URTEIL DES GERICHTSHOFES
11. Juni 1985 *

In der Rechtssache 288/83

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Richard Wainwright und Julian Currall vom Juristischen Dienst als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis vom Juristischen Dienst, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Irland, im schriftlichen Verfahren vertreten durch Chief State Solicitor Louis J. Dockery als Bevollmächtigten, in der mündlichen Verhandlung vertreten durch Barrister J. O'Reilly, Zustellungsanschrift: Irische Botschaft, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß Irland gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es für die Einfuhr von in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlichen Kartoffeln mit Ursprung in Drittländern Lizenzen vorgeschrieben hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco, O. Due und C. Kakouris, der Richter P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann und Y. Galmot,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: P. Heim

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. März 1985,

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 23. Dezember 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß Irland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es für die Einfuhr von in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlichen Kartoffeln mit Ursprung in Drittländern Lizenzen vorgeschrieben und die Einfuhr von derartigen Kartoffeln ohne eine solche Lizenz verboten hat.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Am 5. März 1981 erließ Irland eine Verordnung über die Einfuhr von Kartoffeln — Potatoes (Regulation of Import) Order 1981 —, nach der es verboten ist, „Kartoffeln, die in Ländern oder Gebieten außerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erzeugt worden sind", ohne eine hierfür vom Landwirtschaftsminister ausgestellte Lizenz einzuführen.

3 Nach den Akten reichte die irische Kartoffelerzeugung traditionell zur Deckung der Bedürfnisse des irischen Marktes aus; wegen der pflanzenschutzpolizeilichen Anforderungen gab es tatsächlich bis zum Inkrafttreten der Pflanzenschutzvorschriften der Gemeinschaft am 1. Mai 1980 keine Einfuhren. In der darauffolgenden Zeit wurde der irische Markt durch die Einfuhr großer Kartoffelmengen aus der Gemeinschaft beeinträchtigt; zu einem beträchtlichen Teil handelte es sich dabei um Frühkartoffeln aus Zypern, die aufgrund eines Zollkontingents zu gesenkten Zöllen in das Vereinigte Königreich eingeführt wurden. Dieses Kontingent war Zypern im Rahmen der mit der Gemeinschaft bestehenden Abkommen gewährt worden. Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, erließen die irischen Behörden nach mündlicher Konsultation der Kommission am 5. März 1981 die streitige Verordnung, die der Kommission später in Kopie übermittelt wurde.

4 Auf die im April 1982 eingegangene Beschwerde eines irischen Händlers hin, dem eine Lizenz für die Einfuhr einer Partie von im Vereinigten Königreich in den

freien Verkehr gebrachten Kartoffeln mit Ursprung in Zypern verweigert worden war, richtete die Kommission am 2. Juni 1982 ein Schreiben an die irische Regierung, in dem sie die Verordnung für mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar erklärt, soweit durch sie die Einfuhr von in der Gemeinschaft im freien Verkehr befindlichen Kartoffeln nach Irland beschränkt werde.

5 Mit Schreiben vom 13. Oktober 1982 gab die Kommission der irischen Regierung gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Gelegenheit zur Äußerung. In ihrer Antwort vom 22. Februar 1983 rechtfertigte die irische Regierung die getroffene Maßnahme. Die Kommission ließ diese Rechtfertigung nicht gelten und gab am 1. August 1983 aufgrund von Artikel 169 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. In dieser Stellungnahme führt die Kommission an, sie erhebe gegen die irische Maßnahme keine Einwände, soweit sie für Direkteinfuhren aus Drittländern gelte; sie halte sie jedoch für mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, soweit sie für Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern gelte, die sich in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befänden. Die irische Regierung könne bei ihr um Ermächtigung nachsuchen, die Kartoffeln aus Drittländern gemäß Artikel 115 EWG-Vertrag von der Gemeinschaftsbehandlung auszunehmen; die Kommission könne sodann prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Ermächtigung erfüllt seien.

6 In ihrer Antwort auf diese Stellungnahme vom 25. Oktober 1983 rechtfertigte Irland zunächst noch einmal die getroffene Maßnahme und beantragte sodann eine rückwirkende Ermächtigung der Kommission gemäß Artikel 115 zu dem ihr zur Last gelegten Vorgehen. Nach Ablehnung dieses Antrags hat die Kommission am 23. Dezember 1983 die vorliegende Klage erhoben.

Vorbringen der Parteien

7 Das Vorbringen der Parteien im Vorverfahren und im Verfahren vor dem Gerichtshof läßt sich wie folgt zusammenfassen.

8 Die Kommission macht geltend, die Potatoes Order von 1981 verstoße gegen die Artikel 9, 10 und 30 EWG-Vertrag, weil in ihr nur Kartoffeln mit Ursprung in den anderen Mitgliedstaaten von dem Erfordernis einer Einfuhrlizenz ausgenommen würden und weil sie so die Einfuhr von Kartoffeln aus Drittstaaten, die in diesen Mitgliedstaaten unter Beachtung der Zoll- und Handelsvorschriften der Gemeinschaft in den freien Verkehr gebracht worden seien, beschränke. Die Kom-

mission verweist insoweit auf das Urteil vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76 (Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921), in dem der Gerichtshof festgestellt habe, welche Bedeutung der Zulassung zum freien Verkehr zukomme.

9 Die irische Regelung sei keineswegs bloß formaler Natur, denn sie untersage ausdrücklich die Einfuhr von Kartoffeln ohne entsprechende Lizenz, sehe strenge Sanktionen für den Fall der Zuwiderhandlung vor und gelte auf Dauer für Kartoffeln jeglicher Herkunft.

10 Irland bringt zur Verteidigung der streitigen Maßnahme die folgenden Argumente vor:

a) Vom Entwurf der fraglichen Maßnahme in Kenntnis gesetzt, habe die Kommission bei einem mündlichen Meinungsaustausch ihre „informelle" Zustimmung gegeben und auf die Mitteilung der streitigen Verordnung am 15. April 1981 hin keine Einwände erhoben.

b) Die Kommission habe nicht den Beweis dafür erbracht, daß die Verordnung auf Kartoffeln angewandt worden sei, die sich in einem Mitgliedstaat ordnungsgemäß im freien Verkehr befunden hätten. Tatsächlich habe es sich um über das Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaats geleitete Direkteinfuhren aus einem Drittland gehandelt.

c) In der Sache selbst weise das Urteil Donckerwolcke Ungewißheiten in bezug auf die Tragweite der Vorschriften über den freien Verkehr von Waren mit Ursprung in Drittländern auf. Da es sich im vorliegenden Fall um ein landwirtschaftliches Erzeugnis handele, gingen die Sondervorschriften der Artikel 39 bis 46 EWG-Vertrag den allgemeinen Vorschriften über den freien Warenverkehr vor, so daß die Grundsätze über den freien Verkehr nicht anwendbar seien.

d) Das Zypern für die Einfuhr von Frühkartoffeln gewährte Zollkontingent zu ermäßigten Sätzen sei beschränkt, weil ausschließlich zur Einfuhr in das Vereinigte Königreich bestimmt gewesen. Die Kommission habe es unterlassen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, daß die im Rahmen dieses Kontingents eingeführten Kartoffeln nach Irland reexportiert werden könnten. Der auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission hin gestellte Antrag auf Erlaß derartiger Maßnahmen nach Artikel 115 sei unbeschieden geblieben. Aus dem einseitigen Erlaß der zum Schutz des Marktes erforderlichen Bestimmungen könne Irland deshalb kein Vorwurf gemacht werden.

e) Schließlich sei die getroffene Maßnahme aufgrund von Artikel 36 gerechtfertigt, nach dem die Mitgliedstaaten Einfuhrbeschränkungen verfügen dürften, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt seien. Die Kartoffeleinfuhr nach Irland habe für den Absatz der irischen Erzeugung derart verheerende Folgen, daß der Schutz des Binnenmarkts zu einer Frage der öffentlichen Ordnung geworden sei, zumal kein Ende dieser Lage abzusehen sei.

11 Die Kommission bestreitet, die irische Maßnahme jemals, sei es auch nur informell, gebilligt zu haben. Vorabkonsultationen könnten eine Zustimmung nicht ersetzen. Ferner sei sie nicht gehalten gewesen, auf die Mitteilung der gerügten Maßnahme sofort zu reagieren. Auch betreffe ihre Klage die Potatoes Order von 1981 als solche in ihrem Grundsatz und nicht einzelne Einfuhrvorgänge. Sie habe deshalb auch nicht für solche Einfuhren Beweis anzutreten.

12 Zum Verhältnis zwischen den in den Artikeln 9 und 10 EWG-Vertrag enthaltenen Regeln über den freien Verkehr einerseits und den Bestimmungen der Artikel 39 ff. über die Gemeinsame Agrarpolitik andererseits führt die Kommission aus, daß Kartoffeln nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation fielen und für sie deshalb die allgemeinen Bestimmungen des EWG-Vertrags über die Zollunion und den freien Warenverkehr maßgeblich seien. Sie verweist insoweit auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wie sie sich insbesondere aus den Urteilen vom 16. März 1977 in der Rechtssache 68/76 (Kommission/Französische Republik, Slg. 1977, 515, „Kartoffeln"), vom 29. März 1979 in der Rechtssache 231/78 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 1447, „Kartoffeln") und vom 25. September 1979 in der Rechtssache 232/78 (Kommission/Französische Republik, Slg. 1979, 2729, „Rindfleisch") ergebe.

13 Zur Einfuhr von Kartoffeln mit Ursprung in Zypern bemerkt die Kommission, es handele sich dabei um Gemeinschaftskontingente, die von der Gemeinschaft ausgehandelt und durch Verordnungen des Rates aufgeteilt worden seien (Verordnung Nr. 3746/81 vom 21. Dezember 1981 zur Festlegung der Handelsregelung mit Zypern über den 31. Dezember 1981 hinaus, ABl. L 374, S. 4; Verordnung Nr. 671/82 vom 22. März 1982 zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung eines Gemeinschaftszollkontingents für Frühkartoffeln mit Ursprung in Zypern, ABl. L 79, S. 3; Verordnung Nr. 1226/83 vom 16. Mai 1983 betreffend denselben Gegenstand, ABl. L 131, S. 3).

14 Zur Anwendung von Artikel 115 verweist die Kommission darauf, daß Irland keinen begründeten Antrag an sie gerichtet habe, anhand dessen man hätte prüfen können, ob die Voraussetzungen dieser Bestimmung unter Berücksichtigung der Entscheidung 80/47 der Kommission vom 20. Dezember 1979 betreffend Überwachungs- und Schutzmaßnahmen, zu denen die Mitgliedstaaten bei der Einfuhr bestimmter aus dritten Ländern stammender und in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlicher Waren ermächtigt werden können (ABl. L 16, S. 14), erfüllt gewesen seien. Jedenfalls hätte aufgrund von Artikel 115 eine Ausnahme nicht rückwirkend gewährt werden können.

15 Schließlich macht die Kommission geltend, daß eine Berufung auf die Ausnahme aus Gründen der öffentlichen Ordnung nach Artikel 36 EWG-Vertrag nicht zulässig sei, um wirtschaftliche Interessen eines Mitgliedstaats zu schützen.

Begründetheit

16 Die Umstände des Falles geben Anlaß, zunächst Gegenstand und Tragweite des Streites zu präzisieren.

17 Aus der Aufforderung zur Äußerung und der mit Gründen versehenen Stellungnahme geht hervor, daß die Kommission unbeschadet der Verpflichtungen aus von der Gemeinschaft abgeschlossenen Handelsverträgen keine Einwände gegen die Potatoes Order von 1981 erhebt, soweit sie für Direkteinfuhren aus Drittländern gilt. Da die Kommission ihren Standpunkt insoweit nicht begründet hat, ist diese nicht streitig behandelte Frage somit auszuklammern.

18 Es ist ferner das Vorbringen Irlands zurechtzurücken, die streitige Verordnung sei erlassen worden, weil Frühkartoffeln aufgrund eines Zypern gewährten Zollkontingents in das Vereinigte Königreich eingeführt worden seien. Auch wenn solche Einfuhren den Anlaß für die gerügte Maßnahme gegeben haben mögen, gilt die Verordnung doch als solche unbefristet und allgemein für die Einfuhr von Kartoffeln jeglicher Herkunft — mit Ausnahme von Kartoffeln mit Ursprung in den Mitgliedstaaten —, und zwar zu jeder Jahreszeit, also unabhängig davon, ob es sich um Früh- oder andere Arten von Kartoffeln handelt.

19 Es ist daher zu prüfen, ob die streitige Verordnung ihrem Inhalt nach mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist; die Prüfung ist allerdings unter Ausklammerung

der Frage der Direkteinfuhren auf in der Gemeinschaft im freien Verkehr befindliche Kartoffeln mit Ursprung in Drittländern zu beschränken. In dem so umschriebenen Rahmen ist das Vorbringen der irischen Regierung zu prüfen.

20 Nach Artikel 30 EWG-Vertrag sind unbeschadet der im Vertrag selbst vorgesehenen Ausnahmen „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen" zwischen den Mitgliedstaaten verboten, d. h. Einfuhrverbote und sonstige beschränkende Maßnahmen in Form von Einfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren.

21 Mit seinem vorstehend zusammengefaßten Vorbringen versucht Irland die Einfuhrlizenzpflicht für in einem Land oder Gebiet außerhalb der Mitgliedstaaten erzeugte Kartoffeln nach der streitigen Verordnung zu rechtfertigen.

22 Das Vorbringen Irlands, die Kommission sei vorher konsultiert worden und nach der Mitteilung der Verordnung zunächst untätig geblieben, ist nicht stichhaltig. Selbst wenn dadurch für Irland der Eindruck hätte entstehen können, die fragliche Maßnahme begegne keinen Einwänden, so hätte die Kommission einem Mitgliedstaat doch selbst durch ausdrückliche oder stillschweigende Billigung einer von diesem Staat einseitig ergriffenen Maßnahme nicht das Recht einräumen können, objektiv dem Gemeinschaftsrecht zuwiderlaufende Bestimmungen beizubehalten.

23 Was das Vorbringen angeht, es bestehe Ungewißheit über die Tragweite der Vertragsbestimmungen über den freien Verkehr von aus Drittländern eingeführten Erzeugnissen, ist in erster Linie darauf zu verweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung, ausgehend vom Urteil vom 10. Dezember 1974 in der Rechtssache 48/74 (Charmasson, Slg. 1974, 1383) und bestätigt durch die bereits zitierten Urteile vom 16. März 1977, 29. März 1979 und 25. September 1979, die landwirtschaftlichen Erzeugnisse, für die noch keine gemeinsame Marktorganisation errichtet worden ist, unter die allgemeinen Vorschriften über den Gemeinsamen Markt betreffend die Einfuhr, die Ausfuhr und den innergemeinschaftlichen Warenverkehr fallen. Ein Mitgliedstaat kann sich deshalb nicht auf die Sonderbestimmungen der Artikel 39 ff. berufen, die die Grundlagen einer gemeinsamen Agrarpolitik festlegen sollen, um in seinem Staatsgebiet für ein Erzeugnis, das nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation fällt, von den Grundsätzen des Gemeinsamen Marktes abweichende Bestimmungen einzuführen oder beizubehalten.

24 Nach diesen in den Artikeln 9, 10 und 30 EWG-Vertrag enthaltenen Grundsätzen gelten, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 15. Dezember 1976 ausgeführt hat (Donckerwolcke a. a. O.), die zur Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels getroffenen Maßnahmen in gleicher Weise für aus den Mitgliedstaaten stammende Waren wie für Waren aus Drittländern, die sich innerhalb der Gemeinschaft im „freien Verkehr" befinden. Sind diese Waren unter Beachtung der geltenden zoll- und handelsrechtlichen Vorschriften ordnungsgemäß in die Gemeinschaft eingeführt worden, stehen sie nach den Worten des Gerichtshofes „den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren endgültig und vollständig gleich" (Randnr. 17 der Entscheidungsgründe des zitierten Urteils).

25 Diese Erwägungen gelten auch für aufgrund eines Gemeinschaftskontingents in die Gemeinschaft eingeführte Waren, und zwar auch dann, wenn dieses Kontingent aufgrund vertraglicher Bestimmungen oder einer späteren Aufteilung für den Markt eines bestimmten Mitgliedstaats bestimmt ist. Sind unter ein solches Kontingent fallende Waren ordnungsgemäß in den Bestimmungsmitgliedstaat eingeführt worden, vermischen sie sich mit den dort im freien Verkehr befindlichen Waren und müssen deshalb ungehindert in jeden anderen Mitgliedstaat eingeführt werden können, soweit nicht ein zuständiges Organ der Gemeinschaft ausdrücklich etwas anderes bestimmt hat.

26 Zur eventuellen Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag auf einen Fall wie den vorliegenden führt die Komission aus, diese Frage habe mangels eines von Irland rechtzeitig gestellten Antrags nicht geprüft werden können. Deshalb ist das Argument Irlands zu verwerfen, die getroffene Maßnahme komme in der Sache einer eventuell aufgrund von Artikel 115 gewährten Ausnahme gleich; im übrigen darf ein Mitgliedstaat insoweit ohnehin nicht einseitig handeln.

27 Sonach durfte Irland nicht einseitig eine Abwehrmaßnahme ergreifen, durch die sich die Einfuhr von in der Gemeinschaft im freien Verkehr befindlichen Kartoffeln mit Ursprung in Drittländern beschränken läßt. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob diese Maßnahme Waren betrifft, die unter die allgemeine Regelung fallen, wie sie sich aus den einschlägigen zoll- und handelsrechtlichen Bestimmungen ergibt, oder solche, die unter eine besondere vertragliche Regelung wie das der Republik Zypern gewährte Zollkontingent fallen. In beiden Fällen stellt die irische Maßnahme eine durch Artikel 30 EWG-Vertrag untersagte mengenmäßige Beschränkung dar.

28 Schließlich kann sich Irland zur Rechtfertigung der streitigen Maßnahme auch nicht auf die Ausnahmebestimmung des Artikels 36 EWG-Vertrag zum Schutz der öffentlichen Ordnung berufen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kann sich ein Mitgliedstaat auf diese Bestimmung nicht zum Schutz seiner wirtschaftlichen Interessen berufen (siehe Urteil vom 19. Dezember 1961 in der Rechtssache 7/61, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1961, 639, sowie zuletzt Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 238/82, Duphar, Slg. 1984, 523, Randnr. 23 der Entscheidungsgründe).

29 Folglich liegt eine Vertragsverletzung vor; es ist somit festzustellen, daß Irland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es für die Einfuhr von in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlichen Kartoffeln mit Ursprung in Drittländern Lizenzen vorgeschrieben und die Einfuhr von derartigen Kartoffeln ohne eine solche Lizenz verboten hat.

Kosten

30 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung sind der unterliegenden Partei die Kosten aufzuerlegen. Da Irland mit seinem Vorbringen unterlegen ist, hat es die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Irland hat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen, indem es für die Einfuhr von in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlichen Kartoffeln mit Ursprung in Drittländern Lizenzen vorgeschrieben und die Einfuhr von derartigen Kartoffeln ohne eine solche Lizenz verboten hat.**

2) Irland trägt die Kosten des Verfahrens.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmanns Everling Bahlmann Galmot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Juni 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart