2. **Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.**

Luxemburg, den 9. Juli 1970

	Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Strauß	Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Juli 1970.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 17. FEBRUAR 1970

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem heute zu behandelnden Verfahren geht es um die Frage, ob die Kommission der französischen Regierung mit Recht nachsagt, sie habe gegen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts verstoßen. Diese Verletzung soll darin zu erblicken sein, daß Frankreich bis zum Inkrafttreten des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Tunesischen Republik, also bis zum 1. September 1969, auf Olivenöl, das aus Tunesien importiert wurde, Abschöpfungen nicht erhoben hat, wie sie in der Ratsverordnung Nr. 136/66 vom 22. September 1966 (Amtsblatt, S. 3025) über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette nach Maßgabe des Unterschiedes zwischen Schwellenpreisen und cif-Preisen vorgesehen sind (genauer : wie sie Artikel 13 der Verordnung für nichtraffinierte Olivenöle aus dritten Ländern und Artikel 14 für raffinierte Olivenöle dieser Herkunft vorschreiben). Tatsächlich wurde im Amtsblatt der Französischen Republik vom 8. Dezember 1966 eine Mitteilung an die Importeure veröffentlicht, nach der Abschöpfungen gemäß der Verordnung Nr. 136/66 auf Importe aus Marokko und Tunesien nicht fällig waren, soweit sich die Einfuhren in den Grenzen der für diese Länder und das Jahr 1966 bzw. 1966/67 eröffneten Kontingente hielten. Zu nennen ist weiterhin das im Amtsblatt der Französischen Republik vom 19. Januar 1967 veröffentlichte Arrêté, in dem für Olivenölimporte aus Tunesien ein Kontingent mit Nullsatz in Höhe von 20 000 Tonnen für das Jahr 1967 festgelegt worden war. (Daß dieses Arrêté auch für Marokko ein Kontingent in Höhe von 6 000 Tonnen vorsah, sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt; für das gegenwärtige Verfahren ist diese Tatsache ohne Belang.) Ferner ist noch auf die im Amtsblatt der Französischen Republik

vom 2. Juni 1967 veröffentlichte Mitteilung an die Importeure hinzuweisen, nach der für Olivenöleinfuhren bestimmter Art aus Tunesien, soweit sie sich im Rahmen des für 1967 eröffneten Kontingentes bewegten, eine Abschöpfung nach der Verordnung Nr. 136/66 nicht fällig war.

Angesichts dieser Fakten richtete die Kommission am 1. August 1967 ein Schreiben an den französischen Außenminister, in dem sie geltend maçhte, die abschöpfungsfreie Einfuhr aus Marokko und Tunesien verstoße gegen die Verordnung Nr. 136/66, und in dem sie eine Stellungnahme zu diesem Vorwurf innerhalb einer Frist von zwei Monaten erbat. In ihrer Antwort vom 3. November 1967 vertrat die französische Regierung die Ansicht, nach dem Protokoll I.7 zum EWG-Vertrag, das auch für die Beziehungen Frankreichs zu Marokko und Tunesien gelte, seien die Artikel 13 und 14 der genannten Ratsverordnung auf Einfuhren aus diesen Ländern nicht anzuwenden. Außerdem wies sie auf die Schäden hin, die bei einer derartigen Anwendung für das Wirtschaftsleben Tunesiens und Marokkos unvermeidlich seien. Entsprechend dieser Einstellung wurde auch im französischen Amtsblatt vom 12. Januar 1968 eine an die Importeure gerichtete Mitteilung des Inhalts publiziert, im Jahre 1968 könne ein Kontingent von 20 000 Tonnen Olivenöl aus Tunesien — für Marokko war nichts verlautbart — abschöpfungsfrei nach Frankreich eingeführt werden.

Daraufhin gab die Kommission am 3. Mai 1968 eine formelle Stellungnahme nach Artikel 169 des EWG-Vertrags ab. Sie wiederholte in ihr die im Schreiben vom 1. August 1967 enthaltene Auffassung und setzte der französischen Regierung eine Frist von 30 Tagen zur Beseitigung der bezeichneten Vertragsverletzung.

Die französische Regierung beharrte jedoch auf ihrem Sandpunkt und teilte den Importeuren im Amtsblatt vom 31. Januar 1969 abermals mit, Olivenöl bestimmter Art könne im Jahre 1969 aus Tunesien in einem Umfang von 20 000 Tonnen ohne Entrichtung der in der Verordnung Nr. 136/66 vorgesehenen Abschöpfung eingeführt werden.

Damit war für die Kommission Anlaß zur Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens gegeben. In einer am 14. Juni 1969 eingegangenen Klage unterbreitete sie dem Gerichtshof die geschilderte Kontroverse, allerdings ausschließlich bezogen auf den tunesischen Fall, da für Olivenölimporte aus Marokko Abschöpfungsfreiheit schon damals nicht mehr galt. Somit haben wir jetzt den Antrag zu prüfen, mit dem die Kommission die Feststellung beantragt, die Französische Republik habe dadurch gegen eine Verpflichtung aus den Artikeln 13 Absatz 1 und 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 136/66 verstoßen, daß sie die Einfuhr in Tunesien erzeugten Olivenöls aus diesem Lande in Höhe eines jährlich festgesetzten Kontingents von der Abschöpfung freigestellt hat.

Rechtliche Würdigung

1. Ehe wir untersuchen, ob dieser Antrag begründet ist, muß in aller Kürze gezeigt werden, daß sich Einwendungen gegen seine *Zulässigkeit* nicht ergeben. Dies halte ich für angebracht, weil der von der Kommission gerügte Verstoß seit dem Inkrafttreten des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Tunesischen Republik (also seit dem 1. September 1969) nicht mehr besteht, Frankreich sich vielmehr seitdem an die Ratsverordnung Nr. 1471/69 (Amtsblatt L 198) hält, in der für Olivenölimporte aus Tunesien gemeinschaftseinheitlich besondere Abschöpfungssätze festgesetzt sind. Tatsächlich ist dieser Umstand belanglos, wie der Gerichtshof schon in analogen Fällen (EuGH, 7/61 — Slg. 1961, 715) hervorgehoben hat. Für die Zulässigkeit der nach Artikel 169 des EWG-Vertrags erhobenen Klage kommt es allein darauf an, daß die französische Regierung sich

der Auffassung der Kommission nicht innerhalb der in der Stellungnahme vom 3. Mai 1968 festgesetzten Monatsfrist angeschlossen und daß der kritisierte Zustand noch im Zeitpunkt der Klageerhebung gegolten hat. Im übrigen müßte ein Feststellungsinteresse der Kommission auch schon deswegen anerkannt werden, weil das von der französischen Regierung angezogene Protokoll für Produkte weitergilt, die von dem erwähnten Assoziierungsabkommen nicht erfaßt sind, und weil die Anwendung des Protokolls auf andere Produkte für die Dauer der Gültigkeit des Assoziierungsabkommens (also für fünf Jahre) lediglich suspendiert ist. Ich darf dazu im einzelnen auf den im Amtsblatt 1969 (L 198, S. 86) abgedruckten Briefwechsel verweisen und mich jetzt ohne weitere Vorbemerkungen der Untersuchung der Hauptsache zuwenden.

2. Gegen den Vorwurf, sie habe durch Nichterhebung der in der Verordnung Nr. 136/66 vorgesehenen Abschöpfungen auf Olivenölimporte aus Tunesien gegen den Vertrag verstoßen, setzt sich die französische Regierung — ich sagte es schon — zur Wehr, indem sie sich auf das zusammen mit dem EWG-Vertrag festgelegte Protokoll „über die Waren aus bestimmten Ursprungs- und Herkunftsländern" beruft, „für die bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat eine Sonderregelung gilt" (Protokoll I. 7). Die Bestimmung seiner Tragweite ist also das zentrale Problem des vorliegenden Verfahrens. Dies rechtfertigt es, vorweg seinen Wortlaut zu zitieren, soweit er jetzt von Interesse ist. Unter 1 lesen wir in dem Protokoll :

> „Die Anwendung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erfordert keine Änderung der bei Inkrafttreten dieses Vertrages geltenden Zollregelung für die Einfuhr ... nach Frankreich von Waren, deren Ursprungs- und Herkunftsländer Marokko, Tunesien... sind."

Da auch die französische Regierung der Ansicht ist, Abschöpfungen seien keine Zölle (wir können das einem Schreiben vom 3. November 1967 entnehmen), spitzt sich das Auslegungsproblem auf die Frage zu, ob der soeben zitierte Begriff „Zollregelung" („régime douanier") in einem engen Sinne zu verstehen, auf reine Zölle zu beschränken ist oder ob er — weiterreichend — soviel besagt wie „Einfuhrregime". Letzteres ist bekanntlich die Ansicht der französischen Regierung. Davon ausgehend argumentiert sie wie folgt : Da beim Inkrafttreten des EWG-Vertrags Olivenölimporte aus Tunesien nicht mit französischen Zöllen belastet waren, befreite das Protokoll I.7 Frankreich auch davon, tunesisches Olivenöl einer variablen finanziellen Einfuhrbelastung gleicher Auswirkung zu unterwerfen, als sie — in Form der Abschöpfung — mit dem Inkrafttreten der einschlägigen Marktorganisation eingeführt wurde und an die Stelle des Zolles trat. Zu dieser Auffassung hat die französische Regierung eine Reihe von Überlegungen vorgetragen, die die Kommission mit ihren Argumenten zu entkräften versuchte. Lassen Sie uns nunmehr im einzelnen zusehen, was von alledem zu halten ist.

a) Beginnen möchte ich mit den reinen Textargumenten. In ihrem Rahmen verweist die französische Regierung zunächst auf andere Wendungen *innerhalb* des genannten Protokolls. Sie macht geltend, seine Präambel verwende den allgemeineren Begriff „Sonderregelung", die bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat gilt, und auch in Absatz 3 des Textes sei von „Sonderregelungen" die Rede. Mit Hilfe dieser Formulierungen könne Aufschluß über die Tragweite der in Absatz 1 enthaltenen Bestimmung gewonnen und insbesondere die Notwendigkeit belegt werden, auch für Absatz 1 eine *weite* Interpretation zu wählen.
In Übereinstimmung mit der Kommission wird man jedoch annehmen müssen, daß diese Hinweise nicht sehr ergiebig sind. Was die Präambel angeht, so

ist die Erkenntnis ausschlaggebend, daß ihre Funktion offensichtlich darin besteht, die für die Annahme des Protokolls entscheidenden Motive sichtbar zu machen und eine *allgemeine* Kennzeichnung seines Inhalts zu geben. Die Präambel braucht deshalb nicht die gleiche Präzision aufzuweisen wie die nach ihr formulierten Vorschriften selbst. Dementsprechend muß bei Abweichungen im Wortlaut die Präambel hinter dem *Inhalt* des Protokolls zurückstehen und ist der Text seiner Bestimmungen in erster Linie maßgeblich. Ähnlich verhält es sich mit Absatz 3. Auch die Lektüre dieses Textes macht deutlich, daß es sich nur um eine *Verweisung* auf die in Absatz 1 enthaltene Regelung handelt. So gesehen erscheint es verständlich, daß eine präzise Bezeichnung der in Bezug genommenen Sonderregelungen unterblieben ist. Verfehlt dagegen wäre es, die Tragweite der Sonderregelungen aus dem verweisenden Text zu bestimmen.

Das erste Argument der französischen Regierung ist somit für das Verfahren sicher ohne Bedeutung.

b) Weiter ausgreifend sind die Versuche der französischen Regierung, den Begriff „Zollregelung" unter Berücksichtigung des internationalen Sprachgebrauchs zu deuten. Sie sollen nützlich sein, obwohl die französische Regierung mit der Kommission einräumen muß, daß es insoweit an einer eindeutigen und genauen Definition fehlt.

— In diesem Zusammenhang führt die französische Regierung an erster Stelle ein Zitat aus dem Glossarium des Zollrates an. Danach ist unter „régime douanier" zu verstehen „la destination au regard des lois et règlements douaniers que peuvent recevoir les marchandises assujetties au contrôle de la douane". Zwei ergänzende Präzisierungen besagen außerdem „dans certains pays ce terme désigne également l'ensemble des prescriptions légales ou réglementaires s'appliquant à cette destination" und sie bringen zum Ausdruck, „qu'il existe des régimes douaniers différents (régimes de la mise à la consommation, de l'entrepôt de douane de l'admission temporaire, du transit douanier, etc.) selon la nature et le but de l'opération". Die Kommission hat zum Argumentationswert dieser Zitate zunächst einmal eingewendet, es handele sich um veraltete Formulierungen aus dem Jahre 1964. Seit 1967 gelte die Definition : „Traitement applicable au regard des lois et règlements douaniers et selon la nature et le but de l'opération aux marchandises assujetties au contrôle de la douane." Daneben besage die ergänzende Note jetzt folgendes : „Il existe divers régimes douaniers, mise à la consommation, entrepôt de douane, admission temporaire, transit douanier, etc. ....." Vor allem aber müsse anerkannt werden, daß sich weder aus den alten Formulierungen noch aus der Neufassung des Glossariums für das Problem des gegenwärtigen Verfahrens zwingende Schlüsse ziehen ließen.

Auch in diesem Punkt halte ich die Auffassung der Kommission für zutreffend. Tatsächlich legen die zitierten Formulierungen den Akzent auf die Begriffe „*Zoll*gesetze" und „*Zoll*verordnungen", d.h. sie stellen wohl auf den klassischen Zollbegriff ab. Darüber hinaus ist auch aus den — nicht erschöpfenden — Ergänzungen Präzises für die Lösung des vorliegenden Falls nicht zu gewinnen. Sie vermitteln — wie die Kommission sagt — den Eindruck, es gehe in ihnen um die Modalitäten der Zollanwendung, dagegen sagen sie nichts über die *Natur* der angesprochenen Abgaben. Das Glossarium des Zollrats kann somit für die Entscheidung des Prozesses unbedenklich beiseite gelassen werden.

— Ähnlich verhält es sich — um dies gleich zu sagen — mit dem Gewicht der Hinweise auf den Sprachgebrauch des GATT, den die französische Regierung unter drei Aspekten heranzieht, um zu zeigen, daß der Begriff „douanier" den weiten Inhalt hat, den sie für die Wendung „régime douanier" des Protokolls I.7 gutheißt.

Tatsächlich kann ihr das nicht gelingen

mit Hilfe der für das italienisch-libysche Sonderregime verwendeten Begriffe. Wir haben nämlich gesehen, daß es hier um *Tarifkontingente* für bestimmte Erzeugnisse geht, d.h. wir befinden uns — wie die Kommission mit Recht hervorhebt — in einem Bereich, der mit Zollfragen im engeren Sinne zu tun hat. Für das gegenwärtig interessierende Abgrenzungsproblem ist der Hinweis also nicht von Nutzen.

Auch der Rückgriff auf die Definition der „Zollunion" ist für unseren Fall nur scheinbar ertragreicher. Sie lautet nach Artikel 24 § 8 des GATT wie folgt :

„Substitution d'un seul territoire douanier à un ou plusieurs territoires douaniers lorsque cette substitution a pour conséquence que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminées pour l'essentiel et que... les droits de douane et les autres réglementations appliquées par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance."

Daß diese Definition — wie die Kommission annimmt — Argumentationswert im jetzigen Zusammenhang nicht besitzt, läßt sich schon deswegen sagen, weil das Eigenschaftswort „douanier" eben nicht verwendet wird, um die *anderen* angeführten Belastungen zu erfassen. Überdies wäre zu ihr zu bemerken, daß der EWG-Vertrag offensichtlich von einem anderen System ausgeht. Hier wird im Titel über den freien Warenverkehr bekanntlich unterschieden zwischen Zollunion (Kapitel I des ersten Titels) und Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten (Kapitel 2 dieses Titels). Feststeht außerdem, daß in der Gemeinschaft trotz inneren Zollabbaus während der Übergangszeit Abschöpfungen zu erheben waren, womit die Systematik des Gemeinschaftsrechts selbst ein gewichtiges Indiz gegen die Annahme liefert, Abschöpfungen fielen unter den Zollbegriff.

Das dritte GATT-Argument schließlich bezieht sich auf Formulierungen, die im Rahmen der Verhandlungen über das tunesische Assoziierungsabkommen von den Gemeinschaftsinstanzen verwendet worden sind. Daß es gleichfalls nicht durchschlägt, hat die Kommission m.E. überzeugend dargetan. In der Tat kann der umfassende Gebrauch der Ausdrücke „Tarifpräferenzen", „Zollfreiheit" und „Zollerhebung", auf den die französische Regierung abstellt, nur so erklärt werden, daß in den Verhandlungen auch Erzeugnisse zur Debatte standen, die — wie die Agrumen — eindeutig Zöllen unterworfen sind. Aus der pauschalen Verwendung der angeführten Ausdrücke sollte dagegen nicht auf eine verbindliche Qualifizierung der für andere Waren (wie Olivenöl) geltenden Abschöpfungen geschlossen, d.h. ein Beweis dafür abgeleitet werden, daß die Gemeinschaft im Hinblick auf *sämtliche* behandelten Waren von einem *Zollregime* ausging.

c) Waren die bisher geprüften Argumente nicht geeignet, die Auffassung der französischen Regierung zu stützen, so muß umgekehrt anerkannt werden, daß die Kommission für die Stichhaltigkeit ihrer Ansicht einige gewichtige Argumente aus verwandten Bereichen angeführt hat. Insgesamt handelt es sich um vier Hinweise.

— An erster Stelle nenne ich das Protokoll Nr. 12 zum Assoziierungsvertrag der Gemeinschaft mit Griechenland. In ihm wird ausdrücklich betont, Abschöpfungen seien keine Abgaben mit zollgleichen Wirkungen, es gelte für sie also nicht das Standstill-Gebot der Artikel 12 und 37 des Assoziierungsvertrags. Damit sind die Abschöpfungen von den Abgaben mit zollgleichen Wirkungen und natürlich auch von den Zöllen abgesetzt (für die sich eine derartige Klarstellung wohl erübrigte). Dies kann man nur so deuten, daß der Begriff „Zollregime" von der Gemeinschaft in einer Weise verstanden wird, die die Abschöpfungen *nicht* einschließt.

— In dieselbe Richtung weisen andere

aus dem Vertragsbereich selbst zu gewinnende Argumente. Namentlich ist insofern das gleichfalls mit dem EWG-Vertrag festgelegte Protokoll I.3 „über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen" zu erwähnen. In ihm ist die Rede davon, der Vertrag erfordere keinerlei Änderungen des bestehenden *Systems* des innerdeutschen Handels. Das Protokoll verwendet also ausdrücklich einen *umfassenden* Begriff, ähnlich dem des „Einfuhrregimes", wie ihn die französische Regierung als Inhalt des Protokolls I.7 ausmachen möchte. Aus diesem Umstand in Verbindung mit der Erkenntnis, daß der Wortlaut des Protokolls I.7 anders gefaßt ist, kann tatsächlich geschlossen werden, es müsse mit dem engeren Begriff ein restriktiver Inhalt gemeint sein und es dürfe nicht eine Ausweitung im Wege der Auslegung versucht werden.

— Noch deutlicher ist in diesem Zusammenhang das Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft, das einen Anhang des EWG-Vertrags bildet. Sein Artikel 9 verwendet gleichfalls den Begriff „Zollsystem" („régime douanier"), indem er bestimmt : „Für den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und den Ländern und Hoheitsgebieten gilt das in den Artikeln 133 und 134 dieses Vertrages vorgesehene Zollsystem." Aus Artikel 133 des Vertrages ist sodann zu entnehmen, daß es nur um die Abschaffung der Einfuhrzölle geht, daß also nicht einmal Abgaben mit zollgleichen Wirkungen erfaßt werden. Auch hierin wird man mit der Kommission ein Argument gegen die These der französischen Regierung sehen können, der Begriff „Zollregime" umfasse neben den Zöllen die Abschöpfungen. In der Tat ist schwerlich vorstellbar, daß das Protokoll I.7 weiter reicht als das erwähnte Abkommen und daß es Ländern, denen die Mitgliedstaaten nur eine Absichtserklärung für künftige Assoziierung gewidmet haben, ein günstigeres Regime erhält, als es für Länder gilt, die bereits mit der Gemeinschaft assoziiert sind.

— Ein vierter Hinweis der Kommission schließlich bezieht sich auf die Einfuhren aus den assoziierten afrikanischen Staaten und aus Madagaskar, für die der Handelsverkehr gemäß Artikel 132 Absatz 1 des EWG-Vertrags nach dem innergemeinschaftlichen System behandelt wird. Insofern wurde offenbar im Jahre 1962 bei der Festlegung der Abschöpfungen im Verhältnis zu dritten Ländern allgemein die Ansicht vertreten, es sei an sich notwendig, derartige Abschöpfungen auch auf Einfuhren aus den genannten Staaten zu erheben, weil sie an den gemeinschaftlichen Marktorganisationen nicht beteiligt waren. Da man dies aber vermeiden wollte, wurden — übrigens auf Antrag Frankreichs — *ausdrücklich* abweichende Bestimmungen erlassen, nach denen die genannten Länder nicht wie dritte Länder zu behandeln waren (etwa Artikel 14 der Verordnung Nr. 19, die Kommissionsverordnung Nr. 128 und die Ratsverordnung Nr. 156). Auch das wäre — so kann man mit Recht sagen — sicher nicht geschehen, wenn der Begriff „Zollregime" die Abschöpfungen bereits erfaßte, und auch damit ist ein wesentliches Argument gegen die Richtigkeit des abweichenden Standpunktes der französischen Regierung aufgezeigt.

In einem ersten Zwischenergebnis kann folglich festgehalten werden, daß die bisherigen, vorwiegend terminologischen Untersuchungen die Waage eindeutig zugunsten der Kommission und ihrer These ausschlagen lassen.

d) Der Streitstoff erfordert indessen noch weitere Überlegungen. Namentlich stellt sich die Frage nach *Sinn und Zweck* des von der französischen Regierung angezogenen Protokolls, d.h. es ist zu prüfen, ob es auch bei der von der Kommission für richtig gehaltenen Auslegung einen vernünftigen Sinn behält oder ob diese Auslegung — wie die französische Regierung befürchtet — das Protokoll jeden Sinnes beraubt.

— Was diese Frage angeht, so läßt sich zunächst leicht zeigen, daß das Protokoll auch bei restriktiver Interpretation, d.h. bei Ausschluß der Abschöpfungen aus dem Begriff „Zollregime", eine vernünftige Funktion behält. Diese Feststellung ist möglich trotz der Erkenntnis, daß für die begünstigten Länder, insbesondere für Tunesien, vor allem Agrarexporte von Bedeutung sind und daß folglich ein Sonderregime, das diese Erzeugnisse nicht erfassen würde, nur geringen Nutzen hätte. Tatsächlich hat die Kommission im Verfahren dargetan, daß auch bei der von ihr vertretenen Auslegung, also bei alleiniger Befreiung von Zöllen, ein beträchtliches Maß an Privilegierung übrig bleibt. Es gibt nämlich eine Reihe von Agrarprodukten, die nicht unter eine Marktordnung fallen (für die also Abschöpfungen nicht gelten), und es gibt eine Reihe von Marktordnungsprodukten, die keinen Abschöpfungen, sondern lediglich Zöllen unterliegen. Im einzelnen darf ich dazu auf die von der Kommission in ihrer Replik (Seite 2) gegebene Zusammenstellung verweisen. Meines Erachtens belegt sie mit Deutlichkeit, daß das Protokoll I.7 einen wirtschaftlich vernünftigen Anwendungsbereich auch hat, wenn ihm nur die Ermächtigung entnommen wird, von der Zollerhebung, nicht dagegen von der Erhebung der Abschöpfungen abzusehen.

— Sodann muß anerkannt werden, daß das Protokoll I.7, gesehen vor dem Hintergrund des Vertragssystems, einen einleuchtenden Sinn gerade bei der Annahme hat, es beschränke sich auf reine Zollregelungen. Dies läßt sich sagen, weil bei Vertragsabschluß nur für die schrittweise Anpassung der Außenzölle genaue und sofort anwendbare Bestimmungen geschaffen wurden. So gesehen mußte es naheliegen, in dieser Materie für die Beziehungen einzelner Mitgliedstaaten zu dritten Ländern Abweichungen in besonderen Protokollen unmittelbar festzulegen. Für andere Bereiche dagegen, namentlich für die Agrarpolitik, in deren Dienst die Abschöpfungen stehen, sah der Vertrag nur ein gewisses Programm vor, das durch Maßnahmen der Gemeinschaft im einzelnen verwirklicht werden muß. Insofern bestand also — wie die Kommission mit Recht meint — kein Anlaß, schon in Vertragsprotokollen Sonderbestimmungen einzuführen, vielmehr konnte man davon ausgehen, daß bei der Festlegung der betreffenden Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten auf die Berücksichtigung ihrer besonderen Beziehungen zu dritten Ländern geachtet werden würde. Auch diese Überlegung spricht zweifellos dafür, der von der Kommission empfohlenen Auslegung des Protokolls I.7 denVorzug zu geben.

e) Ganz wesentlich in dieselbe Richtung weisen darüber hinaus Erwägungen, die mit der gemeinsamen Agrarpolitik zusammenhängen. Welch wichtige Funktion für die in Artikel 39 des EWG-Vertrags umschriebenen Ziele die Abschöpfungen haben, hat uns die Kommission gezeigt. Abschöpfungen sind ein Instrument zur Einfuhrstabilisierung und zur Erhaltung eines bestimmten Preisniveaus im Innern eines einheitlichen Marktes, in dem die einheimische Erzeugung durch Präferenzen begünstigt wird. Mit Hilfe dieser Mittel soll namentlich für eine angemessene Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung gesorgt werden. Daß dieses System erheblich gestört wird, wenn Marktordnungswaren abschöpfungsfrei in einen Mitgliedstaat importiert werden, ist ohne weiteres klar. Solche Importe können in dem betreffenden Mitgliedstaat zu einem Preisniveau führen, das unter dem der gemeinschaftlichen Schwellen- und Richtpreise liegt, d.h. sie können eine Diskriminierung der einheimischen Produzenten und eine Verletzung von Artikel 40 § 3 des EWG-Vertrags bewirken. Damit ist notwendig verbunden eine Abkapselung des nationalen Marktes, was eklatant gegen die Idee der Einheitlichkeit des Gemeinsamen

Marktes verstößt. Diese Abkapselung ist rechtlich vorgesehen in Absatz 2 des Protokolls I.7. Markttechnisch mochte sie sich in dem uns interessierenden Fall daraus ergeben haben, da die Höhe der Einfuhrkontingente für tunesisches Olivenöl offenbar mit dem Umfang des gesamten französischen Bedarfs zusammenfiel. Dementsprechend hatten Exporte von Olivenöl aus Italien nach Frankreich — wie wir im Verfahren gehört haben — nur einen ganz geringen Umfang. Die geschilderte Situation ist darüber hinaus geeignet, nachteilige Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten mit sich zu bringen. Dabei braucht die ausführlich diskutierte Frage, ob infolge des beanstandeten französischen Sonderregimes in Italien wirklich ein Preisdruck entstanden ist, im einzelnen jetzt nicht untersucht zu werden. Mir erscheint jedenfalls die Erkenntnis ausreichend, daß derartige Auswirkungen nicht auszuschließen sind und daß sie auch von kleinen Warenmengen ausgelöst werden können, wenn diese auf einen gesättigten Markt stoßen. Im übrigen sind die von der Kommission gelieferten statistischen Darlegungen über die Entwicklung des italienischen Preisniveaus und das Absinken der italienischen Preise unter das Niveau der Richtpreise tatsächlich recht eindrucksvoll. Endlich darf nicht übersehen werden, wie sich die Abschöpfungsfreiheit auf das Funktionieren des Finanzsystems der gemeinsamen Agrarpolitik auswirkt. Nach der Verordnung Nr. 130/66 wird die Abteilung Garantie des gemeinsamen Agrarfonds bekanntlich dadurch finanziert, daß die Mitgliedstaaten 90 % der auf Einfuhren aus dritten Ländern zu erhebenden Abschöpfungen in den Fonds einbringen. Der Rest wird erforderlichenfalls durch Beiträge der Mitgliedstaaten gedeckt, für die ein bestimmter Schlüssel gilt. Wenn nun ein Mitgliedstaat Abschöpfungen nicht erhebt, erfährt dadurch der entsprechende Beitragsteil eine Kürzung und erhöht sich die Summe, die die Mitgliedstaaten nach dem festen Schlüssel aufzubringen haben. Einseitig könnten demnach die im Protokoll I.7 genannten Staaten, würden die Abschöpfungen zur „Zollregelung" gerechnet, das Finanzierungssystem der gemeinsamen Agrarpolitik beeinflussen. Auch dies ist eine Konsequenz, die meines Erachtens bei der Auslegung des Protokolls bedacht sein will.

Gerade die bedeutsamen und vielschichtigen Auswirkungen, die mit dem Abschöpfungssystem verbunden sind, lassen somit die Annahme undenkbar erscheinen, es könne eine Einbeziehung der Abschöpfungen in das Sonderregime des Protokolls I.7 gewollt gewesen sein.

f) Indessen sind wir selbst damit noch nicht am Ende unserer Untersuchungen angelangt. *Ein* Argument der französischen Regierung harrt noch der Prüfung, und es ist gewiß nicht das leichteste. Sein Inhalt läßt sich wie folgt kennzeichnen : Für die Entscheidung des Verfahrens — so sagt die französische Regierung — müsse die Absichtserklärung berücksichtigt werden, die bei der Unterzeichnung des EWG-Vertrags „im Hinblick auf die Assoziierung der unabhängigen Länder der Frankenzone mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" abgegeben worden ist. In ihr bringen die Vertragspartner den Wunsch zum Ausdruck, „die herkömmlichen Handelsströme zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und diesen unabhängigen Ländern beizubehalten und auszuweiten und zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dieser Länder beizutragen", und sie erklären sich bereit, „alsbald nach Inkrafttreten dieses Vertrages diesen Ländern vorzuschlagen, in Verhandlungen über den Abschluß von Übereinkünften zur wirtschaftlichen Assoziierung mit der Gemeinschaft einzutreten". Nicht zuletzt im Lichte dieser Absichtserklärung ist nach Ansicht der französischen Regierung die Funktion des strittigen Protokolls zu sehen und folglich dahin zu deuten, es solle

bestimmten begünstigten Staaten für eine *Übergangszeit* bis zum Abschluß von Assoziierungsabkommen der Vorteil erhalten bleiben, den sie aus besonderen Beziehungen zu einzelnen Mitgliedstaaten ziehen. Tatsächlich hätten das am 1. September 1969 in Kraft getretene Abkommen über die Assoziierung zwischen der Wirtschaftsgemeinschaft und der Tunesischen Republik und die sich darauf stützende Ratsverordnung Nr. 1471/69 dem erwähnten Grundgedanken folgend der Tunesischen Republik — was Olivenöl angeht — praktisch die Vorteile erhalten, die ihr früher aus den Sonderbeziehungen mit Frankreich erwuchsen. So gesehen ergebe aber die Annahme keinen vernünftigen Sinn, mit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 136/66 sei auch Frankreich zur Erhebung von Abschöpfungen für die Einfuhr tunesischen Olivenöls verpflichtet gewesen, die Annahme also, es sei ein Bruch in den tunesischen Wirtschaftsbeziehungen mit Frankreich unausweichlich gewesen. Angesichts der Bedeutung der tunesischen Olivenölexporte nach Frankreich und des ständigen Handelsdefizits im Verhältnis zu Frankreich hätte dies für die tunesische Wirtschaft eine beträchtliche Schädigung mit sich gebracht. Wie sie und die spätere Einräumung von Vergünstigungen durch die Gemeinschaft mit den Prinzipien einer geordneten Entwicklungspolitik, die auf Planung und Stabilität nicht verzichten könne, zu vereinbaren seien, müsse unerfindlich bleiben.

Fragen wir uns also abschließend noch, was von diesen — gewiß eindrucksvollen — Erwägungen zu halten ist.

Zunächst einmal könnten Zweifel angebracht erscheinen im Hinblick auf das Vorbringen, das Assoziierungsabkommen und die sich darauf stützende Ratsverordnung verfolgten den Zweck, der Tunesischen Republik — was ihre Olivenölexporte angeht — Vorteile zu erhalten, die den aufgrund des französischen Sonderregimes gewährten gleichwertig seien. Dazu ließe sich einmal anmerken, daß in den einschlägigen GATT-Verhandlungen nur von einem Ausgleich *in gewissen Grenzen* die Rede war. Gegen die Richtigkeit der französischen These spricht an sich auch der von der tunesischen Regierung in den Verhandlungen mit der Gemeinschaft eingenommene Standpunkt, zur Erhaltung des Umfangs der von der französischen Regierung eingeräumten Vorteile sei ein Abzug von 8,5 RE pro Doppelzentner von der nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 136/66 zu erhebenden Abschöpfung erforderlich, während die bereits erwähnte Ratsverordnung Nr. 1471/69 (Amtsblatt L 198) für Olivenölimporte in die Gemeinschaft nur einen Abschlag von 5,5 RE pro Doppelzentner gewährt. Auf Einzelheiten dieser Berechnungen brauchen wir jedoch ebenfalls nicht einzugehen, und zwar nicht zuletzt deswegen, weil nach der kurzen, seit dem Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens verstrichenen Frist und aufgrund der verschiedenen vorgelegten Dokumente ein zuverlässiges Urteil tatsächlich noch nicht möglich ist. Entscheidend ist eben folgendes : Selbst wenn eine Gleichwertigkeit der Vorteile nicht von der Hand zu weisen wäre, so dürfte doch nicht vergessen werden, daß sie nunmehr von der *Gemeinschaft* gewährt werden, und zwar nach sorgfältiger Berücksichtigung der Gemeinschaftsinteressen, die vielleicht in einer anderen Situation eine andere Lösung verlangen. Davon abgesehen gilt es in jedem Falle zu bedenken, daß nach der Verordnung Nr. 1471/69 eine tunesische *Mindestpreisgarantie* besteht. Sie fehlte in dem französischen Sonderregime. Es läßt sich also zumindest *ein* Unterschied aufzeigen, dessen Bedeutung gerade für die Belange der gemeinsamen Agrarpolitik nicht unterschätzt werden darf.

Eine zweite Überlegung bezieht sich auf die Annahme, bei Anerkennung der Richtigkeit des Standpunktes der Kommission sei mit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 136/66 ein Bruch in den für Tunesien vorteilhaften Beziehungen zu Frankreich unabweislich

gewesen, weil beträchtliche Abschöpfungsbeträge fällig geworden wären. Insofern versuchte der Gerichtshof durch Fragen an die Parteien Klärung zu erreichen. Wir haben daraufhin gehört, das Problem sei bei der Vorbereitung der Verordnung Nr. 136 gar nicht aufgeworfen worden, Frankreich habe einen Vorbehalt für seine Olivenölimporte aus Tunesien nicht gemacht. Ob den Beteiligten hier Versäumnisse anzulasten sind, mag offenbleiben, da wir uns ja in einem objektiven, auf Schulderwägungen nicht abstellenden Verfahren befinden. Meines Erachtens erscheint die Annahme durchaus vertretbar, das Problem sei so, wie es sich heute stellt, damals gar nicht gesehen worden. Wäre es jedoch erkannt worden, wäre die große Bedeutung der Olivenölexporte für die tunesische Wirtschaft ausreichend klargemacht worden, so hätte sich, daran zweifle ich nicht im mindesten, auch bei Anerkennung der von der Kommission empfohlenen Auslegung des Protokolls I.7 für Tunesien eine angemessene Lösung, sei es im Rahmen der Verordnung Nr. 136/66, sei es in einer besonderen Verordnung, finden lassen. Davon kann meines Erachtens ausgegangen werden, weil die Gemeinschaftsinstanzen — wie sich bei der Festlegung des Assoziierungsabkommens gezeigt hat — sehr wohl die verpflichtende Kraft der bereits erwähnten Absichtserklärung fühlen, insbesondere soweit sie sich in der Formulierung ausdrückt, es seien die herkömmlichen Handelsströme zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Ländern der Frankenzone *beizubehalten und auszuweiten.*
Daß es sich dabei aber um eine *gemeinschafts*rechtliche und nicht einseitig nationale Lösung gehandelt hätte, halte ich im Hinblick auf die Entwicklung der Gemeinschaft für besonders bedeutsam. Auch die These von dem unvermeidlichen Bruch in der außenwirtschaftlichen Entwicklung Tunesiens kann somit letztlich nicht durchgreifen.

3. Lassen Sie mich nach alledem zusammenfassen.

Ich glaube, ein Resümee kann man nicht ziehen, ohne anzuerkennen, daß die französische Regierung in eindrucksvoller und von großem Verantwortungsgefühl gekennzeichneten Weise bemüht war, das vorliegende, rechtlich wie politisch delikate Problem mit seriöser Argumentation der von ihr für richtig gehaltenen Lösung zuzuführen. Wägt man alles genau, so bleibt indessen nur die Erkenntnis, daß der Text des Protokolls I.7, sein Sinn und Zweck, das Gesamtsystem des Vertrages und nicht zuletzt die aus den Erfordernissen der gemeinsamen Agrarpolitik abzuleitenden Argumente die Auffassung der Kommission als die richtige erscheinen lassen. Das Protokoll I.7 erfaßt demzufolge nur reine Zollregelungen, es gibt den Mitgliedstaaten also nicht das Recht, von der Erhebung gemeinschaftsrechtlicher Abschöpfungen abzusehen. Da die französische Regierung aber unter Berufung auf das genannte Protokoll die in der Verordnung Nr. 136/66 für Olivenölimporte aus dritten Ländern festgesetzten Abschöpfungen auf Einfuhren aus Tunesien nicht erhoben hat, ist die Feststellung angebracht, sie habe insoweit gemeinschaftsrechtswidrig gehandelt.

Bei diesem Prozeßausgang hat die unterliegende beklagte Partei auch die Kosten des Verfahrens zu tragen.