich zu dem gesetzten Ziel.

Diesen Überlegungen folgend müsse der Gerichtshof entscheiden:
- daß die Mitgliedstaaten für Interventionen in Bereichen, für die es keine gemeinschaftliche Regelung gebe, zuständig seien;
- daß das für die Landwirtschaft geltende Gemeinschaftsrecht unter bestimmten Voraussetzungen und namentlich im Falle einer konjunkturellen Krise Abweichungen von den allgemeinen Vorschriften zulasse;
- daß die nationale Intervention darin bestehen könne, gerade diese Abweichungen zu verwirklichen.

In Beantwortung gewisser Fragen des Gerichtshofes hat Herr Museux *für die Französische Republik* erklärt, daß die umstrittene Maßnahme zum Ziel gehabt habe, die *Absichten* der Exporteure kennenzulernen, um so den gemeinschaftlichen Warenfluß zu begünstigen.

Natürlich sei es Ziel der Maßnahme gewesen, die Ausfuhren in Drittländer gemäß Artikel 1 Absatz 3 der Gemeinschaftsverordnung, die den Mitgliedstaaten ein Vorgehen in diesem Sinne nahegelegt habe (EWG Nr. 348/76, ABl. 1976, L 43, 141), zu bremsen, und hierfür sei es selbstverständlich notwendig gewesen, zuvor den Fluß der Exporte kennenzulernen und diese untersagen zu können, und tatsächlich seien die Treffen zu diesem Zwecke organisiert worden.

Zwar sei es richtig, daß die Mitteilungsblätter nicht zwischen den Exporten in Drittländer und den Exporten in die Mitgliedsländer unterschieden; der Grund hierfür sei, daß es sich um ein Blatt zum internen Gebrauch handele, in dem also die französische Regierung die Maßnahme in einer Weise darstelle, die gewisse Gruppen in der öffentlichen Meinung zufriedenstellen könne, und deshalb müsse man davon ausgehen, daß die in diesem Blatt gegebenen Erläuterungen die offizielle Haltung der französischen Regierung nicht widerspiegelten.

Mit dem statistischen Ziel der Maßnahme gehe entsprechend der in der Gemeinschaftsverordnung enthaltenen Anregung die Möglichkeit einher, die Exporte in Drittländer zu beschränken, also zu untersagen. Es hätten verschiedentlich in einer Reihe von Fällen Exportverbote ausgesprochen werden müssen, aber es seien nur Exporte in Drittländer untersagt worden.

Zu den Absichten der Urheber der Maßnahme gehöre es, auch Exporte in Mitgliedstaaten untersagen zu können, die in

einen Weiterverkauf in Drittländer mündeten. Die Französische Republik sei nicht in der Lage zu sagen, ob tatsächlich eine Verkehrsverlagerung stattgefunden habe. Wenn es eine besonders spürbare Steigerung der Handelsströme in einen bestimmten Mitgliedstaat gegeben hätte und wenn die französischen Behörden zugleich durch Zollstatistiken hätten feststellen können, daß die Exporte von Kartoffeln in diesen Mitgliedstaat ebenso beträchtlich gestiegen wären, dann hätten die französischen Behörden daraus Folgerungen ziehen können.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 3. März 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit der am 16. Juli 1976 erhobenen Klage begehrt die Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag die Feststellung, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag und insbesondere aus Artikel 34 verstoßen hat, indem sie seit dem 25. Oktober 1975 die Ausfuhr von Kartoffeln der Tarifstelle 07.01 A III b des Gemeinsamen Zolltarifs in die übrigen Mitgliedstaaten von der Vorlage einer vom Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (nachstehend „FORMA") bestätigten Ausfuhrerklärung abhängig gemacht hat.

2/5 Die französische Regierung schrieb die Vorlage dieser Erklärung noch dem starken Rückgang der Kartoffelproduktion in Nordeuropa im Jahre 1975 durch eine im Journal Officiel der Französischen Republik vom 25. Oktober 1975 veröffentlichte Bekanntmachung für die Ausfuhr von Kartoffeln, und zwar anderen Kartoffeln als Frühkartoffeln oder den zur Herstellung von Stärke bestimmten Kartoffeln, vor. In Mitteilungsblättern („Bulletins d'information" Nr. 702 und Nr. 703 vom 8. und 15. November 1975) erläuterte das französische Landwirtschaftsministerium, diese Maßnahme diene dazu, die Ausfuhren von Kartoffeln zu „bremsen" und zu „regulieren", und das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen werde „für die Erteilung der Ausfuhranträge" wöchentlich ein Kontingent festsetzen. Im Bulletin d'information Nr. 703 wird genauer von einem System von Kontingenten gesprochen, deren Größe je nach der Entwicklung des Marktes unter vorrangiger Berücksichtigung der Anträge einiger Staaten, darunter zweier Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, bestimmt werden solle. Vor der Einführung der umstrittenen Maßnahme hatte die französische Regierung der Kommission fernschriftlich mitgeteilt, sie habe die Absicht, die Ausfuhr von Kartoffeln einem „Überwachungs"-Verfahren zu unterwerfen; sie hatte hinzugefügt, den Formalitäten werde ohne weiteres stattgegeben werden.

6 Die Kommission war der Ansicht, die französische Maßnahme ziele auf eine Überwachung nicht nur des Marktes an der Außengrenze der Gemeinschaft, sondern auch des innergemeinschaftlichen Handels, und die Maßnahme sei überdies in Wahrheit von der französischen Regierung als ein Genehmigungs- und Kontingentierungsverfahren gedacht; die Kommission leitete deshalb das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ein.

7/9 In ihrer Antwort auf die mit Schreiben vom 24. März 1976 an sie gerichtete begründete Stellungnahme der Kommission erläuterte die französische Regierung, daß die Maßnahme hinsichtlich der Ausfuhren in die Mitgliedstaaten lediglich statistischer Natur sei. Vor dem Gerichtshof hat sich die Französische Republik dahin eingelassen, daß die Maßnahme nicht als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung der Ausfuhr in die Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 34 angesehen werden könne, weil es sich nur um eine statistische Kontrolle handele. Der Inhalt der Mitteilungsblätter, die für den „internen Gebrauch" bestimmt seien, also „gewisse Gruppen in der öffentlichen Meinung zufriedenstellen sollten", müsse hinter dem offiziellen Standpunkt der französischen Regierung zurücktreten, wonach die Formalitäten im innergemeinschaftlichen Handel ohne weiteres erledigt würden.

10/13 Diese Erläuterungen lassen jedoch die tatsächliche Tragweite der Maßnahme der französischen Behörden offen. In der Bekanntmachung an die Exporteure und in den Mitteilungsblättern deutet nichts darauf hin, daß die Ausfuhren in die Mitgliedstaaten anders behandelt würden als die Ausfuhren in Drittländer. Für die letztgenannten Länder bestreitet die französische Regierung im übrigen nicht, daß die Maßnahme bezweckt und bewirkt habe, daß die Ausfuhren gebremst würden. Andererseits konnte die Bezeichnung der streitigen Maßnahme als „Bekanntmachung an die Exporteure bestimmter Kartoffelarten in alle Länder" in den betroffenen Kreisen nicht den Eindruck erwecken, daß nur die Ausfuhren in Drittländer berührt würden.

14/16 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 15. Dezember 1971 in den Rechtssachen 51 und 54/71 *(International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit,* Slg. 1971, 1007—1016) entschieden hat, stehen die Artikel 30 bis 34 außer im Falle der vom Gemeinschaftsrecht selbst vorgesehenen Ausnahmen im innergemeinschaftlichen Handel der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegen, welche das Erfordernis von Ein- oder Ausfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formal aufrechterhalten. Selbst wenn deshalb der Bestätigungsvermerk des FORMA für den innergemeinschaftlichen Handel ohne Aufschub und für jede gewünschte Menge

erteilt worden sein sollte und mit der Maßnahme tatsächlich nur bezweckt war, die Absichten der Exporteure kennenzulernen, ist die Maßnahme doch als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung anzusehen. Jedwedes Erfordernis einer besonderen Formalität bei der Ausfuhr ist wegen der damit verbundenen Verzögerung und seiner abschreckenden Wirkung auf die Exporteure ein Hindernis für den Handel.

17/19 Hilfsweise beruft sich die Französische Republik darauf, daß die Mitgliedstaaten mangels geeigneter gemeinschaftsrechtlicher Maßnahmen bei einem landwirtschaftlichen Erzeugnis, das noch nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation falle, gemäß Artikel 39 ff. des Vertrages Maßnahmen treffen könnten, die von den allgemeinen Vorschriften, also von den Regeln über den freien Warenverkehr, abwichen, wenn nur diese abweichenden Maßnahmen konjunktureller Art seien, zu dem verfolgten legitimen Zweck in einem angemessenen Verhältnis stünden und der gerichtlichen Kontrolle unterlägen. Zwar verbiete Artikel 34 alle Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen, doch dürfe die Maßnahme, die sie getroffen habe, nicht nur an Artikel 34 gemessen werden. Da Kartoffeln landwirtschaftliche Erzeugnisse seien, für die die Artikel 38 bis 46 EWG-Vertrag gälten, sei die fragliche Maßnahme aufgrund der in diesen Artikeln zugelassenen Ausnahmen von den Regeln über den freien Warenverkehr gerechtfertigt.

20/23 In Artikel 38 ist in Absatz 1 bestimmt, daß der Gemeinsame Markt auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfaßt, und nach Absatz 2 finden, soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist, die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung. Die Artikel 39 bis 46 können deshalb seit dem Ende der Übergangszeit — auch bei einem landwirtschaftlichen Erzeugnis, für das noch keine gemeinsame Marktorganisation errichtet worden ist — nicht zur Begründung einer einseitigen Abweichung von Artikel 34 EWG-Vertrag herangezogen werden. Das Fehlen einer solchen Organisation schafft auch keinen rechtsfreien Raum, den die Mitgliedstaaten ausfüllen dürften, denn die Artikel 39 bis 46 bleiben stets anwendbar. Eben wegen der Kompetenzübertragung auf eine Gemeinschaft und ihrer tragenden Gründe dürfen nach dem Ende der Übergangszeit Probleme, wie das des vorliegenden Falles, nur mit Hilfe im Interesse aller Erzeuger und Verbraucher der Gemeinschaft getroffener Maßnahmen der Gemeinschaft gelöst werden.

24 Es ist daher festzustellen, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 34 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie seit dem 25. Ok-

tober 1975 die Ausfuhr von Kartoffeln der Tarifstelle 07.01 A III b des Gemeinsamen Zolltarifs in die übrigen Mitgliedstaaten von der Vorlage einer zuvor vom FORMA bestätigten Ausfuhrerklärung abhängig gemacht hat.

Kosten

25/26 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Kostentragung zu verurteilen. Die Beklagte ist mit ihrem Vorbringen unterlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 34 EWG-Vertrag verstoßen, indem sie die Ausfuhr von Kartoffeln der Tarifstelle 07.01 A III b des Gemeinsamen Zolltarifs in die übrigen Mitgliedstaaten von der Vorlage einer zuvor vom FORMA bestätigten Ausfuhrerklärung abhängig gemacht hat.**
2. **Die Beklagte wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.**

Kutscher Donner Pescatore

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. März 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher