einzelstaatlichen Marktordnung waren, mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für diese Erzeugnisse weiter anzuwenden, stellt eine Übergangsmaßnahme dar, deren Anwendung mit Ablauf des Jahres 1977 endet. Er ist nicht als „besondere Bestimmung" im Sinne des Vorbehalts in Artikel 9 Absatz 2 der Beitrittsakte anzusehen, da von einem solchen Vorbehalt nur klar umschriebene und zeitlich begrenzte besondere Bestimmungen erfaßt werden, nicht jedoch eine Vorschrift wie Artikel 60 Absatz 2, die sich auf ein zukünftiges und ungewisses Ereignis bezieht.

In der Rechtssache 231/78

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch Herrn Richard Wainwright vom Juristischen Dienst der Kommission als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

VEREINIGTES KÖNIGREICH GROSSBRITANNIEN UND NORDIRLAND, vertreten durch Herrn W. H. Godwin, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwälte Leonard Bromley Q. C. und P. G. Langdon-Davies, London, Zustellungsanschrift: Botschaft des Vereinigten Königreichs in Luxemburg,

beklagte Partei,

und

FRANZÖSISCHE REPUBLIK, vertreten durch Herrn Guy Ladret de Lacharrière, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft in Luxemburg,

Streithelferin,

wegen Feststellung, daß das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, indem es die Bestimmungen über die Einfuhrbeschränkungen für Speisekartoffeln weder aufgehoben noch geändert hat, gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

## Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### I — Sachverhalt und Verfahren

1. Kartoffeln gehören zu den in Anhang II zum EWG-Vertrag aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnissen, unterliegen aber noch keiner gemeinsamen Marktorganisation. Im Januar 1976 hat die Kommission eine solche gemeinsame Organisation vorgeschlagen (ABl. C 61, S. 76); dieser Vorschlag wird jedoch vom Rat noch geprüft. Derzeit unterliegen Kartoffeln unterschiedlichen einzelstaatlichen Regelungen.

2. Die im Vereinigten Königreich bestehende Kartoffelmarktordnung umfaßt unter anderem die Kontrolle der Ein- und Ausfuhr von Kartoffeln der sogenannten Haupternte (auch als Speisekartoffeln bekannt). Diese Kontrollen erfolgen mittels eines Genehmigungssystems, das das Department of Trade aufgrund von Befugnissen verwaltet, die letztlich auf den Import, Export and Customs Power (Defence) Act von 1939 zurückgehen. Das Ministry of Agriculture unterrichtet die Öffentlichkeit in regelmäßigen Pressemitteilungen darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen die Genehmigungen erteilt werden.

Am 28. Dezember 1977 gab das Ministerium bekannt, daß das Verbot der Einfuhr von Speisekartoffeln in das Vereinigte Königreich bis auf weiteres aufrechterhalten bleibe.

3. Dieses Verbot war bereits Gegenstand eines Schriftwechsels zwischen dem Vereinigten Königreich und der Kommission. Schon im Juli 1975 hatte die Kommission allen Mitgliedstaaten mitgeteilt, daß sie der Ansicht sei, die die neuen Mitgliedstaaten betreffenden Handelsbeschränkungen müßten im Anschluß an das Urteil des Gerichtshofes in der

Rechtssache 48/74 (Charmasson/Minister für Wirtschaft und Finanzen, Slg. 1974, 1383) spätestens bis zum 31. 12. 1977 aufgehoben werden.

In ihren Schreiben an die Regierung des Vereinigten Königreichs vom 16. August 1977 und vom 2. Januar 1978 gab die Kommission dieser Ansicht erneut Ausdruck. Gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag forderte sie in dem zuletztgenannten Schreiben das Vereinigte Königreich auf, sich zu der Frage zu äußern.

Mit Schreiben vom 2. März 1978 erwiderte das Vereinigte Königreich, daß die Einfuhrbeschränkungen für Kartoffeln durch Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte gedeckt seien.

4. Die einschlägigen Bestimmungen der Beitrittsakte sind die Artikel 9, 42 und 60. Artikel 9 lautet wie folgt:

„1. Um den neuen Mitgliedstaaten die Anpassung an die in den Gemeinschaften geltenden Regeln zu erleichtern, gelten vorübergehend für die Anwendung der ursprünglichen Verträge und der Rechtsakte der Organe die in dieser Akte vorgesehenen abweichenden Bestimmungen.

2. Unbeschadet der in dieser Akte vorgesehenen Zeitpunkte, Fristen und besonderen Bestimmungen endet die Anwendung der Übergangsmaßnahmen mit Ablauf des Jahres 1977."

Der vierte Teil der Beitrittsakte („Übergangsmaßnahmen") enthält in Titel I („Freier Warenverkehr") den Artikel 42 mit folgendem Wortlaut:

„Die mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen werden zwischen der Gemeinschaft in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung und den neuen Mitgliedstaaten sowie zwischen den neuen Mitgliedstaaten mit dem Beitritt beseitigt.

Die Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie diese Beschränkungen werden spätestens am 1. Januar 1975 beseitigt."

Titel II dieses Teils („Landwirtschaft") enthält vier Kapitel. Artikel 60 in Kapitel 1 („Allgemeine Bestimmungen") sieht folgendes vor:

„1. Die in der Gemeinschaft in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung für Zölle, Abgaben gleicher Wirkung, mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung geltende Regelung findet in den neuen Mitgliedstaaten vom 1. Januar 1973 an, vorbehaltlich der Artikel 55 und 59, auf die Erzeugnisse Anwendung, die zum Zeitpunkt des Beitritts unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen.

2. Bei den Erzeugnissen, die zum Zeitpunkt des Beitritts nicht einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen, finden die Bestimmungen des Titels I über die schrittweise Beseitigung der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle, der mengenmäßigen Beschränkungen und der Maßnahmen gleicher Wirkung keine Anwendung auf diese Abgaben, Beschränkungen und Maßnahmen, wenn sie zum Zeitpunkt des Beitritts Bestandteil einer einzelstaatlichen Marktordnung sind.

Unterabsatz 1 gilt bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für diese Erzeugnisse und nur insoweit, als dies zur Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung erforderlich ist."

5. Am 7. Juni 1978 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, nach der das Vereinigte Königreich durch das Verbot der Einfuhr von Kartoffeln aus anderen Mitgliedstaaten vom 1. Januar 1978 an ge-

gen die ihm aufgrund von Artikel 30 EWG-Vertrag obliegenden Verpflichtungen verstoßen habe. Sie forderte das Vereinigte Königreich auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme innerhalb einer Frist von einem Monat nachzukommen.

Nachdem sich die Kommission zu einer Verlängerung dieser Frist um einen weiteren Monat bereitgefunden hatte, teilte ihr die Regierung des Vereinigten Königreichs mit Schreiben vom 7. August 1978 mit, daß sie die Schlußfolgerungen der Stellungnahme zurückweise und beabsichtige, die Einfuhrkontrollen für Speisekartoffeln bis zur Anwendung einer gemeinsamen Marktorganisation insoweit beizubehalten, als dies zur Aufrechterhaltung der britischen innerstaatlichen Marktordnung erforderlich sei.

Mit am 19. Oktober 1978 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragener Klageschrift hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben. Sie hat nach Prüfung der Klagebeantwortung der Regierung des Vereinigten Königreichs darauf verzichtet, eine Erwiderung einzureichen.

Mit Beschluß vom 15. Dezember 1978 hat der Gerichtshof die französische Regierung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Beklagten zugelassen.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

## II — Anträge der Parteien

Die Kommission beantragt,

1. festzustellen, daß die Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, indem sie die streitigen Bestimmungen über die Einfuhrbeschränkungen für Speisekartoffeln weder aufgehoben noch abgeändert hat, gegen eine ihrer Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat;
2. die Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs beantragt,

1. für Recht zu erkennen, daß die Einfuhrkontrolle zur Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Kartoffelmarktordnung im Vereinigten Königreich erforderlich ist, daß das Vereinigte Königreich befugt ist, bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für Kartoffeln diese Kontrolle, die ein Bestandteil seiner innerstaatlichen Marktordnung ist, beizubehalten, und daß das Vereinigte Königreich durch die Ausübung einer solchen Kontrolle nicht gegen eine ihm aufgrund des EWG-Vertrags obliegende Verpflichtung verstoßen hat;
2. die Kommission zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Die französische Regierung beantragt, die von der Kommission erhobene Klage abzuweisen.

## III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Kommission* schildert zunächst kurz die Kartoffelmarktordnung im Vereinigten Königreich:

— Das Ministry of Agriculture berechne aufgrund der jüngsten Entwicklung jährlich den mutmaßlichen Verbrauch und die mutmaßliche Ernte von Kartoffeln im Vereinigten Königreich und setze eine Zielanbaufläche fest, die eine ausreichende Menge Kartoffeln für den inländischen Bedarf zu-

züglich eines geringen Überschusses erbringen solle.

— Erzeuger, die mehr als einen acre (4 047 m²) Kartoffeln für den Verkauf anbauten, müßten beim Potato Marketing Board (im folgenden Board genannt) registriert werden.

— Der Board, ein aufgrund der Potato Marketing Scheme (Approval) Order 1955 errichteter öffentlicher Funktionsträger, teile jedem registrierten Erzeuger mit, vieviel acre er anbauen solle (die „Quote"), damit die Gesamtzielfläche erreicht werden könne.

— Jeder registrierte Erzeuger müsse dem Board für jeden bebauten acre eine Abgabe zahlen. Erzeuger, die über ihre Quote hinaus anbauen wollten, müßten eine zusätzliche Abgabe entrichten.

— Um den Erzeugern einen garantierten Mindestpreis zu sichern, könne der Board mit Zustimmung des Ministry of Agriculture ein Ankaufsprogramm für normgemäße Kartoffeln der sogenannten Haupternte einführen, aufgrund dessen jeder registrierte Erzeuger seine Kartoffeln dem Board zu einem Preis anbieten könne, der zur Deckung seiner Herstellungs- und Lagerkosten bestimmt sei. Dieser Preis steige mit Fortschreiten der Saison. Die vom Board gekauften Kartoffeln würden als Viehfutter verkauft, wobei die Regierung des Großteil des Preisunterschieds trage.

— Falls sich am Ende des Erntejahres herausstelle, daß der durchschnittliche Marktpreis der Kartoffeln trotz der Intervention des Board unter den Garantiepreis gefallen sei, leiste die Regierung dem Board eine Ausgleichszahlung zur Erstattung der Kosten des laufenden oder künftigen Ankaufsprogramms.

— Der Board regle den Verkauf von Kartoffeln für den menschlichen Verzehr dadurch, daß er die Mindestgröße und -qualität von Kartoffeln vorschreibe, die die Erzeuger verkaufen dürften, und verlange, daß Verkäufe normalerweise nur an zugelassene Händler erfolgten.

— Die Ein- und Ausfuhren von Speisekartoffeln würden vom Department of Trade aufgrund von Befugnissen kontrollieren, die auf die Import of Goods (Control) Order 1954 zurückgingen. Um den Markt im Vereinigten Königreich im Gleichgewicht zu halten, würden in Mangelzeiten Ausfuhren und in Überschußzeiten Einfuhren verboten.

— Seit dem Beitritt des Vereinigten Königreichs am 1. Januar 1973 hätten Ausfuhrverbote für Speisekartoffeln anscheinend vom 30. März bis zum 31. Mai 1973, vom 20. Februar bis zum 31. Mai 1974 und vom 16. Oktober 1975 bis zum 7. August 1977 bestanden. Während der übrigen Zeit habe mit Ausnahme der Zeit von September bis Oktober 1975 das „übliche" Einfuhrverbot gegolten.

Innerhalb der Gemeinschaft bestünden erhebliche Unterschiede zwischen den Preisnotierungen auf den Märkten der verschiedenen Mitgliedstaaten. Als Anlage zu ihrer Klageschrift lege die Kommission ein Papier vor, das die Großhandelspreise von Speisekartoffeln im Laufe der Wirtschaftsjahre 1973/74 bis 1976/77 sowie des Wirtschaftsjahres 1977/78 enthält.

Diese Zahlen zeigten, daß die Fortdauer des Verbots der Einfuhr von Speisekartof-

feln in das Vereinigte Königreich nach Ablauf des Jahres 1977 dazu beigetragen habe, die Preise auf dem Londoner Markt zu Beginn des Jahres 1978 zu halten, während diese Preise auf den Märkten von Rotterdam und insbesondere von Arras gesunken seien.

Die Kommission faßt die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes zusammen und stellt fest, das Urteil *Charmasson* sei in den Urteilen in der Rechtssache 68/76 (Kommission/Französische Republik, Slg. 1977, 515) und in den verbundenen Rechtssachen 80 und 81/77 (Les Commissionnaires Réunis und Les Fils de Henri Ramel/Receveur des douanes, Urteil vom 20. 4. 1978, Slg. 1978, 927) bestätigt worden.

Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte müsse im Zusammenhang mit der gesamten Akte, insbesondere mit den Artikeln 2 und 9 gesehen werden. Artikel 2 enthalte als Grundprinzip der Beitrittsakte die Übernahme des „acquis communautaire". Von diesem Grundsatz seien durch Übergangsmaßnahmen Ausnahmen zugelassen worden (Art. 9).

Nach Auffassung der Kommission sind die Worte „bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation" (Art. 60 Abs. 2) keine „besondere Bestimmung", die den Fristen in Artikel 9 vorginge. Die Fassung von Artikel 60 Absatz 2 erlaube diese Auslegung nicht, da sich aus der Stellung der genannten Worte ergebe, daß sie — ebenso wie der andere Teil des Satzes — die Ausnahme von der allgemeinen Regel begrenzen sollten.

Dagegen seien alle anderen Bestimmungen der Beitrittsakte, die als „besondere Bestimmungen" im Sinne von Artikel 9 aufgefaßt werden könnten und Übergangsmaßnahmen noch nach dem 31. Dezember 1977 zuließen, in dieser Hinsicht sehr klar.

Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte müsse im richtigen Zusammenhang gesehen werden. Zur Zeit seiner Abfassung sei es die herrschende Auslegung des Vertrages gewesen, daß die ursprünglichen Mitgliedstaaten bei Nichtbestehen einer gemeinsamen Marktorganisation für ein Erzeugnis die Befugnis behalten hätten, bestimmte Hindernisse für den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft aufrechtzuerhalten; diese Befugnis sei Bestandteil der innerstaatlichen Marktordnung gewesen. Die Beitrittsregelung sei folglich der Regelung angepaßt worden, die man als dem Vertrag innewohnend angesehen habe, wobei davon ausgegangen worden sei, daß die Lage hinsichtlich von Handelsbeschränkungen in den neuen Mitgliedstaaten genau dieselbe wie in den ursprünglichen Mitgliedstaaten sein würde, falls am 31. Dezember 1977 noch keine gemeinsame Marktorganisation bestünde. In diesem Sinne sei Artikel 60 Absatz 2 — ebenso wie Artikel 60 Absatz 1 — keineswegs als „Übergangsmaßnahme" anzusehen gewesen.

