nahmen stehen die Artikel 30 und 34 der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften, welche das Erfordernis von Ein- oder Ausfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formell aufrechterhalten, in den innergemeinschaftlichen Beziehungen entgegen.

4. Im Handel mit dritten Staaten gehört die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung nach Artikel 113 EWGV und nach den Bestimmungen über die gemeinsame Agrarpolitik, insbesondere Artikel 40 Absatz 3, der „gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr" vorsieht, zu den Mitteln der gemeinsamen Handelspolitik.

5. Die Anwendung einer rechtlichen Regelung, die auf einem grundsätzlichen Einfuhrverbot mit Lizenzvorbehalt beruht und mit einem System allgemeiner Freistellungen ausgestattet ist, auf Einfuhren aus dritten Ländern, für welche die Verordnung Nr. 2513/69 gilt, ist mit dem Zweck dieser Verordnung vereinbar.
Auch das System „toute licence accordée" ist nicht mit dem Zweck der genannten Verordnung unvereinbar, wenn die Lizenz jedem Antragsteller ohne weiteres, unverzüglich und kostenfrei erteilt wird.

In den verbundenen Rechtssachen 51-54/71

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWGV vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven (niederländisches Wirtschaftsverwaltungsgericht) in den vor diesem Gericht anhängigen Streitsachen

INTERNATIONAL FRUIT COMPANY, Aktiengesellschaft in Rotterdam (Rechtssache 51/71),

KOOY ROTTERDAM, Aktiengesellschaft in Rotterdam (Rechtssache 52/71),

VELLEMAN EN TAS, Aktiengesellschaft in Rotterdam (Rechtssache 53/71),

JAN VAN DEN BRINK'S IM- EN EXPORTHANDEL, Aktiengesellschaft in Rotterdam (Rechtssache 54/71)

gegen

PRODUKTSCHAP VOOR GROENTEN EN FRUIT (landwirtschaftliche Selbstverwaltungskörperschaft für Gemüse und Obst), Den Haag,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung derjenigen Bestimmungen des EWG-Vertrags und der dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen, die den Mitgliedstaaten Befugnisse verleihen oder Pflichten auf-

erlegen, sowie der Begriffe „mengenmäßige Beschränkungen" und „Maßnahmen gleicher Wirkung" im Sinne des Vertrages und einiger Ratsverordnungen

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und H. Kutscher, der Richter A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco (Berichterstatter) und P. Pescatore,

Generalanwalt: K. Roemer
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. In Anwendung der in der Verordnung Nr. 23 vom 4. April 1962 (Amtsblatt Nr. 30) aufgestellten Grundsätze hat der Rat am 9. Dezember 1969 die Verordnung Nr. 2513/69 (Amtsblatt L 318) „zur Koordinierung und Vereinheitlichung der von den einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber dritten Ländern angewandten Einfuhrregelung für Obst und Gemüse" erlassen. Diese Verordnung verbietet in Artikel 1 Absatz 1 vorbehaltlich anderslautender gemeinschaftlicher Bestimmungen oder vom Rat beschlossener Abweichungen bei der Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse, darunter Tafeläpfel, aus dritten Ländern

— die Erhebung aller Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle,

— die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung.

Nach Artikel 3 der Verordnung werden diese Bestimmungen ab 1. März 1970 angewandt. Artikel 2 enthält außerdem eine Schutzklausel, laut der geeignete Maßnahmen getroffen werden können, um Störungen entgegenzutreten, von denen der Markt in der Gemeinschaft betroffen oder bedroht wird. Hinsichtlich der Einfuhr von Tafeläpfeln sind durch die Verordnungen Nrn. 459/70, 565/70 und 686/70 der Kommission (Amtsblatt 1970, L 57, L 69 und L 84) Schutzmaßnahmen eingeführt worden.

2. Im Mai 1970 beantragten die Klägerinnen der Ausgangsverfahren bei der Produktschap voor groenten en fruit (niederländische Selbstverwaltungskörperschaft für Gemüse und Obst, im fol-

genden PGF genannt) Einfuhrgenehmigungen für Tafeläpfel aus dritten Ländern.
Die PGF beschied sie, gestützt insbesondere auf die Verordnungen Nrn. 459/70, 565/70 und 686/70, dahingehend, daß „ihr Antrag abzulehnen" sei oder daß „ablehnend darüber entschieden worden" sei.
Gegen diese ablehnenden Bescheide erhoben die Betroffenen am 5. August 1970 vier Klagen beim Gerichtshof der EG (Rechtssachen 41-44/70), die durch Urteil vom 13. Mai 1971 als unbegründet abgewiesen wurden. Außerdem erhoben sie mit Klageschriften vom 30. Juni 1970 beim College van Beroep voor het Bedrijfsleven (einem Wirtschaftsverwaltungsgericht) Klage.

3. Grundlage der ablehnenden Bescheide der PGF sind die vorbezeichneten Verordnungen des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie die aufgrund der In- en Uitvoerwet (Ein- und Ausfuhrgesetz) ergangenen niederländischen Rechtsvorschriften. Artikel 2 Absatz 1 des in Vollzug des genannten Gesetzes ergangenen In- en Uitvoerbesluit Landbouwgoederen 1963 (Königliche Ein- und Ausfuhrverordnung für landwirtschaftliche Erzeugnisse von 1963, im folgenden „Königliche Verordnung von 1963" genannt) verbietet es, bestimmte Waren, darunter Äpfel, ohne Erlaubnis des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei einzuführen. Die Vrijstellingsbeschikking Landbouwgoederen EEG 1968/I (Ministerielle Freistellungsverordnung EWG 1968/I für landwirtschaftliche Erzeugnisse, im folgenden „erste Ministerialverordnung von 1968" genannt), ergänzt durch eine spätere Ministerialverordnung von 1968, sieht vor, daß vor allem bei Tafeläpfeln aus dritten Ländern keine Einfuhrlizenz erforderlich ist.
Mit einer weiteren, bestimmte Befugnisse aus der In- en Uitvoerwet delegierenden Verordnung von 1968 (im folgenden „zweite Ministerialverordnung von 1968" genannt) hat der Minister für Landwirtschaft und Fischerei die ihm in Artikel 2 der Königlichen Verordnung von 1963 verliehene Zuständigkeit zur Lizenzerteilung auf die PGF übertragen.
Laut Artikel 5 Absatz 3 dieser zweiten Ministerialverordnung unterliegt die PGF bei der Ausübung ihrer Befugnisse den Bestimmungen der bereits ergangenen oder noch ergehenden Ratsverordnungen über den Handel mit Erzeugnissen, die den Verordnungen Nr. 23 und Nr. 159/66 unterliegen, sowie den zum Vollzug dieser Bestimmungen ergangenen oder noch ergehenden Normen einschließlich der vom Minister für Landwirtschaft und Fischerei ausgehenden.

4. Die Klägerinnen machten in den Ausgangsverfahren unter anderem geltend:

a) Zunächst könnten da, wo das Gemeinschaftsrecht wie vorliegend die Verordnung Nr. 459/70 „den Mitgliedstaaten" Befugnisse gewährt oder Pflichten auferlegt, diese Befugnisse oder Pflichten auf innerstaatliche Organe wie die PGF nur durch eine ausdrückliche Bestimmung übertragen werden, die vorliegend fehle.

b) Ferner bestehe ein Konflikt zwischen der Königlichen Verordnung von 1963, namentlich ihrem Artikel 2 Absatz 1, einerseits und den Artikeln 30, 31, 32 und 34 EWGV sowie den Verordnungen Nr. 159/66 und Nr. 2513/69 Artikel 1 Absatz 1 andererseits. Eine Regelung wie die des genannten Artikels der Königlichen Verordnung von 1963 sei mit den zitierten Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens führen hierzu aus, die Wirkung des in der Königlichen Verordnung von 1963 ausgesprochenen Verbots könne durch die erste Ministerialverordnung von 1968 nicht ausgeräumt werden, weil diese Verordnung am 1. April 1970, nicht wie die Verordnung Nr. 2513/69 am 1. März 1970, in Kraft getreten sei und weil sie als Ministerialverordnung einen minderen Rang habe als die Königliche Verordnung von 1963.

5. Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat mit Urteil vom 30. Juli 1971 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWGV folgende Fragen vorgelegt:

1. Folgt daraus, daß Vorschriften des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Vorschriften auf diesem Vertrag beruhender Verordnungen „den Mitgliedstaaten" zur Ausführung des Vertrages oder der Verordnungen Befugnisse verleihen oder Verpflichtungen auferlegen, bei richtiger Auslegung dieser Vorschriften, daß die Mitgliedstaaten diese Befugnisse oder Verpflichtungen nur durch ausdrückliche Bestimmung auf ihre Organe übertragen können?
2. Sind die Ausdrücke „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung" in Artikel 30 des unter 1 bezeichneten Vertrages, „mengenmäßige Beschränkungen" und „Maßnahmen gleicher Wirkung" in Artikel 31 des Vertrages, Artikel 13 der Verordnung Nr. 159/66/EWG und Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2513/69, „Kontingente und Maßnahmen gleicher Wirkung" in Artikel 32 des Vertrages und „mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung" in Artikel 34 des Vertrages so auszulegen, daß darunter auch gesetzliche Regelungen der Mitgliedstaaten fallen, die Ein- und Ausfuhrverbote mit Lizenzvorbehalt vorsehen, aber tatsächlich nicht angewandt werden, weil Freistellung von den Verboten bewilligt ist und, soweit dies nicht der Fall ist, beantragte Lizenzen stets erteilt werden?

6. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, die Regierung des Königreichs der Niederlande und die EG-Kommission haben nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes schriftliche Erklärungen abgegeben.

Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren werden vertreten durch Rechtsanwalt B. H. ter Kuile, zugelassen in Den Haag. Die Regierung des Königreichs der Niederlande wird durch ihren Minister für Auswärtige Angelegenheiten vertreten. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften wird vertreten durch ihre Rechtsberater Frau W. Donà-Viscardini und Jacques Bourgeois.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Die Kommission hat in der Sitzung vom 25. November 1971 mündliche Ausführungen gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. Dezember 1971 vorgetragen.

Der Gerichtshof hat die vorliegenden Rechtssachen zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

II — Schriftliche Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes

A — Erklärungen der Klägerinnen der Ausgangsverfahren

1. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren bemerken *zur ersten Frage,* wenn ein internes Staatsorgan wie der Landwirtschaftsminister nach innerstaatlichem Recht für die nationale Politik auf dem Gebiet des Gemeinschaftshandels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zuständig sei, brauche dieses Organ nach niederländischem Recht „deshalb" noch nicht ohne weiteres auch befugt zu sein, bei der Durchführung der EWG-Politik auf diesem Gebiet mitzuwirken. Daher hätte anläßlich der Übertragung von Befugnissen auf die Mitgliedstaaten durch die Verordnung Nr. 459/70 eine niederländische Rechtsvorschrift die EWG-Zuständigkeiten des mit der Ausübung dieser Befugnisse betrauten innerstaatlichen Organe festlegen müssen. Dies bedeute jedoch dann nicht, daß die dem Staat durch eine Gemeinschaftsverordnung verliehenen Befugnisse nur durch den nationalen Gesetzgeber auf ein internes Organ übertragen werden könnten, wenn eine Gemeinschaftsrechtsnorm selbst die Übertragung vorsehe.

Da eine solche Norm, soweit den Klägerinnen der Ausgangsverfahren bekannt sei, nicht bestehe, sei zu klären, ob die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Befugnisse und Pflichten vom Staat nur durch Gesetz auf seine Organe übertragen werden könnten. Die Klägerinnen bemerken, daß diese Frage ausschließlich nach innerstaatlichem Recht zu entscheiden sei, und gelangen zu folgendem Ergebnis:

„Inwieweit die Mitgliedstaaten Befugnisse oder Pflichten nur durch ausdrückliche Bestimmung auf ihre Organe übertragen können, ist nach innerstaatlichem Recht zu entscheiden."

Zur *zweiten Frage* schicken die Klägerinnen der Ausgangsverfahren voraus, wenn die Mitgliedstaaten, sei es auch auf begrenzten Gebieten, ihre Hoheitsrechte auf die Gemeinschaft übertragen hätten, hätten sie sich damit ihrer Befugnis begeben, auf diesen Gebieten eigene nationale Rechtsvorschriften zu erlassen oder aufrechtzuerhalten. Nach dem Verlust der nationalen Souveränität auf dem fraglichen Gebiet komme es nicht mehr darauf an, inwieweit die tatsächliche Anwendung solcher nationaler Vorschriften durch den Mitgliedstaat mit der EWG-Handelsregelung vereinbar sei. Hierbei dürfe nicht übersehen werden, daß ein Mitgliedstaat die tatsächliche Anwendung interner Vorschriften von einem Tag zum andern ändern könne; was bisher nicht mit der EWG-Regelung unvereinbar erschienen sei, könnte dann mit ihr unvereinbar werden und umgekehrt. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren bemerken, vorliegend brauche die Tragweite der ersten Ministerialverordnung von 1968 nicht geprüft zu werden, denn die zeitweilige Freistellung von dem Verbot, ohne Lizenz ein- oder auszuführen, durch nationale Rechtsvorschriften minderen Ranges oder die Anwendung des Systems „toute licence accordée" (TLA), bei dem jede beantragte Lizenz erteilt wird, sei an sich schon mit der EWG-Regelung unvereinbar.

Stelle sich daher heraus, daß die Königliche Verordnung von 1963 mengenmäßige Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne der Verordnung Nr. 2513/69 des Rates enthalte, so folge hieraus, daß jene Verordnung im vorliegenden Falle keinerlei Rechtswirkungen erzeugen könne. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren verweisen auf einen Teil ihrer Schriftsätze in den Verfahren vor dem innerstaatlichen Gericht und kommen zu dem Ergebnis, daß die zweite Frage zu bejahen sei.

B — Erklärungen der Regierung des Königreichs der Niederlande

Die Regierung des Königreichs der Niederlande meint *zur ersten Frage,* wenn Bestimmungen des Vertrages und der Durchführungsverordnungen den „Mitgliedstaaten" zur Ausführung des Gemeinschaftsrechts Befugnisse verleihen oder Pflichten auferlegen, komme es gemeinschaftsrechtlich nur darauf an, ob die Mitgliedstaaten diese Befugnisse ausüben oder diese Pflichten erfüllen. Abgesehen von den Fällen, in denen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts bestimmte Aufgaben besonderen nationalen Organen oder Instanzen übertragen, stehe es den Mitgliedstaaten daher frei, selbst zu bestimmen, wie die Vorschriften des Vertrages oder der dazu ergangenen Durchführungsverordnungen zu vollziehen sind.

Zur zweiten Frage meint die niederländische Regierung, das Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung sei in dem Sinne auszulegen, daß die angegebenen Artikel nur durch die *tatsächliche Anwendung* verbotswidriger Maßnahmen verletzt werden könnten.

Denn dafür, ob eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts vorliege oder nicht, sei die gesamte innerstaatliche Rechtslage entscheidend, wie sie sich aus den gesetzlichen und administrativen Bestimmungen, ihrer Anwendung und den hierbei befolgten Verwaltungspraktiken ergebe.

Dieser Grundsatz finde seine Bestätigung nicht nur in der Rechtsprechung des Gerichtshofes, sondern auch im Wortlaut verschiedener Agrarverordnungen, die

mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung untersagen. So sei nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 2513/69 *„die Anwendung* mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung" verboten.
Zudem betreffe die in den Ausgangsverfahren aufgeworfene Frage kein nationales Einfuhrverbot, das nur *tatsächlich* nicht angewandt würde, sondern ein nationales Verbot, das aus *Rechtsgründen* unanwendbar sei, weil die zuständigen nationalen Behörden eine ipso jure anwendbare Freistellung bewilligt hätten (vgl. die am 10. November 1968 in Kraft getretene Vrijstellingsbeschikking Landbouwgoederen EEG 1968/I). Ein solches nach nationalem Recht nicht anwendbares Einfuhrverbot könne a fortiori nicht als dem Gemeinschaftsrecht widersprechend angesehen werden.
Die niederländische Regierung kommt daher zu dem Ergebnis, daß die zweite Frage zu verneinen sei.

C — *Erklärungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften*

Zur *ersten Frage* meint die Kommission, wenn materielle gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen (zum Beispiel Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 459/70) den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung auferlegen, seien diese als solche gemeint, nicht dieses oder jenes Organ, diese oder jene Verwaltung oder Instanz. Dies bedeute, daß im Gemeinschaftsrecht kein Raum sei für eine Konstruktion, nach der ein Mitgliedstaat seine Zuständigkeit zu bestimmten dem Vollzug einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung dienenden Maßnahmen nur durch eine besondere nationale Rechtsvorschrift auf ein Staatsorgan übertragen könnte. Die Frage, ob zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung die Mitwirkung einer oder mehrerer Gewalten des Staatsapparats erforderlich sei, sei ausschließlich nach dem Verfassungsrecht des Staates zu entscheiden. Von diesen Grundsätzen ausgehend gelangt die Kommission zu dem Ergebnis, daß die erste Frage wie folgt zu beantworten sei:

„Erlegen die Vorschriften des Vertrages oder der aufgrund des Vertrages ergangenen Verordnungen ‚den Mitgliedstaaten' Pflichten zur Anwendung des Vertrages oder der Verordnungen auf, so folgt daraus nicht, daß die Mitgliedstaaten die Erfüllung dieser Pflichten nicht anders als durch ausdrückliche Rechtsvorschriften auf ihre Organe übertragen können. Die Mitgliedstaaten sind in einem solchen Falle verpflichtet, in ihrer Rechtsordnung alles zur Erfüllung dieser Pflichten Erforderliche bereitzuhalten oder bereitzustellen."

Die *zweite* Frage muß nach Ansicht der Kommission in folgende drei Unterfragen aufgegliedert werden:

a) Liegen in Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Ein- und Ausfuhr ohne Lizenz (deren Erteilung ausschließlich von der für jeden Einzelfall gesondert ergehenden Entscheidung der nationalen Behörden abhängt) untersagen, mengenmäßige Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne der vom nationalen Gericht angeführten Artikel?
b) Wenn ja, sind in solchen Rechtsvorschriften auch dann stets mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung zu sehen, wenn von dem Verbot, das sie aussprechen, Freistellungen bewilligt sind?
c) Sind sie, falls keine Freistellungen bewilligt sind, auch dann so zu qualifizieren, wenn die Einfuhrlizenz auf Antrag stets erteilt wird?

Bevor sie auf diese drei Unterfragen eingeht, bemerkt die Kommission, daß sich alle in der zweiten Frage aufgeführten Artikel nur auf den gleichen Begriff beziehen können und daß sie die Ein- und Ausfuhr sowohl im innergemeinschaftlichen Handel als im Handel mit dritten Ländern betreffen. Sodann meint sie, der Ausdruck „mengenmäßige Beschränkungen" erfasse alle nationalen Maßnah-

men, welche die Ein- oder Ausfuhr eines Erzeugnisses der Zahl oder Menge nach unmittelbar vollständig oder teilweise unterbinden. Bei dem Begriff „Maßnahmen gleicher Wirkung" handle es sich um Maßnahmen, deren Verbot nach dem System des Vertrages als notwendige Ergänzung zum Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen erscheine. In ihrem Verbot komme der Wille zum Ausdruck, nicht nur die Maßnahmen zu unterbinden, die in die übliche Form der mengenmäßigen Beschränkungen gekleidet sind, sondern auch die, die unter anderen Bezeichnungen oder auf dem Umweg über andere Verfahren getroffen werden, aber gleichwohl den Handel beeinträchtigen. Während jedoch die mengenmäßigen Beschränkungen diese Wirkung unmittelbar hätten, erzeugten die Maßnahmen gleicher Wirkung sie nur mittelbar, indem sie die Ein- oder Ausfuhren im Vergleich zum Absatz der inländischen Erzeugung erschwerten oder verteuerten. Die für die Ein- oder Ausfuhren entstehenden Schwierigkeiten könnten absolut oder relativ sein, es sei aber in jedem Falle auf die potentielle Wirkung der fraglichen Maßnahme abzustellen. So erfasse der EWG-Vertrag die fraglichen Maßnahmen nur nach Maßgabe ihrer möglichen einschränkenden Wirkung auf die Ein- oder Ausfuhren, nicht nach Maßgabe ihrer Rechtsnatur, ihres Inhalts oder der Ziele, denen sie dienen.

Allerdings seien nicht alle Maßnahmen mit einschränkenden Auswirkungen auf die Ein- oder Ausfuhren als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen anzusehen: So vor allem nicht Maßnahmen, für die besondere gemeinschaftsrechtliche Vorschriften gelten (Zölle, Beihilfen usw.). Ferner gebe es auch andere Maßnahmen, die wesensgemäß eine beschränkende Wirkung auf den Warenaustausch ausübten, aber gleichwohl mit dem Vertrag vereinbar seien, weil sie sich in den Rahmen von Befugnissen oder Möglichkeiten einfügten, die den Mitgliedstaaten ausdrücklich oder stillschweigend belassen worden seien (zum Beispiel Handelsregelungen, Regelungen des Zollverfahrens). Selbstverständlich seien auch diese Maßnahmen verboten, wenn ihre beschränkende Wirkung über das zur Erreichung des angestrebten Zieles erforderliche Maß hinausgehe.

Von diesen Erwägungen ausgehend beantwortet die Kommission die drei angegebenen Unterfragen der zweiten Frage in dem Sinne, daß im ersten der in Betracht gezogenen Fälle die fraglichen Bestimmungen die Ein- oder Ausfuhren unmittelbar vollständig oder teilweise unterbänden und daher mengenmäßige Handelsbeschränkungen darstellten.

Im zweiten in Betracht gezogenen Fall könne bei denjenigen Erzeugnissen und Ländern, für welche die Ein- oder Ausfuhr kraft der Freistellung möglich ist, schwerlich noch von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung gesprochen werden.

Im dritten Fall schließlich sei danach zu unterscheiden, ob vorgesehen ist, daß die Lizenz stets erteilt wird, oder ob dies nur tatsächlich stets geschieht. Bei dieser letzteren Fallgestaltung verlören die fraglichen Bestimmungen nichts von ihrer beschränkenden Natur, da eine mengenmäßige Beschränkung vorliege, solange eine Bestimmung geeignet ist, Ein- oder Ausfuhren zu verhindern, und es nicht darauf ankomme, ob die Bestimmung dies tatsächlich tut oder nicht. Dagegen könne bei der ersteren Fallgestaltung eine echte mengenmäßige Ein- oder Ausfuhrbeschränkung ausgeschlossen sein. Es gehe lediglich darum, unter welchen Voraussetzungen eine solche Regelung geeignet sei, die Einfuhren zu erschweren oder zu verteuern, und unter welchen sie daher in ihrer Wirkung einer mengenmäßigen Beschränkung gleichkomme. Das sei sicher dann der Fall, wenn die Lizenzerteilung an Fristen oder Bedingungen gebunden sei. Werde die Lizenz dagegen auf Antrag ohne weiteres sofort erteilt („toute licence accordée", TLA), so sei in der Lizenzbedürftigkeit der Ein- oder Ausfuhren für sich allein keine mengenmäßige Beschränkung zu sehen. Selbst-

verständlich sei noch zu prüfen, ob ihre Auswirkungen nicht den Rahmen eines solchen Systems sprengen. Die Kommission meint hierzu, das TLA-System sei in seinen wesentlichen Zügen während der Übergangszeit gerechtfertigt gewesen, weil es den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben habe, die Handelsentwicklung genau zu verfolgen und erforderlichenfalls aufgrund der zahlreichen Schutzklauseln des Vertrages schnell einzugreifen.

Heute sei zwischen dem innergemeinschaftlichen Handel und dem Handel mit dritten Ländern zu unterscheiden. Bei jenem erscheine das TLA-System jetzt nur mehr hinsichtlich des Artikel 36 und der Anwendung einiger nach Artikel 44 EWGV noch bestehender Mindestpreise gerechtfertigt. Bei diesem sei eine differenzierte Beurteilung geboten. Angesichts der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der die Beziehungen zu den dritten Ländern, insbesondere auf dem Gebiet des Handels, beherrschenden Bestimmungen könnten nicht alle Fälle behandelt werden, in denen die Anwendung des TLA-Systems gerechtfertigt sei. Im allgemeinen sei dies der Fall, wenn die Gemeinschaftsgesetzgebung es den Mitgliedstaaten gestattet, einseitige Schutzmaßnahmen zu treffen. Eine derartige Möglichkeit bestehe namentlich nach einigen Ratsverordnungen (zum Beispiel nach der Verordnung Nr. 2514/69, Artikel 3), welche die Anwendungsvoraussetzungen für Schutzmaßnahmen für die Agrarmarktorganisationen festlegen. Die Kommission gelangt zu dem Ergebnis, daß die dritte Unterfrage zu bejahen sei, es sei denn, daß die Lizenzen nach dem TLA-System erteilt werden und ein solches System erforderlich ist, um ein vom Vertrag anerkanntes Ziel zu erreichen. Sie schlägt folgende Antwort auf die zweite Frage vor:

„Die Ausdrücke ‚mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung' in Artikel 30 EWGV, ‚mengenmäßige Beschränkungen' und ‚Maßnahmen gleicher Wirkung' in Artikel 31 EWGV, Artikel 13 der Verordnung Nr. 159/66/EWG und Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2513/69, ‚Kontingente und Maßnahmen gleicher Wirkung' in Artikel 32 EWGV und ‚mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung' in Artikel 34 EWGV

— erfassen bei Bestehen von Freistellungen innerhalb der Grenzen von deren Anwendungsbereich nicht Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Ein- und Ausfuhr ohne Lizenz untersagen;

— erfassen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die Ein- und Ausfuhren ohne Lizenz untersagen und deren Anwendung nicht durch Ausnahmevorschriften ausgeschlossen ist; dies gilt selbst dann, wenn die Lizenz stets erteilt wird, es sei denn, sie wird nach dem sogenannten TLA-System automatisch sofort erteilt und die restriktive Wirkung geht nicht — wie es insbesondere der Fall ist, wenn das System nicht durch ein Ziel gerechtfertigt wird, das vertragsgemäß verfolgt wird — über das hinaus, was diesem System eigentümlich ist."

Entscheidungsgründe

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven ersucht den Gerichtshof mit Urteil vom 30. Juli 1971, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 2. August 1971, um Vorabentscheidung über die Auslegung bestimmter Vorschriften des Vertrages und des daraus abgeleiteten Rechts sowie über den Inhalt bestimmter im Vertrag und diesen Rechtsnormen gebrauchter Begriffe.

Zur ersten Frage

2 Zunächst wird der Gerichtshof gefragt, ob die Mitgliedstaaten Befugnisse oder Pflichten, die ihnen in bestimmten Vertrags- oder Verordnungsbestimmungen verliehen beziehungsweise auferlegt werden, nicht anders als durch ausdrückliche Rechtsvorschriften auf innerstaatliche Organe übertragen können.

3/4 Wenn die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 des Vertrages alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen haben, die sich aus dem Vertrag ergeben, haben sie auch die Organe zu bestimmen, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung für diese Maßnahmen zuständig sind. Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß ausschließlich das Verfassungssystem des einzelnen Mitgliedstaates bestimmt, in welcher Weise der Staat die Ausübung beziehungsweise Erfüllung der sich für ihn aus Vertrags- oder Verordnungsvorschriften ergebenden Befugnisse oder Pflichten zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts bestimmten innerstaatlichen Organen übertragen kann.

Zur zweiten Frage

5 Die zweite Frage geht dahin, ob die Begriffe „mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung" oder „Kontingente" im Sinne der Artikel 30 bis 32 und 35 EWGV sowie der Verordnungen Nr. 159/66 (Amtsblatt Nr. 192) und Nr. 2513/69 (Amtsblatt L 318) auch nationale Rechtsvorschriften erfassen, welche die Ein- und Ausfuhr ohne Lizenz untersagen, aber tatsächlich nicht angewandt werden, weil Freistellungen vom Verbot bewilligt sind und weil, soweit dies nicht der Fall ist, die Lizenz auf Antrag stets erteilt wird.

6/7 Die Frage ist sowohl für die Regelung der mengenmäßigen Beschränkungen in den innergemeinschaftlichen Handelsbeziehungen als auch für entsprechende Beschränkungen im Handel mit dritten Ländern gestellt. Aus dem System des Vertrages ergibt sich jedoch, daß beide Regelungen auseinandergehalten werden müssen.

8/9 Zwischen den Mitgliedstaaten sind mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung nach den Artikeln 30 und 34 Absatz 1 EWGV bei der Ein- und Ausfuhr verboten. Außer im Falle der vom Gemeinschaftsrecht selbst vorgesehenen Ausnahmen stehen diese Bestimmungen daher der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegen, welche das Erfordernis von Ein- oder Ausfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formell aufrechterhalten.

10 Im Handel mit dritten Staaten gehört die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung dagegen nach Artikel 113 EWGV und nach den Bestimmungen über die gemeinsame Agrarpolitik, insbesondere Artikel 40 Absatz 3, der „gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr" vorsieht, zu den Mitteln der gemeinsamen Handelspolitik.

11/12 Den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ist zu entnehmen, daß der vor dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven anhängige Rechtsstreit nicht im Rahmen innergemeinschaftlicher Handelsbeziehungen, sondern bei der Anwendung der Verordnung Nr. 2513/69 entstanden ist, die ausschließlich die Einfuhrregelungen für Obst und Gemüse aus dritten Ländern zum Gegenstand hat. Die Frage des innerstaatlichen Gerichts ist daher im Hinblick auf die Regelung des so umschriebenen Außenhandels zu prüfen.

13/14 Nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2513/69 ist „vorbehaltlich anderslautender gemeinschaftlicher Bestimmungen oder vom Rat ... beschlossener Abweichungen ... bei der Einfuhr ... die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung verboten". Artikel 2 der gleichen Verordnung gibt die Möglichkeit, Ausnahmen von diesem Grundsatz vorzusehen, wenn der Markt in der Gemeinschaft für eines oder mehrere der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse „aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht [wird], die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden können".

15 Die dem Gerichtshof vorgelegte Frage läuft also auf die Prüfung hinaus, ob es zulässig ist, die Verordnung Nr. 2513/69 in einem Mitgliedstaat mit Hilfe von Rechtsvorschriften zu vollziehen, die auf einem grundsätzlichen allgemeinen Einfuhrverbot mit Lizenzvorbehalt beruhen und mit entsprechenden Freistellungen versehen sind oder nach dem System „toute licence accordée" angewandt werden, soweit das Gemeinschaftsrecht die Liberalisierung des Handels mit dritten Ländern vorsieht.

16/18 Das sich aus Artikel 1 der Verordnung Nr. 2513/69 ergebende Verbot ist nicht absolut, da die Staaten, wie sich aus den Absätzen 2 und 3 der Begründung sowie aus den Bestimmungen der Artikel 1 und 2 selbst ergibt, namentlich im Fall von Marktstörungen durch Einfuhren aus dritten Ländern zu bestimmten Schutzmaßnahmen ermächtigt werden können. Die Anwendung einer rechtlichen Regelung, die auf einem grundsätzlichen Einfuhrverbot mit Lizenzvorbehalt beruht und mit einem System allgemeiner Freistellungen ausgestattet ist, ist daher bei der gegenwärtigen Rechtslage mit dem Zweck der Verordnung Nr. 2513/69 vereinbar. Auch das System „toute licence

accordée" ist bei der gegenwärtigen Rechtslage nicht mit dem Zweck der genannten Verordnung unvereinbar, wenn die Lizenz jedem Antragsteller ohne weiteres, sofort und kostenfrei erteilt wird.

Kosten

19 Die Auslagen der Regierung des Königsreichs der Niederlande und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 30—32, 34, 40 und 113,
aufgrund der Verordnung Nr. 2513/69 des Rates vom 9. Dezember 1969 (Amtsblatt 1969, L 318),
aufgrund der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere ihres Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven gemäß dessen Urteil vom 30. Juli 1971 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

1. **In welcher Weise die Mitgliedstaaten die Ausübung beziehungsweise Erfüllung der sich für sie aus Vertrags- oder Verordnungsvorschriften ergebenden Befugnisse oder Pflichten zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts bestimmten innerstaatlichen Organen übertragen können, bestimmt sich ausschließlich nach dem Verfassungssystem der einzelnen Mitgliedstaaten.**

2. Es ist mit dem Zweck der Verordnung Nr. 2513/69 vereinbar, wenn die dieser Verordnung unterliegenden Einfuhren aus dritten Ländern einer rechtlichen Regelung unterworfen werden, die auf einem grundsätzlichen Einfuhrverbot mit Lizenzvorbehalt beruht und mit einem System allgemeiner Freistellungen ausgestattet ist.

   Das System, wonach Lizenzen auf Antrag stets erteilt werden, ist mit dem Zweck dieser Verordnung nicht unvereinbar, wenn die Lizenz jedem Antragsteller ohne weiteres, sofort und kostenfrei erteilt wird.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1971.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 7. DEZEMBER 1971

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Die heute zu behandelnden Vorlagesachen, die durch Anfragen des College van Beroep voor het Bedrijfsleven, eines niederländischen Wirtschaftsverwaltungsgerichts letzter Instanz, anhängig gemacht und durch Gerichtsbeschluß vom 10. November 1971 zum Zwecke gemeinsamer mündlicher Verhandlung verbunden worden sind, gehen auf Vorfälle zurück, die zum Teil schon in den verbundenen Rechtssachen 41-44/70, Slg. 1971, 429, behandelt worden sind. Ich kann deshalb im wesentlichen auf die seinerzeit in den Konklusionen und im Urteil gegebene Schilderung des Sachverhaltes Bezug nehmen und brauche jetzt nur folgendes in Erinnerung zu rufen oder zu ergänzen.

In den Ausgangsverfahren stehen Maßnahmen zur Debatte, die im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung für Obst und Gemüse getroffen worden sind. Von dieser Marktordnung ist bekannt, daß sie auf die Ratsverordnung Nr. 23 vom 4. April 1962 (Amtsblatt Nr. 30 vom 20. April 1962, S. 965) zurückgeht, daß sie durch die Verordnung Nr. 159/66 vom 25. Oktober 1966 (Amtsblatt Nr. 192 vom 27. Oktober 1966, S. 3286) ergänzt worden ist und daß sie durch die Ratsverordnung Nr. 2513/69 vom 9. Dezem-