In seinem Urteil in der Rechtssache *Charmasson* habe der Gerichtshof hinsichtlich der ursprünglichen Mitgliedstaaten für Recht erkannt, daß Ausnahmen von den allgemeinen Regeln des Vertrages aufgrund innerstaatlicher Marktordnungen nur während der „Übergangszeit" zulässig seien. Im Lichte dieses Urteils sei Artikel 60 Absatz 2 zu einer Übergangsmaßnahme geworden, die für den Handel mit den neuen Mitgliedstaaten eine andere Regelung als für den zulasse, der nur die ursprünglichen Mitgliedstaaten betreffe.

Eine entgegengesetzte Auslegung des Artikels 60 Absatz 2 würde die Fortgeltung zweier verschiedener Vorschriftengruppen über die in Artikel 9 festgesetzte Zeitgrenze hinaus bedeuten. Das laufe dem ursprünglich verfolgten Zweck der Bestimmung offenkundig zuwider.

Schließlich erinnert die Kommission daran, daß der Rat derzeit Vorschläge bezüglich anderer gemeinsamer Marktorganisationen für Erzeugnisse prüfe, bei denen der Handel mit den neuen Mitgliedstaaten im Gemeinsamen Markt eine bedeutende Rolle spiele. Eine Entscheidung des Gerichtshofes, daß Beschränkungen des Handels in diesen Erzeugnissen mit den neuen Mitgliedstaaten nach wie vor zulässig seien, könnte die Wirkung haben, daß der Rat seine Entscheidung über die Errichtung gemeinsamer Organisationen erneut zurückstelle.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* macht in tatsächlicher Hinsicht geltend, die Einfuhrbeschränkungen für Kartoffeln seien Bestandteil der innerstaatlichen Kartoffelmarktordnung im Vereinigten Königreich und seien zur Aufrechterhaltung dieser Ordnung erforderlich.

In rechtlicher Hinsicht trägt die Regierung des Vereinigten Königreichs vor, sie sei befugt, von der in Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte vorgesehenen Ausnahme für landwirtschaftliche Erzeugnisse Gebrauch zu machen.

Die Frage, wie lange diese Ausnahme gelten solle, sei nach Artikel 9 Absatz 2 zu beantworten. Nach der „besonderen Bestimmung" des Artikels 60 Absatz 2 gelte sie „bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für diese Erzeugnisse".

Um dem Artikel die Bedeutung zu geben, die ihm die Kommission beimesse, müßte man ihn um die Worte „längstens aber bis zum 31. Dezember 1977" erweitern. Diese Worte könnten jedoch nach keiner Auslegungsregel angefügt werden.

Die britische Regierung macht weiter geltend, der Grund für die Ausnahme liege darin, daß die neuen Mitgliedstaaten bei ihrem Beitritt für jedes Erzeugnis von der innerstaatlichen Marktordnung zur gemeinsamen Marktorganisation hätten wechseln müssen, soweit eine solche bestanden habe. Soweit landwirtschaftliche Erzeugnisse nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation gefallen seien, war es nach Ansicht der britischen Regierung undenkbar, daß die neuen Mitgliedstaaten sich bereit erklärten, ihre eigenen Marktordnungen aufzugeben, ohne daß etwas an deren Stelle getreten wäre. Demgemäß habe es Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte den neuen Mitgliedstaaten ermöglicht, für die Erzeugnisse, die im Zeitpunkt des Beitritts einer innerstaatlichen Marktordnung unterlegen hätten, die mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für diese Erzeugnisse beizubehalten.

Nach dem Vertrag von Rom hätte für jedes landwirtschaftliche Erzeugnis bei Ablauf der Übergangszeit im Jahre 1969 eine gemeinsame Marktorganisation bestehen müssen. Die Beitrittsakte habe die Verpflichtung der ursprünglichen Mitgliedstaaten nicht geändert, eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu errichten; sie habe auch die einschlägige Übergangszeit nicht ausgedehnt.

Vor diesem Hintergrund sei das Urteil *Charmasson* auszulegen.

Im vorliegenden Fall seien die neuen Mitgliedstaaten einer Gemeinschaft beigetreten, deren ursprüngliche Mitgliedstaaten mit ihrer Verpflichtung, innerhalb der in Artikel 40 Absatz 1 des Vertrages von Rom festgesetzten Frist eine gemeinsame Agrarpolitik zu schaffen, bereits im Verzug gewesen seien. Der dadurch entstandenen Lage sei demgemäß in der Beitrittsakte ausdrücklich Rechnung getragen worden.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs erwidert sodann auf eine Reihe von der Kommission vorgetragener Argumente und stellt zunächst fest, der „acquis communautaire" werde in Artikel 2 der Beitrittsakte ausdrücklich unter den Vorbehalt der in dieser Akte enthaltenen Bestimmungen gestellt.

Sie betont, Artikel 60 der Betrittsakte müsse in seiner Gesamtheit gesehen werden und die Worte „bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation" stellten eine „besondere Bestimmung" im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 dar. Sie bezieht sich in diesem Zusammenhang auf den deutschen Wortlaut von Artikel 60.

Nach Ansicht der britischen Regierung räumt die Kommission ein, daß die zur Zeit der Abfassung der Beitrittsakte herrschende Auslegung des EWG-Vertrags im genauen Gegensatz zu der später vom Gerichtshof in der Rechtssache 48/74 (*Charmasson*, bereits zitiert) vorgenommenen gestanden habe.

Nach den Absichten der Verfasser der Beitrittskarte hätten den neuen Mitgliedstaaten nach 1977 dieselben Rechte eingeräumt werden sollen, wie sie nach damaliger Auffassung den ursprünglichen Mitgliedstaaten zugestanden hätten, nämlich das einer innerstaatlichen Marktordnung innewohnende Recht zur Beibehaltung mengenmäßiger Beschränkungen für diejenigen Erzeugnisse, die nicht einer gemeinsamen Marktorganisation unterlegen hätten.

Der Unterschied zwischen den ursprünglichen und den neuen Mitgliedstaaten zur Zeit des Inkrafttretens der Beitrittsakte sei folgender gewesen:

Die ursprünglichen Mitgliedstaaten hätten (folge man der Kommission) aufgrund einer fehlerhaften Auslegung des EWG-Vertrags geglaubt, sie besäßen dieses Recht. Die neuen Mitgliedstaaten hätten dieses Recht nicht aufgrund einer fehlerhaften Auslegung des EWG-Vertrags, sondern aufgrund der unzweideutigen der Fassung der Beitrittsakte erworben.

Wenn, wie die Kommission zugebe, Artikel 60 Absatz 2 zur Zeit seines Inkrafttretens den neuen Mitgliedstaaten das vom Vereinigten Königreich jetzt beanspruchte Recht eingeräumt habe, sei es nicht möglich, daß diese Bestimmung aufgrund der Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache *Charmasson* nachträglich einen anderen Sinn bekommen habe.

Die *französische Regierung* bemerkt, in der Beitrittsakte sei im Gegensatz zu den Bestimmungen des Vertrages von Rom eine „Übergangszeit" nicht festgesetzt worden. Die in der Rechtssache Charmasson ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofes könne folglich nicht auf die sich aus der Beitrittsakte ergebende völlig unterschiedliche Lage angewandt werden.

Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte stelle eines der Anwendungsbeispiele für den von dem Vorbehalt des Artikels 9 erfaßten Begriff „besondere Bestimmung" dar.

Mit Rücksicht auf die grundlegenden strukturellen Unterschiede zwischen der britischen Landwirtschaft und derjenigen der ursprünglichen Mitgliedstaaten hätten diese bei den Beitrittsverhandlungen anerkannt, daß es nicht möglich sei, auf derart grundlegend unterschiedliche landwirtschaftliche Systeme die Vorschriften des Vertrages von Rom über die Liberalisierung des Handels in ihrer Gesamtheit anzuwenden. Es sei daher selbstverständlich gewesen, daß sei eine besondere Übergangsregelung erarbeitet hätten, nach der die innerstaatlichen Marktordnungen so lange hätten fortbestehen können, bis sie von der Gemeinschaft durch gemeinsame Organisationen ersetzt würden. Damit sei nicht auf den Übergangscharakter dieser Bestimmungen verzichtet, sondern anerkannt worden, daß es erforderlich sei, für Ausnahmesituationen besondere Lösungen bereitzustellen.

In Erwiderung auf die Erklärungen der französischen Regierung betont die *Kommission*, sie habe ausdrücklich festgestellt, daß in der Beitrittsakte nicht eine einzige Übergangszeit vorgesehen gewesen sei, sondern vielmehr ein „System von Übergangsmaßnahmen, mit dem den neuen Mitgliedstaaten die Anpassung an die in den Gemeinschaften geltenden Vorschriften erleichtert werden sollte". Sie habe sich bei ihrer Prüfung der Auswirkungen der Beitrittsakte nur deshalb auf die Rechtssache 48/74 (Charmasson) berufen, weil ihr Argument, daß Artikel 60 Absatz 2 zur Zeit seiner Abfassung — ebenso wie Artikel 60 Absatz 1 — keineswegs als Übergangsmaßnahme anzusehen gewesen sei, darin eine Stütze finde.

Die Kommission besteht darauf, daß Artikel 60 Absatz 2 keine „besondere Bestimmung" darstelle. Die besonderen Bestimmungen, die Übergangsmaßnahmen noch nach dem 31. Dezember 1977 zuließen, seien in dieser Hinsicht völlig eindeutig. Das Fehlen eines Endtermins im zweiten Unterabsatz von Artikel 60 Absatz 2 sei dadurch zu erklären, daß die Verfasser diesen Absatz keineswegs als Übergangsmaßnahme und erst recht nicht als eine solche Übergangsmaßnahme angesehen hätten, aufgrund deren irgendwelche Ausnahmen von den Regeln des Vertrages noch nach dem 31. Dezember 1977 zulässig sein würden. Die Worte „bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation" seien ex abundanti cautela eingefügt worden, um einen Fortbestand der besonderen Handelsregelung nach Inkrafttreten der gemeinsamen Marktorganisation von vornherein auszuschließen.

Die Kommission bittet schließlich den Gerichtshof, die Anträge der französischen Regierung zurückzuweisen und zu entscheiden, daß die französische Regierung in jedem Fall die durch ihren Beitritt verursachten eigenen Kosten zu tragen habe.

### IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 20. Februar 1979 mündliche Ausführungen gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 6. März 1979 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

1 Mit ihrer am 19. Oktober 1978 erhobenen Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag die Feststellung, das das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es die Einfuhr von Speisekartoffeln beschränkenden nationalen Bestimmungen vor Ablauf des Jahres 1977 (dem Endtermin gemäß Artikel 9 der dem Vertrag vom 22. 1. 1972 über den Beitritt des Königreichs Dänemark, Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft beigefügten Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge — nachfolgend Beitrittsakte genannt) weder aufgehoben noch abgeändert hat.

2 Die Kommission führt aus, im Vereinigten Königreich habe bereits vor dem Beitritt zur Gemeinschaft eine innerstaatliche Kartoffelmarktordnung bestanden, die unter anderem eine Kontrolle der Ein- und Ausfuhr von Kartoffeln der sogenannten Haupternte (auch als Speisekartoffeln bekannt) umfaßt habe. Die Kommission habe die Regierung des Vereinigten Königreichs im Laufe des Jahres 1977 darauf hingewiesen, daß die Beschränkungen für die Einfuhr des genannten Erzeugnisses im Hinblick auf Artikel 9 Absatz 2 der Beitrittsakte beseitigt werden müßten. Das britische Ministry of Agriculture habe am 28. Dezember 1977 gleichwohl bekanntgegeben, daß das Verbot der Einfuhr von Kartoffeln in das Vereinigte Königreich bis auf weiteres aufrechterhalten bleibe.

3 Nach Ansicht der Kommission hat das Vereinigte Königreich, weil die in Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte vorgesehene Übergangsmaßnahme im Hinblick auf Artikel 9 Absatz 2 der Akte mit Ablauf des Jahres 1977 geendet habe, durch das über diesen Zeitpunkt hinaus fortdauernde Verbot der Einfuhr von Kartoffeln gegen die ihm nach Artikel 30 des Vertrages obliegenden Verpflichtungen verstoßen.

4 In ihrer Klagebeantwortung macht die Regierung des Vereinigten Königreichs, die von der dem Verfahren als Streithelferin beigetretenen Regierung der Französischen Republik unterstützt wird, geltend, sie sei aufgrund von Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte berechtigt, die genannten mengenmäßigen Beschränkungen bis zur Anwendung einer gemeinsamen Marktorganisation für Kartoffeln beizubehalten. Da Kartoffeln noch nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation fielen, könne das Vereinigte Königreich für diesen Sektor seine einzelstaatliche Marktordnung aufrechterhalten.

5 Artikel 60 der Beitrittsakte bestimmt:

„1. Die in der Gemeinschaft in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung für Zölle, Abgaben gleicher Wirkung, mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung geltende Regelung findet in den neuen Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1973 an, vorbehaltlich der Artikel 55 und 59, auf die Erzeugnisse Anwendung, die zum Zeitpunkt des Beitritts unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen.

2. Bei den Erzeugnissen, die zum Zeitpunkt des Beitritts nicht einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen, finden die Bestimmungen des Titels I über die schrittweise Beseitigung der Abgaben gleicher Wirkung wie Zölle, der mengenmäßigen Beschränkungen und der Maßnahmen gleicher Wirkung keine Anwendung auf diese Abgaben, Beschränkungen und Maßnahmen, wenn sie zum Zeitpunkt des Beitritts Bestandteil einer einzelstaatlichen Marktordnung sind.

   Unterabsatz 1 gilt bis zur Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für diese Erzeugnisse und nur insoweit, als dies zur Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Marktordnung erforderlich ist.

3. ..."

6 Dieser Artikel stellt unbestreitbar eine Ausnahme zu Artikel 42 dar, der folgenden Wortlaut hat:

„Die mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen werden zwischen der Gemeinschaft in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung und den neuen Mitgliedstaaten sowie zwischen den neuen Mitgliedstaaten mit dem Beitritt beseitigt.

Die Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie diese Beschränkungen werden spätestens am 1. Januar 1975 beseitigt."

7 Die zitierten Bestimmungen der Artikel 42 und 60 wenden die allgemeine Regel des Artikels 9 der Beitrittsakte an, welcher lautet:

„1. Um den neuen Mitgliedstaaten die Anpassung an die in den Gemeinschaften geltenden Regeln zu erleichtern, gelten vorübergehend für die Anwendung der ursprünglichen Verträge und der Rechtsakte der Organe die in dieser Akte vorgesehenen abweichenden Bestimmungen.

2. Unbeschadet der in dieser Akte vorgesehenen Zeitpunkte, Fristen und besonderen Bestimmungen endet die Anwendung der Übergangsmaßnahmen mit Ablauf des Jahres 1977."

8 Die Parteien streiten über die Auslegung der Artikel 9 und 60; die Regierungen des Vereinigten Königreichs und der Französischen Republik meinen, Artikel 60 Absatz 2 stelle eine besondere Bestimmung im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 dar, so daß der auf Ende 1977 angesetzte Fristablauf im vorliegenden Fall unanwendbar sei, während die Kommission der Auffassung ist, Arti-

kel 60 Absatz 2 sei zwar eine Ausnahme von Artikel 42 der Akte, könne aber nicht als „besondere Bestimmung" im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 qualifiziert werden, so daß das in dieser Vorschrift vorgesehene Fristende in vollem Umfang gelten müsse. Diese unterschiedlichen Auffassungen sind zu erörtern.

9 Wenn auch der Wortlaut des Artikels 60 Absatz 2 — für sich allein betrachtet — die Auslegung der Regierung des Vereinigten Königreichs vielleicht rechtfertigt, so ist diese Auslegung doch mit Rücksicht auf Sinn und Zweck der Beitrittsakte sowie deren Zusammenhang mit den Bestimmungen des EWG-Vertrags nicht haltbar. Außerdem würde sie zu unannehmbaren Folgen bezüglich der Gleichheit der Mitgliedstaaten im Hinblick auf bestimmte grundlegende Regeln für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes führen.

10 Artikel 2 der Beitrittsakte lautet wie folgt:

„Vom Zeitpunkt des Beitritts an sind die ursprünglichen Verträge und die Rechtsakte der Organe der Gemeinschaften für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich und gelten in diesen Staaten in Übereinstimmung mit den genannten Verträgen und dieser Akte."

11 Diese Bestimmung läßt erkennen, daß die Integration der neuen Mitgliedstaaten in die Gemeinschaft das grundlegende Ziel der Akte ist. In diesem Sinne bestimmt Artikel 9 Absatz 1, daß nur, „um den neuen Mitgliedstaaten die Anpassung an die in den Gemeinschaften geltenden Regeln zu erleichtern, ... vorübergehend für die Anwendung der ursprünglichen Verträge und der Rechtsakte der Organe die in dieser Akte vorgesehenen abweichenden Bestimmungen [gelten]". Da die im Vertrag vorgesehene Übergangszeit schon vor dem Beitritt abgelaufen und der Vertrag bereits in vollem Umfang wirksam war, legte die Beitrittsakte für die neuen Mitgliedstaaten zur Erleichterung ihrer Anpassung an die in den Gemeinschaften geltenden Regeln nur genau bezeichnete Fristen und Bedingungen fest.

12 Die Bestimmungen der Beitrittsakte müssen daher unter Berücksichtigung der Grundlagen und des Systems der Gemeinschaft, wie sie im Vertrag niedergelegt worden sind, ausgelegt werden. Insbesondere dürfen die Bestimmungen der Beitrittsakte über mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung nicht unter Außerachtlassung der diesbezüglichen Bestimmungen des Vertrages ausgelegt werden. Da Artikel 60 landwirtschaftliche Erzeugnisse betrifft, muß er außerdem im Lichte der Bestimmungen des Vertrages über die gemeinsame Agrarpolitik ausgelegt werden, in deren Durchführung diese Bestimmung offensichtlich ihren Platz hat.

13 Was die Abschaffung der mengenmäßigen Beschränkungen betrifft, so umfaßt die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes gemäß Artikel 3 Buchstabe a des Vertrages in erster Linie „die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten". Die Artikel 30 ff. sehen die vollständige Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen und aller Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten während der Übergangszeit vor. Die Bedeutung dieses Verbots für die Verwirklichung des freien Handelsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten steht jeglicher extensiven Auslegung der insoweit in der Beitrittsakte vorgesehenen Vorbehalte oder Ausnahmen entgegen.

14 Was das Verhältnis dieses Verbots zur gemeinsamen Agrarpolitik anlangt, so bestimmt Artikel 38 Absatz 2 des Vertrages, daß die Vorschriften über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes und damit auch jene über die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung finden, soweit in dem Titel über die Landwirtschaft nicht etwas anderes bestimmt ist. Da Artikel 40 das Ende der Übergangszeit als Endtermin für die Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik vorsieht, ist es den Mitgliedstaaten in den Artikeln 43 und 46 gestattet worden, die bestehenden innerstaatlichen Marktordnungen vorläufig beizubehalten. Artikel 38 Absatz 4, wonach „mit dem Funktionieren und der Entwicklung des gemeinsamen Marktes für die landwirtschaftliche Erzeugnisse . . . die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik der Mitgliedstaaten Hand in Hand

gehen [muß]", gibt allerdings die Absicht zu erkennen, dem Funktionieren und der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes den Vorrang zu geben, indem er die Organe und die Mitgliedstaaten verpflichtet, nach einem darauf abgestimmten Zeitplan eine gemeinsame Agrarpolitik zu gestalten. Da die Artikel 40 und 41 des Vertrages verschiedene Gestaltungsformen für die Errichtung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorsehen und diese Bestimmungen — selbst grundlegenden — Änderungen der Organisation nach Ablauf der Übergangszeit nicht entgegenstehen, kann das Fortbestehen behaupteter Mängel bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik nach dem Ende der Übergangszeit kein Hindernis für die Anwendung der für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes geltenden Vorschriften, insbesondere derjenigen über das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen, darstellen.

15 Daraus folgt, daß — wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 2. Dezember 1974 in der Rechtssache 48/74 (Charmasson, Slg. 1974, 1383) festgestellt hat — nach dem Ablauf der Übergangszeit das Bestehen einer einzelstaatlichen Marktordnung die volle Wirksamkeit der Bestimmungen des Vertrages über die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen und aller Maßnahmen gleicher Wirkung nicht mehr hindern konnte, da den Erfordernissen der in diesem Zusammenhang betroffenen Märkte nunmehr von den Gemeinschaftsorganen Rechnung getragen wird. Der im Vertrag vorgesehene Ablauf der Übergangszeit brachte es mit sich, daß von diesem Zeitpunkt an die der Gemeinschaft ausdrücklich übertragenen Bereiche und Sachgebiete unter die Gemeinschaftszuständigkeit fielen, so daß besondere Maßnahmen — falls deren Vornahme noch notwendig sein würde — nicht mehr einseitig von den betroffenen Mitgliedstaaten beschlossen werden konnten, sondern im Rahmen der Gemeinschaftsordnung zu treffen waren, die dazu bestimmt ist, den Schutz des Gemeinschaftswohls zu gewährleisten.

16 Unter Berücksichtigung der voranstehenden Erwägungen stellt Artikel 60 Absatz 2 der Beitrittsakte zwar unzweifelhaft eine Ausnahme von der Regel des Artikels 42 dar, doch ist er darüber hinaus nicht als „besondere Bestimmung" im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 der Akte anzusehen. Denn da es die zuletzt genannte Bestimmung zum Grundsatz der Beitrittsakte macht, daß „die Anwendung der Übergangsmaßnahmen mit Ablauf des Jahres 1977 [endet]", darf der in ihr gemachte Vorbehalt nicht extensiv ausgelegt werden.

Dieser Vorbehalt ist vielmehr in dem Sinne auszulegen, daß von ihm nur klar umschriebene und zeitlich begrenzte besondere Bestimmungen erfaßt werden, nicht jedoch eine Vorschrift wie Artikel 60 Absatz 2, die sich auf ein zukünftiges und ungewisses Ereignis bezieht.

17 Dieses Ergebnis wird bestätigt, wenn man sich die Auswirkungen der von dem Vereinigten Königreich vertretenen abweichenden Auslegung vergegenwärtigt. In einem für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes so wesentlichen Bereich wie die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen kann die Beitrittsakte nicht dahin ausgelegt werden, daß sie zugunsten der neuen Mitgliedstaaten auf unbestimmte Zeit eine Rechtsstellung geschaffen hätte, die von der für die ursprünglichen Mitgliedstaaten im Vertrag vorgesehenen abweicht. Denn sähe man Artikel 60 Absatz 2 als „besondere Bestimmung" im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 der Beitrittsakte an, so würde dadurch eine fortdauernde Ungleichheit zwischen den ursprünglichen und den neuen Mitgliedstaaten geschaffen, weil diese dann in der Lage wären, die Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus der Gemeinschaft zu verhindern oder zu beschränken, während jene aufgrund des Vertrages verpflichtet wären, sich jeglicher Beschränkung für die Einfuhr der gleichen Erzeugnisse selbst dann zu enthalten, wenn diese Erzeugnisse aus einem neuen Mitgliedstaat stammten, der sich auf Artikel 60 Absatz 2 beriefe. Wenn es auch gerechtfertigt war, daß die ursprünglichen Mitgliedstaaten solche Ungleichheiten vorübergehend hinnahmen, so widerspräche es doch dem Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht, ihr Fortdauern für unbestimmte Zeit zuzulassen.

18 Daraus folgt, daß das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag, insbesondere aus Artikel 30 in Verbindung mit der Beitrittsakte, verstoßen hat, indem es die nationalen Bestimmungen zur Beschränkung der Einfuhr von Kartoffeln vor Ablauf des Jahres 1977 weder aufgehoben noch abgeändert hat.

## Kosten

19 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die beklagte Partei ist mit

ihrem Vorbringen unterlegen. Sie ist deshalb zur Tragung der Kosten des Rechtsstreits zu verurteilen. Da die Kommission lediglich beantragt hat, die Streithelferin zur Tragung ihrer eigenen Kosten zu verurteilen, hat aufgrund von Artikel 69 § 2 Absatz 1 (am Ende) der Verfahrensordnung jede Partei ihre durch den Beitritt verursachten Kosten selbst zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag, insbesondere aus Artikel 30 in Verbindung mit der Beitrittsakte verstoßen, indem es die nationalen Bestimmungen zur Beschränkung der Einfuhr von Kartoffeln vor Ablauf des Jahres 1977 weder aufgehoben noch abgeändert hat.**

2. **Die beklagte Partei wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits mit Ausnahme der durch den Beitritt verursachten Kosten zu tragen.**

3. **Die durch den Beitritt verursachten Kosten werden gegeneinander aufgehoben.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. März 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher