SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN vom 7. März 1989 *

Inhalt

Seite

Allgemeiner Zusammenhang 1798

Kein Unzulässigkeitsgrund 1801

Erster Teil: Das Problem der gerichtlichen Nachprüfung im Rahmen der Verordnung Nr. 2641/84 1802

A — Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur gedumpten oder subventionierten Einfuhr aus Drittländern 1802

B — Die Verordnung Nr. 2641/84 über unerlaubte Handelspraktiken, verglichen mit den Verordnungen über Dumping- und Subventionspraktiken .. 1803

— Die Verweisung auf das Völkerrecht 1804

— Die Verweisung auf das Interesse der Geemeinschaft 1809

C — Ergebnis des ersten Teils der Schlußanträge 1813

Zweiter Teil: Die Ausübung der gerichtlichen Nachprüfung im konkreten Fall 1813

A — Verstoß gegen bestimmte Vorschriften des GATT? 1814

— Angeblicher Verstoß gegen Artikel III Absatz 1 des GATT 1814

— Angeblicher Verstoß gegen Artikel XI Absatz 1 des GATT durch das Margengarantiesystem 1815

— Angeblicher Verstoß gegen Artikel XI Absatz 1 des Gatt durch zeitweilige Aussetzung von Ausfuhrgenehmigungen 1817

— Angeblicher Verstoß gegen Artikel XX des GATT 1818

B — Verstoß gegen die Verfahrensvorschrift des Artikels XXIII des GATT? .. 1819

— Angeblicher Verstoß gegen Artikel XVI in Verbindung mit Artikel XX und der Präambel in Verbindung mit Artikel XXIII des GATT .. 1821

* Originalsprache: Niederländisch.

— Angebliche Verletzung berechtigter Erwartungen in Verbindung mit Artikel XXIII des GATT 1821

— Angeblicher Verstoß gegen Artikel XXXVI, der die allgemeinen Ziele des Gatt enthält 1822

C — Ergebnis des zweiten Teils der Schlußanträge 1823

Kosten 1823

Gesamtergebnis 1823

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Am 10. Februar 1986 stellte die Klägerin Fediol (Vereinigung der Ölmühlenindustrie der EWG) bei der Kommission einen Antrag auf Verfahrenseinleitung gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2641/84 des Rates vom 17. September 1984 zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken (ABl. L 252, S. 1). Mit dem (am 9. Mai 1986 ergänzten) Antrag ersuchte sie die Kommission, ein Verfahren zur Untersuchung zweier Praktiken Argentiniens einzuleiten, die ihrer Auffassung nach „unerlaubte Handelspraktiken" im Sinne der Verordnung Nr. 2641/84 darstellten.

Der Antrag richtete sich gegen zwei Praktiken, von denen die erste, ein sogenanntes „Margengarantiesystem" in einem Bündel von Maßnahmen besteht, deren aktives Element ein „System differenzierter Abgaben" ist, das bezweckt, der argentinischen Sojaverarbeitungsindustrie das Angebot einer Quantität Sojabohnen zu einem Preis zu garantieren, der niedriger ist als der Weltmarktpreis; die zweite soll in der Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen bei der Ausfuhr von Sojabohnen bestanden haben (siehe unten Nr. 21). Diese Praktiken sind vom Gerichtshof bereits in der Rechtssache 187/85 untersucht worden, allerdings unter dem Gesichtspunkt der „Subventionsmaßnahmen"; die Klage der Fediol wurde in jener Rechtssache durch Urteil vom 14. Juli 1988 abgewiesen (siehe unten Nr. 8).

Allgemeiner Zusammenhang

2. „Unerlaubte Handelspraktiken" werden in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2641/84 definiert als alle Praktiken von Drittländern, die, was den internationalen Handel betrifft, mit den Regeln des Völkerrechts oder den allgemein anerkannten Regeln unvereinbar sind. Nach dieser Verordnung können Personen oder Vereinigungen, die im Namen eines Wirtschaftszweiges der Gemeinschaft handeln, der sich für durch unerlaubte Handelspraktiken geschädigt

hält, bei der Kommission einen schriftlichen Antrag auf Einleitung eines Verfahrens stellen (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2641/84) [1].

Wenn ein bei der Kommission eingereichter Antrag Wirkungen entfalten soll, muß er „genügend Beweismittel" erstens hinsichtlich des Vorliegens von unerlaubten Handelspraktiken und zweitens hinsichtlich der dadurch verursachten Schädigung enthalten (Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2641/84). Was den ersten Punkt betrifft, ist klar, daß der Beweis sich sowohl auf das tatsächliche Bestehen der gerügten Praktiken als auch auf die Unerlaubtheit dieser Praktiken beziehen muß.

In bezug auf die vorgelegten Beweismittel hat die Kommission im Rahmen eines Beratenden Ausschusses, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt, Konsultationen abzuhalten (siehe Artikel 5 der Verordnung Nr. 2641/84). Nach Abschluß dieser Konsultationen sieht die Verordnung Nr. 2641/84 zwei Möglichkeiten vor; ich zitiere die beiden einschlägigen Bestimmungen:

„Stellt sich nach den Konsultationen heraus, daß der Antrag nicht genügend Beweismittel enthält, um die Einleitung einer Untersuchung zu rechtfertigen, so wird der Antragsteller hiervon unterrichtet" (Artikel 3 Absatz 5)

und

„Wird nach Abschluß der Konsultationen für die Kommission ersichtlich, daß genügend Beweismittel vorliegen, um die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens zu rechtfertigen, und dies im Interesse der Gemeinschaft notwendig wäre [so tut sie das Erforderliche, um ein solches Verfahren einzuleiten]" (Artikel 6 Absatz 1).

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die Kommission im Laufe dieser vorhergehenden Untersuchung des Antrags erst die vorgelegten Beweismittel beurteilen muß, und zwar, wie bereits gesagt, in dreierlei Hinsicht: Bestehen der gerügten Praktik, ihre Unerlaubtheit und das Vorliegen einer sich daraus ergebenden Schädigung, und daß sie, wenn sie der Meinung ist, daß die vorgelegten Beweismittel eine nähere Untersuchung rechtfertigen, auch beurteilen muß, ob die Einleitung dieser Untersuchung im Interesse der Gemeinschaft notwendig ist.

3. Ich will an diese kurze Übersicht über die Anfangsphase des Verfahrens sogleich eine einleitende Betrachtung knüpfen, die für die gesamte Erörterung von Bedeutung ist, nämlich diese: Die Art der Beurteilung, zu der die Kommission verpflichtet ist, unterscheidet sich deutlich je nach dem Gegenstand der Untersuchung. Ich möchte dies genauer erklären. Es besteht, um damit zu beginnen, ein deutlicher Unterschied zwischen der Beurteilung von Beweismitteln einerseits und der Beurteilung des Interesses der Gemeinschaft andererseits. Bei der Beurteilung dieses letztgenannten hat die

1 — Auch die Mitgliedstaaten können bei der Kommission die Einleitung eines derartigen Untersuchungsverfahrens beantragen (Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2641/84). Darüber hinaus verfügen sie noch über ein zweites Verfahren (siehe Artikel 1 Buchstabe b im Vergleich zu Buchstabe a der Verordnung Nr. 2641/84).

Kommission eindeutig einen weiten Beurteilungs- oder besser Ermessensspielraum. Wenn es darum geht, Beweismittel zu beurteilen, ist dieser Beurteilungsspielraum — in diesem Fall sicher kein Ermessensspielraum — allerdings beschränkter[2].

Aber auch bei der Beurteilung der Beweismittel können zwei Situationen unterschieden werden, nämlich die, daß das Beweisangebot sich auf tatsächliche Umstände bezieht (das Bestehen der gerügten Praktiken, das Bestehen der dadurch verursachten Schädigung), und die, daß das Beweisangebot die juristische Argumentation betrifft (die Beurteilung der Rechtswidrigkeit feststehender Praktiken im Lichte der angeführten Rechtsvorschriften). Im ersten Fall geht es um eine Beurteilungsbefugnis in bezug auf das Feststehen der angeführten Tatsachen, deren Bestehen in der in Rede stehenden Anfangsphase des Verfahrens glaubhaft gemacht werden muß. Im zweiten Fall geht es um eine Beurteilungsbefugnis anderer Art. Sie betrifft dann die Qualifizierung der Tatsachen im Licht der Rechtsvorschriften, deren Anwendbarkeit vorausgesetzt wird, und die Auslegung dieser Rechtsvorschriften im Hinblick auf die angeführten Tatsachen. Diese Beurteilungsbefugnis ist im wesentlichen eine Qualifikations- und Auslegungsbefugnis. Wie sich später noch herausstellen wird, geht es im vorliegenden Fall hauptsächlich um diese letzte Befugnis, die ich im folgenden kurz als Auslegungsbefugnis bezeichnen werde.

4. Die Kommission wies den Antrag der Fediol mit Entscheidung vom 22. Dezember 1986 zurück. Nach Auffassung der Kommission enthielt der Antrag nicht genügend Beweismittel für das Bestehen beziehungsweise die Unerlaubtheit der von der Fediol beanstandeten Praktiken, um eine Untersuchung im Rahmen der Verordnung Nr. 2641/84 zu rechtfertigen. Auf die Frage nach dem Vorliegen einer Schädigung wurde nicht näher eingegangen. Die Kommission ging ebensowenig auf die Notwendigkeit ein, im Interesse der Gemeinschaft eine Untersuchung einzuleiten. Mit anderen Worten, die Entscheidung der Kommission bezog sich ausschließlich auf zwei von den vier zuvor (Nr. 3) genannten Beurteilungspunkten, nämlich auf das Bestehen der beanstandeten Praktiken und ihre Unerlaubtheit.

Im übrigen ist zu den beiden in der Entscheidung der Kommission behandelten Punkten zu bemerken, daß die Kommission hinsichtlich der beiden beanstandeten Praktiken eine unterschiedliche Haltung einnimmt. Bezüglich der ersten beanstandeten Praktik bejaht die Kommission das tatsächliche Bestehen des aktiven Elements dieses Systems (des Systems differenzierter Abgaben), nicht jedoch seine Unerlaubtheit. Bezüglich der gerügten mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungspraxis verneint die Kommission in ihrer Entscheidung deren tatsächliches Bestehen. Aber auch wenn sie (zeitweise) bestanden hätte, wäre sie — so die Kommission in ihrer Klagebeantwortung — nicht als unerlaubt anzusehen (vgl. die Nrn. 26, 48 und 49 des Sitzungsberichts).

5. Fediol hat darauf die vorliegende Klage erhoben und ersucht den Gerichtshof, die Entscheidung der Kommission gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag aufzuheben.

2 — Diese Unterscheidung kommt im Text der Verordnung durch den Wortgebrauch zum Ausdruck: In Artikel 3 Absatz 5 steht im Zusammenhang mit der Beurteilung der Beweismittel: „*Stellt sich* nach den Konsultationen *heraus*, ...“; in Artikel 6 Absatz 1 steht im Zusammenhang mit der doppelten Beurteilung der Beweismittel und des Gemeinschaftsinteresses: „*Wird* ... für die Kommission ersichtlich, daß ...“ (Hervorhebungen von mir).

Die Kommission bestreitet die Berechtigung der Klägerin, gemäß der Verordnung Nr. 2641/84 vorzugehen, nicht und verneint ebensowenig, daß ihre angefochtene Entscheidung die Klägerin unmittelbar und individuell betreffe und daß sie „innerhalb der in der Verordnung Nr. 2641/84 festgelegten Grenzen" der Nachprüfung durch den Gerichtshof unterliege. Sie ist jedoch der Meinung, daß die von der Klägerin vorgebrachten Klagegründe nicht von dem Rechtsschutz umfaßt würden, den die Klägerin nach der Verordnung Nr. 2641/84 und dem EWG-Vertrag genieße, und daß die Klage folglich unzulässig sei. Gleichwohl beantragt die Kommission nicht, über die Zulässigkeit der Klage vorab zu entscheiden, und macht hilfsweise Ausführungen zur Begründetheit.

Meine Schlußanträge bestehen aus zwei Teilen. Im *ersten* Teil werde ich untersuchen, wie weit der Rechtsschutz der Klägerin reicht, mit anderen Worten, in welchem Maße eine Entscheidung der Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 2641/84, mit der diese den Betroffenen von ihrer Weigerung, eine Untersuchung einzuleiten, unterrichtet, der Nachprüfung durch den Gerichtshof unterliegt. Im *zweiten* Teil meiner Schlußanträge werde ich dann darlegen, zu welchen konkreten Ergebnissen diese gerichtliche Nachprüfung — die meiner Ansicht nach besteht — im Hinblick auf den eigentlichen Gegenstand der streitigen Entscheidung führen muß.

Kein Unzulässigkeitsgrund

6. Ich möchte gleich zu Anfang dieser Untersuchung unterstreichen, daß das Vorbringen der Kommission, die in der nach ihrer Ansicht beschränkten Rechtsschutzposition der Klägerin gemäß der Verordnung Nr. 2641/84 einen Grund für die *Unzulässigkeit* sieht, mich nicht überzeugt[3]. Für die Beurteilung der Zulässigkeit der beim Gerichtshof anhängig gemachten Nichtigkeitsklage der Klägerin muß man auf Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag abstellen. Da zwischen den Parteien nicht streitig ist — und vernünftigerweise auch nicht bestritten werden kann —, daß die Klägerin durch die angefochtene Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen ist (die angefochtene Entscheidung ist ausdrücklich an Fediol gerichtet), darf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage meines Erachtens nicht zusätzlichen Beschränkungen unterworfen werden. Die Aufstellung zusätzlicher Beschränkungen würde im Widerspruch zu der gesamten Rechtsprechung des Gerichtshofes stehen, die den durch den EWG-Vertrag gewährten Rechtsschutz unter Berufung auf Artikel 164 EWG-Vertrag so weit wie möglich ausgelegt hat.

Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2641/84 enthält sehr wohl eine Erweiterung der Klageberechtigung im Sinne eines größeren Rechtsschutzes: Dadurch, daß er auch Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit das Recht verleiht, bei der Kommission einen Antrag auf Einleitung eines Verfahrens zu stellen, muß, wie die Fediol in ihrer Klageschrift ausgeführt hat, davon ausgegangen werden, daß derartige Vereinigun-

3 — In ihrer Klagebeantwortung formuliert die Kommission darüber hinaus einen Vorbehalt gegen die Zulässigkeit der Klage wegen der damals noch beim Gerichtshof anhängigen Nichtigkeitsklage der Fediol in der Rechtssache 187/85, mit der, wie bereits erwähnt (Nr. 1), dieselben Praktiken gerügt, dort jedoch unter einem anderen Gesichtspunkt untersucht wurden (siehe Nr. 20 des Sitzungsberichts). In der Zwischenzeit hat der Gerichtshof sein Urteil erlassen, und die Kommission hat ihren Vorbehalt zurückgezogen (siehe auch die folgende Fußnote). In ihrer Klagebeantwortung hat die Kommission weiterhin das Rechtsschutzinteresse der Klägerin bezweifelt, und zwar aufgrund von Gerüchten, nach denen Argentinien die beanstandeten Praktiken eingestellt habe. Diese Gerüchte haben sich als falsch herausgestellt, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat.

gen auch gegen eine Entscheidung der Kommission, durch die ihr Antrag zurückgewiesen wird, beim Gerichtshof Klage erheben können (siehe in demselben Sinn die Schlußanträge der Generalanwältin Rozès in der Rechtssache 191/82, Fediol, Slg. 1983, 2939 f., und — implizit — das Urteil des Gerichtshofes vom 4. Oktober 1983, auf das ich gleich eingehen werde).

Die Verteidigung der Kommission betrifft somit nicht die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage, sondern ihre Begründetheit. Sie wirft namentlich die Frage auf, wie weit die *Zuständigkeit* der Kommission im Rahmen von Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2641/81 reicht und unter welchen Umständen eine Entscheidung der Kommission wegen Überschreitung von Befugnissen oder Ermessensmißbrauchs für nichtig erklärt werden muß.

Erster Teil: Das Problem der gerichtlichen Nachprüfung im Rahmen der Verordnung Nr. 2641/84

A — *Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur gedumpten oder subventionierten Einfuhr aus Drittländern*

7. Die Kommission trägt vor, der Rechtsschutz, auf den ein Antragsteller im Rahmen der Verordnung Nr. 2641/84 Anspruch erheben könne, sei begrenzter als im Rahmen der Verordnung Nr. 2176/84[4]. Die Klägerin widerspricht dem: Für sie ist der Rechtsschutz nach beiden Verordnungen gleich (siehe Nr. 19 des Sitzungsberichts). Die Verordnung Nr. 2176/84 gewährt den Erzeugern und den Vereinigungen der Gemeinschaft in der Tat auch ein Antragsrecht, nämlich das Recht, die Kommission zu ersuchen, eine Untersuchung der Einfuhren aus Drittländern, die möglicherweise „gedumpt" oder „subventioniert" sind, zu eröffnen. Ein Vergleich beider Verordnungen unter diesem Gesichtspunkt ist deshalb angezeigt.

Ich möchte beiläufig erwähnen, daß die Verordnung Nr. 2176/84 zwischenzeitlich aufgehoben und durch die Verordnung Nr. 2423/88[5] ersetzt wurde. Die in diesen Schlußanträgen zitierten Bestimmungen der Verordnung Nr. 2176/84 sind wortgleich mit derselben Numerierung in die Verordnung Nr. 2423/88 übernommen worden. Alle Verweisungen im Sitzungsbericht und in den Schriftsätzen der Parteien beziehen sich auf die Verordnung Nr. 2176/84. Darum werde ich im folgenden, um jeder Verwirrung vorzubeugen, ebenfalls auf die letztgenannte Verordnung verweisen.

4 — Verordnung des Rates vom 23. Juli 1984 über den Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern. Dumping- und Subventionspraktiken fallen ebenfalls unter die Definition der unerlaubten Handelspraktiken, können nach Gemeinschaftsrecht jedoch nur aufgrund der Verordnung Nr. 2176/84 angefochten werden. Artikel 13 der Verordnung Nr. 2641/84 bestimmt nämlich, daß diese Verordnung nicht gilt „in den Fällen, die unter die bestehenden Regelungen im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik fallen". Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 14. Juli 1988 in der Rechtssache 187/85 (Fediol, Slg. 1988, 4155), wie bereits unter Randnummer 1 dargelegt, entschieden, daß die von der Fediol gerügten Praktiken Argentiniens nicht als „Subventionen" im Sinne der Verordnung Nr. 2176/84 angesehen werden können. Somit kann im vorliegenden Fall untersucht werden, ob die gerügten Praktiken als unerlaubte Handelspraktiken im Sinne der Verordnung Nr. 2641/84 anzusehen sind.

5 — ABl. 1988, L 209, S. 1.

8. Genau im Zusammenhang mit diesem Antragsrecht bezüglich Dumping- oder Subventionspraktiken hat der Gerichtshof sein Urteil vom 4. Oktober 1983 in der Rechtssache 191/82 (Fediol, Slg. 1983, 2913) erlassen. Dieses Urteil betraf die Verordnung Nr. 3017/79, d. h. die Vorgängerin der Verordnung Nr. 2176/84. Auch damals beklagte sich Fediol darüber, daß die Kommission ihren Antrag zu Unrecht zurückgewiesen habe. Die Kommission machte seinerzeit geltend, daß ihre Mitteilung über die Nichteröffnung eines Untersuchungsverfahrens — angesichts des Umfangs ihres Ermessensspielraums im Rahmen der Verordnung Nr. 3017/79 — eine bloße Unterrichtung und deshalb nicht gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag im Klagewege anfechtbar sei.

Der Gerichtshof hat anders darüber geurteilt und den Klägern ein Klagerecht zuerkannt, da sie aus der Verordnung Nr. 3017/79 eine Reihe spezifischer Rechte herleiten konnten, deren Verletzung behauptet wurde, namentlich das Recht, einen Antrag zu stellen, den damit verbundenen Anspruch darauf, daß dieser Antrag von der Kommission mit der gebotenen Sorgfalt und nach dem vorgesehenen Verfahren geprüft wird, das Recht auf Auskunfterteilung in den durch die Verordnung festgelegten Grenzen und schließlich — falls die Kommission beschließt, dem Antrag nicht stattzugeben — das Recht, von dieser Entscheidung der Kommission und einer Zusammenfassung der dafür sprechenden Gründe unterrichtet zu werden (Randnr. 28 des Urteils).

Der Gerichtshof hat dem noch hinzugefügt, daß der Richter bei seiner Beurteilung der Natur der den Organen der Gemeinschaft vorbehaltenen Befugnisse Rechnung tragen müsse (Randnr. 29), so unter anderem dem „sehr weiten Ermessensspielraum", über den die Kommission verfügt, wenn es darum geht, nach Maßgabe der Interessen der Gemeinschaft die Maßnahmen zu bestimmen, die gegebenenfalls im Hinblick auf die festgestellte Situation zu treffen sind (Randnr. 26). Dies hindert jedoch nicht, daß der Richter auf Antrag der Kläger folgende Punkte untersuchen kann: Verletzung der den Antragstellern eingeräumten Verfahrensgarantien, offensichtlich falsche Würdigung des Sachverhalts, mangelnde Berücksichtigung wesentlicher Gesichtspunkte sowie den Umstand, daß die Kommission möglicherweise in ihre Begründung ermessensmißbräuchliche Überlegungen hat einfließen lassen. Nach Maßgabe dieser Untersuchungskriterien übt der Richter eine Kontrolle über das Ermessen der Behörde aus, ohne dabei in die Würdigung einzugreifen, die der Behörde vorbehalten ist (Randnr. 30).

Der Gerichtshof hat dieses Ergebnis in seinen Urteilen vom 14. Juli 1988 in den Rechtssachen 187/85 und 188/85 (Fediol, Slg. 1988, 4155 und 4193, Randnr. 6 beider Urteile) bestätigt.

B — *Die Verordnung Nr. 2641/84 über unerlaubte Handelspraktiken, verglichen mit den Verordnungen über Dumping- und Subventionspraktiken*

9. Die Kommission untersucht ausführlich die Unterschiede zwischen den Antidumpingverordnungen (wobei sie bisweilen die alte Verordnung Nr. 3017/79 und dann wieder die neue Verordnung Nr. 2176/86, an deren Stelle inzwischen die Verordnung Nr. 2423/88 getreten ist, zitiert) und der Verordnung Nr. 2641/84 über die Handelspraktiken. Sie argumentiert dabei auf zwei

Ebenen. Zuerst untersucht sie auf der Ebene dessen, was sie Rechtsschutz nennt, die Rolle, die das Gemeinschaftsinteresse in den beiden Kategorien von Verordnungen spielt, sowie die Unterschiede bezüglich der Maßnahmen, die die Kommission nach den beiden Kategorien von Bestimmungen ergreifen kann. Weiterhin untersucht sie auf der Ebene des Umfangs der Nachprüfung durch den Gerichtshof die Unterschiede zwischen beiden Kategorien von Verordnungen bezüglich der Auslegung der anwendbaren Völkerrechtsbestimmungen, insbesondere der Vorschriften des GATT.

Alle Erwägungen, die die Kommission auf einer dieser beiden Ebenen anstellt, haben dasselbe Ziel: 1) darzulegen, daß der Rechtsschutz der Antragsteller nach der Verordnung Nr. 2641/84 sehr begrenzt ist, nämlich darauf, die Kommission zu einer Prüfung des Antrags unter Beachtung der Verfahrensgarantien aufzufordern, ohne daß der Antragsteller das Ergebnis der Entscheidung der Kommission nachprüfen (lassen) könnte (siehe Nr. 17 des Sitzungsberichts), und 2) daß die Kontrollbefugnis des Gerichtshofes dementsprechend begrenzt ist auf extreme Fälle offensichtlich unrichtiger Ausübung der Zuständigkeit (siehe Nr. 18 des Sitzungsberichts). Alles andere würde nach Auffassung der Kommission darauf hinauslaufen, daß den Antragstellern direkt über eine Klage beim Gerichtshof die Möglichkeit gegeben würde, die handelspolitischen Entscheidungen der Kommission zu beeinflussen. Die Klägerin ist damit ganz und gar nicht einverstanden. Ich möchte für eine Zusammenfassung der Argumente dafür und dagegen auf den Sitzungsbericht verweisen.

Ich habe die Absicht, im folgenden, ohne den Argumenten der Parteien genau zu folgen, gleich auf zwei bedeutende Unterschiede zwischen der Antidumping- und Antisubventionsverordnung Nr. 2176/84 und der in Rede stehenden Verordnung Nr. 2641/84 über die unerlaubten Handelspraktiken einzugehen. Es geht dabei einerseits um die in den beiden Verordnungen verschieden ausgestaltete Verweisung auf die Vorschriften des Völkerrechts und andererseits um die Stelle, die die Beurteilung des Gemeinschaftsinteresses in beiden Verordnungen einnimmt. Was die letztere betrifft, ist die Kommission in der vorliegenden Rechtssache allerdings nicht zu einer Beurteilung des Gemeinschaftsinteresses gekommen. Trotzdem wirft sie diesen Begriff in die Diskussion, da er es ihrer Meinung nach ermöglicht, die gesamte Rechtsposition der Antragsteller nach der Verordnung Nr. 2641/84 zu beurteilen.

Die Verweisung auf das Völkerrecht

10. Nach Auffassung der Kommission unterliegt eine unrichtige Anwendung des Völkerrechts im Rahmen der Verordnung Nr. 2641/84 nur dann der Nachprüfung durch den Gerichtshof, wenn dadurch Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts verletzt werden, die einzelnen unmittelbare und individuelle Rechte verleihen. Die Vorschriften des GATT, auf die die Verordnung Nr. 2641/84 verweise, seien nicht hinreichend spezifiziert, um derartige Rechte entstehen zu lassen. Die Klägerin wendet sich gegen dieses Vorbringen (siehe auch den Sitzungsbericht, Nrn. 18 und 19 sowie 31 bis 33).

Die Kommission leitet aus ihren Erwägungen her, daß die Art und Weise, wie sie den Begriff „unerlaubte Handelspraktik" auslegt, nur in ganz außergewöhnlichen Fällen der Nachprüfung unterliege (siehe Nr. 18 des Sitzungsberichts).

11. In beiden Verordnungen, der Verordnung Nr. 2176/84 und der Verordnung Nr. 2641/84, spielt die Verweisung auf das Völkerrecht eine wesentliche Rolle. Diese Verweisung verschafft nämlich den Gemeinschaftsinstanzen sowohl den Rechtsgrund als auch das Beurteilungskriterium, um ein bestimmtes Verhalten von Drittstaaten (oder im Fall von Dumping von Unternehmen aus Drittstaaten) für unerlaubt zu erklären und folglich Maßnahmen dagegen zu ergreifen.

Obwohl der Rechtsgrund für das Handeln der Gemeinschaft derselbe ist, bestehen doch deutliche Unterschiede zwischen beiden Verordnungen. Hinsichtlich der Dumping- und Subventionspraktiken wurden die betreffenden Vorschriften des GATT — entsprechend einer zwischen den Unterzeichnern der GATT-Abkommen getroffenen Übereinkunft[6] — im wesentlichen in die Verordnung Nr. 2176/84 übernommen, so daß sie sich leicht dazu eignen, von einzelnen im Rahmen der Verordnung (siehe oben Nr. 8) unmittelbar geltend gemacht zu werden. Bei der Verordnung Nr. 2641/84 über unerlaubte Handelspraktiken liegt dies etwas anders. Die Artikel 1 und 2 beschränken sich auf eine allgemeine Verweisung auf das Völkerrecht und auf die allgemein anerkannten Regeln. Die Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 2641/84 läßt keinen Zweifel daran, daß die Verweisung auf das „Völkerrecht" eine Verweisung auf das GATT ist; der Begriff „allgemein anerkannte Regeln" läßt es zu, die Regeln, die im GATT enthalten sind, auch in bezug auf Länder anzuwenden, die das GATT nicht unterzeichnet haben, oder verweist auf Bereiche wie den Dienstleistungssektor, die nicht unter das GATT fallen[7].

Es liegt auf der Hand, daß eine derartige allgemeine Verweisung in einer Gemeinschaftsverordnung nicht geeignet ist, Vorschriften des GATT, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ihrem Sinn, Aufbau und Wortlaut nach keine unmittelbare Wirkung haben, d. h. einzelnen keine Rechte verleihen, auf die sie sich berufen können (Urteil vom 12. Dezember 1972 in den verbundenen Rechtssachen 21 bis 24/72, International Fruit Co., Slg. 1972, 1219, Randnrn. 20 und 27; Urteil vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 9/73, Schlüter, Slg. 1973, 1135, Randnrn. 28 und 30), plötzlich eine solche Wirkung innerhalb der Gemeinschaft zu verleihen. Eine solche Wirkung, die darin besteht, daß sich einzelne auf sie berufen können, erhalten sie innerhalb der Gemeinschaft ausschließlich dann, wenn dies ausdrücklich oder stillschweigend aus der gemeinschaftsrechtlichen Verweisungsnorm, d. h. im vorliegen-

6 — Artikel 16 Absätze 1 und 6 des Abkommens über die Anwendung des Artikels VI des GATT (der sogenannte Antidumping-Kodex) und die Artikel 1 und 19 Absätze 1 und 5 des Abkommens über die Auslegung und Anwendung der Artikel VI, XVI und XXIII des GATT (über Subventionen und Ausgleichszölle) erlegen den Unterzeichnern dieser Abkommen die Verpflichtung auf, ihre innerstaatliche Gesetzgebung und ihre Verwaltungspraxis den Bestimmungen der Vereinbarungen anzupassen. Vgl. den Anhang der Verordnung Nr. 2176/84 (ABl. 1984, L 201, S. 1).

7 — Für weitere Einzelheiten der Entstehungsgeschichte siehe u. a. Bronckers, M.: *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations*, Den Haag 1985, S. 211 bis 219.

den Fall der Verordnung Nr. 2641/84, abgeleitet werden kann[8]. Die Rechte, die einzelne somit aufgrund der Verweisung in der Verordnung Nr. 2641/84 herleiten können, sind dann auch in einer ersten Phase auf die Möglichkeit beschränkt, die Kommission durch Antrag zu ersuchen, die Vorschriften des GATT in dem vom Antragsteller geforderten Sinn auszulegen und anzuwenden. Soweit diese Vorschriften weniger genau sind und nicht wörtlich in eine Gemeinschaftsverordnung übernommen worden sind, ist die Auslegungsbefugnis der Kommission (und somit auch des Gerichtshofes, siehe unten) weiter und sind die Rechte, die einzelne nach der Verordnung Nr. 2641/84 aus diesen Vorschriften herleiten können, weniger genau umrissen als nach der Verordnung Nr. 2176/84.

8 — Im Rahmen dieser Rechtssache brauche ich nicht auf die Frage einzugehen, ob die Vorschriften des GATT unmittelbare Wirkung haben (in dem Sinne, daß sich einzelne auf sie berufen können), da, wie weiter im Text dargelegt wird, die Auslegungsbefugnis des Gerichtshofes nicht abhängig ist von dieser Wirkung (und ebensowenig von der unmittelbaren Anwendbarkeit) der auszulegenden Bestimmung in der eigenen Rechtsordnung. Zum besseren Verständnis meines Gedankenganges will ich gleichwohl meine Auffassung dazu verdeutlichen. Ich gehe dabei von der Unterscheidung zwischen (unmittelbarer oder mittelbarer) Anwendbarkeit einerseits und unmittelbarer Wirkung (im vorgenannten Sinne) andererseits von ausländischen (siehe unten) und auch Völkerrechtsbestimmungen aus. Eine Vorschrift ist unmittelbar anwendbar, wenn sie direkt ohne die Notwendigkeit einer Umsetzung Teil der eigenen Rechtsordnung ist (so die Vorschriften des GATT, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Gemeinschaft binden und Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sind); sie ist mittelbar anwendbar, wenn sie durch eine Bestimmung der eigenen Rechtsordnung für anwendbar erklärt werden muß (etwa eine Bestimmung des ausländischen Rechts, die durch eine Verweisungsvorschrift des internationalen Privatrechts in begrenztem Umfang, d. h. zur Regelung des Teils eines bestimmten Rechtsverhältnisses für anwendbar erklärt wird (siehe unten Nr. 12). Davon zu unterscheiden ist die unmittelbare Wirkung, worunter verstanden wird, daß einzelne aus einer Bestimmung, die eine solche Wirkung hat, subjektive Rechte herleiten können. Diese Wirkung ist in erster Linie abhängig von Art und Umfang der betreffenden Bestimmung selbst (so sind Vorschriften des GATT, jedenfalls einige davon, nach Auffassung des Gerichtshofes ihrem Sinn, Aufbau und Wortlaut nach keine unmittelbar wirkenden Bestimmungen, auf die einzelne sich berufen können). Eine derartige aus sich selbst heraus nicht unmittelbar wirkende Bestimmung kann meines Erachtens doch noch in einer bestimmten Rechtsordnung durch eine Vorschrift dieser Rechtsordnung zu einer unmittelbar wirkenden Bestimmung, auf die einzelne sich berufen können, umgestaltet werden (so z. B. die Vorschriften des GATT, die in eine Gemeinschaftsverordnung übernommen worden sind bzw. auf die eine Gemeinschaftsverordnung verweist und aus denen einzelne somit aufgrund und im Rahmen dieser Verordnung mehr oder weniger Rechte herleiten können; so auch eine Bestimmung des ausländischen Rechts, die durch eine Verweisungsvorschrift des internationalen Privatrechts innerhalb der eigenen Rechtsordnung im Einzelfall für anwendbar erklärt wird und auf die sich die Betroffenen in diesem Rahmen auch unmittelbar berufen können). Ich möchte hinzufügen, daß jede internationale oder ausländische Vorschrift, die unmittelbar anwendbar ist oder durch Umsetzung anwendbar gemacht wird, meines Erachtens innerhalb dieser Rechtsordnung ipso facto eine bestimmte unmittelbare Wirkung erlangt, in dem Sinn, daß einzelne sie in jedem Fall als Auslegungsmaßstab heranziehen können, aber auch, wie ich glaube, als Maßstab für die Gültigkeit von Rechtsvorschriften oder -handlungen niederen Ranges.

12. Muß nun aber aus diesem Unterschied bezüglich der mehr oder minder einfachen Auslegbarkeit dieser GATT-Vorschriften im Gemeinschaftsrecht im Rahmen der Verordnung Nr. 2176/84 einerseits und im Rahmen der Verordnung Nr. 2641/84 andererseits hergeleitet werden, daß eine Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofes im zweiten Fall nicht existiert und daß es dem Rat und der Kommission freisteht, nach der Verordnung Nr. 2641/84 ohne gerichtliche Nachprüfung selbst inhaltlich zu bestimmen, was als unerlaubte Handelspraktik im Sinne des Völkerrechts (hier des GATT) anzusehen ist? Natürlich nicht.

Der Richter und insbesondere der Gerichtshof sind nämlich berechtigt und verpflichtet, Gesetzes- und Vertragsbestimmungen auszulegen, wenn diese Bestimmungen in der eigenen Rechtsordnung (unmittelbar oder durch Umsetzung oder Verweisung mittelbar) anwendbar geworden sind, und dies *ungeachtet* der Frage, ob, in welchem Umfang und wie leicht einzelne aus der betreffenden Bestimmung Rechte herleiten können. In diesem Zusammenhang bietet die Rechtsfigur der Verweisung im internatio-

nalen Privatrecht eine interessante Analogie. Obwohl die Bestimmung des ausländischen Rechts, auf die verwiesen wird, durch die und aufgrund der Verweisung in einer begrenzten, nur gelegentlichen Art und Weise, nämlich zur Regelung eines Teils eines bestimmten Rechtsverhältnisses, in die eigene Rechtsordnung eingefügt und für anwendbar erklärt wird und einzelne daraus auch nur gelegentlich Rechte herleiten können (siehe oben Fußnote 8), sind die eigenen Gerichte unvermindert befugt, die Bestimmung des ausländischen Rechts in bezug auf ihre Anwendung im konkreten Fall auszulegen. Hieraus mag sich ergeben, daß die richterliche Auslegungsbefugnis in bezug auf eine Bestimmung uneingeschränkt besteht, wenn diese Bestimmung, auch nur gelegentlich, Anwendung findet, und zwar ungeachtet der (im vorliegenden Fall, was eine Bestimmung des ausländischen Rechts angeht, mittelbaren) Art, in der sie anwendbar gemacht worden ist, ungeachtet des Umfangs ihrer unmittelbaren Wirkung (in dem Sinne, daß einzelne sich auf sie berufen können) und ungeachtet der Leichtigkeit, mit der sie angewandt werden kann.

13. Wenn ausländische Rechtsvorschriften — die durch eine Bestimmung des internationalen Privatrechts begrenzt in die eigene Rechtsordnung eingefügt und für anwendbar erklärt worden sind — der Auslegung durch das Gericht der eigenen Rechtsordnung unterliegen, um wieviel mehr muß dies dann für Völkerrechtsbestimmungen wie die Vorschriften des GATT gelten, die dadurch, daß sie die Gemeinschaft binden, *unmittelbar* Teil der eigenen Rechtsordnung sind und in ihr Anwendung finden? Als unmittelbar anwendbare Vorschriften müssen sie unabhängig von der Frage, ob einzelne sich auf sie berufen können, vom Gericht als Auslegungsmaßstab angewandt werden. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes sieht es dann auch als selbstverständlich an, daß die Gemeinschaftsrichter die Vorschriften des GATT unter der Kontrolle des Gerichtshofes auslegen können und daß er selbst dafür sorgt, diese Vorschriften im Wege von Vorabentscheidungen so auszulegen, daß sie in der gesamten Gemeinschaft einheitlich angewandt werden (Urteil vom 16. März 1983 in den verbundenen Rechtssachen 267 bis 269/81, Amministrazione delle finanze dello Stato/SPI und SAMI, Slg. 1983, 801; siehe auch das Urteil vom 16. März 1983 in den verbundenen Rechtssachen 290 und 291/81, Singer und Geigy/Amministrazione delle finanze dello Stato, Slg. 1983, 847).

Diese Befugnis des Gerichtshofes zur Auslegung von Vorschriften des GATT besteht allgemein und namentlich, wenn (wie im vorliegenden Fall) die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen zu prüfen ist oder wenn über die Vereinbarkeit von nationalen Rechtsvorschriften mit den Vorschriften des GATT geurteilt werden muß (Randnr. 15 des vorgenannten Urteils in den verbundenen Rechtssachen 267 bis 269/81). Sie besteht in gleicher Weise, wenn die Auslegung anläßlich einer Verhaltensweise innerhalb der Gemeinschaft stattfindet, wie wenn sie zur Beurteilung eines Verhaltens, im vorliegenden Falle eines Drittlandes, im Außenhandel der Gemeinschaft vorgenommen wird. Der Gerichtshof hat übrigens gerade im Hinblick auf den Außenhandel bemerkt, daß die Feststellung, daß einzelne sich auf die herangezogenen Vorschriften des GATT nicht unmittelbar berufen können, „die Verpflichtung der Gemeinschaft, den Drittländern gegenüber, die Vertragspartei des GATT sind, die Einhaltung dieses Abkommens sicherzustellen, ... in keiner Weise be-

rührt" (Urteil vom 16. März 1983 in der Rechtssache 266/81, SIOT/Ministero delle finanze und Ministero della marina mercantile, Slg. 1983, 731, 780, Randnr. 28).

14. Bei der Auslegung von Völkerrechtsbestimmungen, speziell der Vorschriften des GATT, auf die die Verordnung Nr. 2641/84 wie gesagt allgemein verweist, müssen die Gemeinschaftsbehörden natürlich die geeigneten Auslegungsgrundsätze beachten, wie sie u. a. in den Artikeln 31 bis 33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der völkerrechtlichen Verträge von 1969 niedergelegt sind. Nach diesen Grundsätzen müssen Vertragsbestimmungen nach Treu und Glauben ausgelegt werden entsprechend ihrer üblichen Bedeutung, aufgrund des Kontextes und im Lichte von Sinn und Zweck des Vertrags sowie unter Berücksichtigung einer eventuellen späteren Vereinbarung zwischen den Parteien über die Auslegung des Vertrags und/oder der späteren Anwendungspraxis, aus der sich eine derartige Vereinbarung ergibt[9]. Dies bedeutet, daß jeder Vertragspartner sich nicht nur nach seinen eigenen Ansichten und Auslegungen, sondern auch nach den der anderen Vertragsparteien richten muß. Eine auf die gewöhnliche Bedeutung und den Kontext gestützte weite Auslegung, die die Grenzen einer normalen teleologischen Auslegung unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des Vertrags überschreitet, muß abgelehnt werden, wenn sich herausstellt, daß sie nicht auf spätere Absprachen oder eine spätere gleichlaufende Anwendungspraxis der Vertragsparteien gestützt werden kann[10]. Eine solche Auslegung steht nämlich nicht im Einklang mit dem, was zwischen den Vertragsparteien vereinbart wurde.

Die vorgenannten Auslegungsregeln müssen sowohl vom Rat und der Kommisson als auch vom Gerichtshof beachtet werden. Anders als in der Gemeinschaftsrechtsordnung kann der Gerichtshof, soweit das GATT betroffen ist, keine außerhalb der Gemeinschaft verbindliche Auslegung vornehmen, denn er wurde nicht errichtet, um gegenüber den anderen GATT-Partnern eine einheitliche Auslegung der Vorschriften des GATT sicherzustellen[11]. Aus diesem Grund muß der Gerichtshof extensive Auslegungen von Vorschriften des GATT, die weiter gehen als die normalen, u. a. teleologischen Auslegungsmethoden, außer acht lassen, wenn sie nicht auf eine ausdrückliche oder stillschweigende Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien des GATT beruhen. Er muß ebenso darauf achten, daß die Kommission die vorgenannten Auslegungsregeln einhält und eine extensive Auslegung (die weiter geht, als soeben ausgeführt) von Rechten oder Vorteilen zugunsten der Gemeinschaft oder ihrer Bürger ablehnt, wenn beantragende Unternehmen sie ersuchen, Vorschriften des GATT im Rahmen der Verordnung Nr. 2641/84 auszulegen. Die

9 — Für eine kurze Erläuterung der Artikel 31 ff. des Wiener Übereinkommens siehe u. a. Carreau, D.: *Droit International*, Paris 1986, S. 363 bis 379, insbesondere die S. 363 und 372 f.

10 — Dies gilt insbesondere für das GATT-Abkommen wegen der in diesem Vertrag allgemein erwähnten Tradition der Streitschlichtung durch Konsens zwischen den Vertragsparteien (siehe übrigens Artikel 10 der Verordnung Nr. 2641/84, dazu unten Nr. 15).

11 — Vgl. Petersmann, E. U.: „Application of GATT by the Court of Justice of the European Communities", *Comm. M. L. Rev.*, 1983, S. 397 bis 437, insbesondere S. 403 f. und S. 417 bis 420; Maresceau, M.: „The Gatt in the Case-law of the European Court of Justice", in *The European Community and GATT*, Hgb. Hilf, M., Jacobs F. und Petersmann, E. U., 1986, S. 107 bis 126, insbesondere S. 113 bis 117; Ehlermann, C. D.: „Application of GATT rules in the European Community", in *The European Community and GATT*, a. a. O. S. 127 bis 140, insbesondere S. 136.

Befugnis der Kommission zur Auslegung der Vorschriften des GATT unterliegt somit sehr wohl der Nachprüfung durch den Gerichtshof.

Die Verweisung auf das Interesse der Gemeinschaft

15. Das Erfordernis des Interesses der Gemeinschaft spielt eine unterschiedliche Rolle in der Verordnung Nr. 2641/84, verglichen mit der Verordnung Nr. 2176/84. Die Kommission geht auf diesen Unterschied wegen seiner allgemeinen Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Antragsteller ausführlich ein. In der Verordnung Nr. 2641/84 spielt das Interesse der Gemeinschaft erst am Ende der vorausgehenden Untersuchung eine Rolle: Sobald nach der in der Verordnung vorgesehenen Konsultation feststeht, daß genügend Beweismittel vorliegen, um die Eröffnung eines Untersuchungsverfahrens zu rechtfertigen, kann die Kommission beschließen, ein solches Verfahren einzuleiten, wenn sie der Meinung ist, daß „dies im Interesse der Gemeinschaft notwendig wäre" (Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2641/84). In der Antidumping- und Antisubventionsverordnung war und ist dies anders geregelt: Wenn die Kommission am Ende der Voruntersuchung feststellt, daß genügend Beweismittel vorliegen, muß sie „unverzüglich ... die Einleitung eines Verfahrens bekannt[geben]" (so Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2176/84). Erst im Verlauf oder am Ende des eigentlichen Untersuchungsverfahrens setzt die Kommission vorläufige Zölle fest oder ergreift endgültige Maßnahmen, wenn „die Interessen der Gemeinschaft ein (gemeinschaftliches) Eingreifen erfordern" (Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2176/84) [12].

16. Der Ermessensspielraum der Kommission (oder des Rates) kommt somit nach der Verordnung Nr. 2641/84 früher zum Tragen als nach der Verordnung Nr. 2176/84, da dem Interesse der Gemeinschaft schon in einem frühen Stadium des Verfahrens Rechnung getragen werden kann. Auch wenn die Kommission zu dem Ergebnis kommt, daß das Bestehen unerlaubter Handelspraktiken und einer Schädigung hinreichend glaubhaft gemacht worden ist, um das eigentliche Untersuchungsverfahren zu beginnen, kann sie es aus Gründen des Interesses der Gemeinschaft doch unterlassen, dieses Verfahren einzuleiten.

Bedeutet dies nun aber, daß der Gerichtshof das Interesse der Gemeinschaft nach der Verordnung Nr. 2641/84 nicht (marginal oder peripher) prüfen kann, während er dies — wie sich aus dem oben in Nr. 8 zitierten Urteil vom 14. Juli 1988 (Randnr. 41) ergibt — nach der Verordnung Nr. 2176/84 sehr wohl kann? Nach Auffassung der Kommission besteht tatsächlich ein solcher Unterschied: Der Antragsteller hätte im vorliegenden Fall, außer einem Anspruch auf Verfahrensgarantien, nur das „Recht", die Kommission aufzufordern, seinen Antrag mit der nötigen Sorgfalt zu prüfen, ohne die Kommission zur Einleitung einer Untersuchung

12 — In die gleiche Richtung geht noch ein anderer Unterschied zwischen beiden Verordnungen, nämlich was die endgültig zu ergreifenden Maßnahmen betrifft, wenn dies am Ende des Untersuchungsverfahrens beschlossen wird. Nach der Verordnung Nr. 2641/84 wird dann nochmals auf die Notwendigkeit derartiger Maßnahmen im Interesse der Gemeinschaft (Artikel 10 Absatz 1) und auf die Vereinbarkeit der eventuell getroffenen Maßnahmen mit bestehenden internationalen Verpflichtungen und Verfahren (Artikel 10 Absätze 2 und 3) abgestellt. Die Verordnung Nr. 2176/84 ist da wesentlich entschlossener: Wenn Dumping oder Subventionierung und eine Schädigung bewiesen sind und die Interessen der Gemeinschaft ein gemeinschaftliches Eingreifen erfordern, „setzt der Rat ... einen endgültigen Antidumping- oder Ausgleichszoll fest" (Artikel 12 Absatz 1).

zwingen zu können, auch wenn der Antrag „genügend Beweismittel" enthält (siehe die Nrn. 16 und 17 des Sitzungsberichts). Könnte er nämlich dieses letztere, dann könnte er — so die Kommission — die Handelspolitik der Gemeinschaftsinstanzen beeinflussen und dem Rat und der Kommission die Hände binden. Dies könne und dürfe nicht sein: Die Verweisung auf das Interesse der Gemeinschaft bedeute deshalb, daß die Kommission, wenigstens nach der Verordnung Nr. 2641/84, über einen Ermessensspielraum politischer Art verfüge, der keiner — manchmal scheint die Kommission zu sagen: kaum einer — gerichtlichen Kontrolle unterliege [13].

Folgt also, so lautet die Frage, aus dem Umstand, daß die Kommission in einem frühen Stadium beschließen kann, das Verfahren im Interesse der Gemeinschaft nicht weiterzuführen — eine Befugnis, die sie unzweifelhaft hat —, daß diese Entscheidung, wie die Kommission in der vorliegenden Rechtssache vorträgt, keiner gerichtlichen Nachprüfung unterliegt?

17. An diesem Punkt meiner Ausführungen möchte ich kurz auf *Section 301 des U. S. Trade Act* von 1974 in der Fassung des Public Law 93-618 (1975), des Public Law 98-573 (1984) und des Public Law 100-418 (1988) eingehen.

Nach Section 301 kann der *United States Trade Representative* („USTR") [14] auf Antrag oder aus eigenem Antrieb im Hinblick auf Praktiken von Drittländern, die den „internationalen Rechten" der Vereinigten Staaten Abbruch tun, die den Vereinigten Staaten „Inlandsbehandlung" oder die Behandlung als „meistbegünstigte" Nation vorenthalten oder die „unangemessen" (*unreasonable*) sind, eine Untersuchung einleiten oder Vergeltungsmaßnahmen treffen. In Section 301 (d)(3) wird verdeutlicht, daß der Begriff „unangemessen" Praktiken bezeichnet, die, obwohl sie den internationalen Rechten der Vereinigten Staaten nicht notwendigerweise Abbruch tun, doch als „unfair" und „inequitable" angesehen werden können. Es wird weiter präzisiert, daß diese Begriffe unter anderem auf den Fall verweisen, daß amerikanischen Unternehmen faire und billige Chancen des Zugangs zu und des Wettbewerbs auf fremden Märkten verweigert werden. Der Wortlaut der Section 301 macht deutlich, daß das Eingreifen des USTR nicht notwendigerweise eine Reaktion auf „ungesetzliche" oder „unerlaubte" Praktiken dritter Länder zu sein braucht, wodurch das Eingreifen des USTR eindeutig in den Bereich der Handelspolitik, ja ganz einfach der Politik fällt [15].

13 — Die Kommission scheint das Recht der Antragsteller nach der Verordnung Nr. 2641/84 als eine Art diplomatischen Schutz aufzufassen. Im Völkerrecht (woher diese Rechtsfigur stammt) heißt es im allgemeinen, daß eine Behörde oder ein Staat, die ersucht wird, diplomatischen Schutz zu gewähren, nicht verpflichtet ist, einem solchen Ersuchen stattzugeben. Das „Recht" des Rechtsuchenden, der die Behörde um diplomatischen Schutz ersucht, geht nicht weiter als das „Recht", die Behörde um Beistand zu bitten. Es ist Sache der Behörde, das relative Interesse des Anspruchs des einzelnen gegen die politischen Implikationen abzuwägen, die mit einem eventuellen Tätigwerden ihrerseits verbunden wären.

14 — Bis zur Gesetzesänderung von 1988 stand die Befugnis, nach Section 301 tätig zu werden, dem Präsidenten zu. 1988 wurde die Befugnis vom Präsidenten auf den USTR übertragen. Der USTR wurde 1962 durch den amerikanischen Kongreß geschaffen, um die Rolle des State Department (Außenministerium) bei Verhandlungen über Handelsverträge zu übernehmen, da befürchtet wurde, daß das State Department die Handelsinteressen den politischen Interessen der Vereinigten Staaten opfern könnte. Der USTR wird vom Präsidenten ernannt, die Ernennung muß jedoch vom Kongreß bestätigt werden. Er ist sowohl gegenüber dem Kongreß als auch gegenüber dem Präsidenten verantwortlich.

15 — Unter „unangemessene Praktiken" fällt z. B. auch die Entscheidung, Arbeitnehmern das Vereinigungsrecht oder den Anspruch auf Tarifverhandlungen zu verweigern, ihnen dann aber bestimmte Arbeitsbedingungen aufzuerlegen. Siehe Section 301 (d)(3) unter B(iii).

Bis 1988 wurde allgemein angenommen, daß die Befugnis des Präsidenten, gemäß Section 301 auf Antrag oder ohne Antrag tätig zu werden, eine absolute Ermessensbefugnis war, über die ebensowenig eine gerichtliche Kontrolle ausgeübt werden konnte [16]. Das Gesetz von 1988 übertrug diese Befugnis dem USTR und schränkte dabei ihren Ermessenscharakter in sehr begrenztem Maße ein, nämlich in dem Sinne, daß der USTR manchmal *verpflichtet* ist, eine Untersuchung einzuleiten [17]. In der Regel steht es dem USTR jedoch auch jetzt noch frei, in einem bestimmten Fall ein Untersuchungsverfahren einzuleiten — sei es auch manchmal, hinsichtlich bestimmter Modalitäten, „subject to the direction of the President" (siehe Section 301 (a)(1]; es bleibt also dabei, daß seine Befugnis keiner gerichtlichen Nachprüfung unterliegt.

18. Dieser kurze Hinweis auf das Recht der Vereinigten Staaten mag andeuten, wann und warum die Befugnis einer Behörde als politische Ermessensausübung, die keiner gerichtlichen Nachprüfung unterliegt, qualifiziert werden kann. Dies scheint nämlich der Fall zu sein, wenn die Schlüsselbegriffe, von denen die Ausübung der Befugnis abhängig gemacht wird, rechtlich nicht definierbar sind. Im Fall der Section 301 steht es dem USTR nämlich frei (vorbehaltlich der insoweit im Jahre 1988 vorgenommenen Änderung), gegen Praktiken einzuschreiten, die, obwohl sie rechtlich erlaubt sind, seiner Meinung nach gleichwohl unangemessen, unfair oder unbillig sind. Die letztgenannten Begriffe haben nach den im Section 301 (d)(3)(B) gegebenen Beispielen einen politischen, jedenfalls keinen rechtlichen Inhalt und sind aus diesem Grunde nicht gerichtlich nachprüfbar. Ihre praktische Durchführung ist einer in besonderem Maße politisch legitimierten Instanz (bis 1988 dem Präsidenten, danach dem USTR, der dem Präsidenten und dem Kongreß verantwortlich ist) übertragen worden [18].

Die Dinge liegen anders bei der Verordnung Nr. 2641/84. Nach dieser Verordnung hat die Kommission nur dann die Befugnis, ein Untersuchungsverfahren einzuleiten, wenn der Beweis für eine *unerlaubte* Handelspraktik erbracht wurde [19]. Die Entscheidung der Kommission ist somit in erster Linie an einen rechtlich definierbaren Normenbestand (im vorliegenden Fall der Verstoß gegen internationale Rechtsvorschriften; vgl. dazu die Nrn. 10 ff.) gebunden. Das Interesse der Gemeinschaft spielt nur die Rolle einer zusätzlichen Bedingung, die die Kommission noch dazu veranlassen kann, das Verfahren *nicht* einzuleiten. Aber auch dann ist die Entscheidung der Kom-

16 — Siehe u. a. den Senatsbericht (Nr. 1298) über den ursprünglichen Wortlaut des Trade Act von 1974, veröffentlicht in *U. S. Code Cong. & Adm. News 7186* (1974). Siehe ebenfalls Hansen, P.: „Defining unreasonableness in international trade: Section 301 of the Trade Act of 1974", *Yale Law Journal*, 1987, S. 1122 bis 1146, Fußnote 36 auf S. 1129; Hilf: „International Trade Disputes and the Individual: Private Party Involvement in national and international Procedures regarding unfair foreign Trade Practices", *Außenwirtschaft* 1986, S. 441 ff., 458.

17 — Das Gesetz von 1988 fügte eine „Super 301 Section" ein, die den USTR verpflichtete, eine Untersuchung einzuleiten im Hinblick auf feststehende „prioritäre Praktiken" und „prioritäre Länder" (diese Begriffe verweisen auf bestehende Hindernisse, deren Beseitigung den amerikanischen Exporteuren besonders zugute kommen soll), die vom USTR aufgrund des Jahresberichts des „National Trade Estimate" ermittelt werden. Darüber hinaus sieht das Gesetz eine Anzahl „beschleunigte" Verfahren für Länder vor, die keinen „adäquaten und wirksamen" Urheberrechtsschutz vorsehen oder amerikanischen Personen, die auf den Urheberrechtsschutz vertrauen, keinen fairen und billigen Zugang zu ihrem Markt gewähren.

18 — Ob derartige nationale Rechtsvorschriften vereinbar sind mit den Freihandelsgrundsätzen, die dem GATT zugrunde liegen und die ein einseitiges Vorgehen gegen Praktiken eines GATT-Partners nur zulassen, wenn diese völkerrechtswidrig sind, will ich hier nicht prüfen. Fest steht, daß die Europäische Gemeinschaft aus diesen Gründen eine kritische Haltung zu Section 301 eingenommen hat, da sie darin wegen der Verurteilung eines rechtmäßigen, aber unzumutbaren Verhaltens eine Abweichung vom Geist des GATT sieht. Siehe die Verweisungen bei Denton, R.: „The new Commercial Policy Instrument and AKZO v. Dupont", *European Law Revue*, 1988, S. 3, 4.

19 — Diese Beschränkung auf *unerlaubte* Handelspraktiken und die entsprechende Abweichung von Section 301 des U. S. Trade Act beruhen auf einer bewußten Entscheidung (siehe die Hinweise bei Bronckers, a. a. O., S. 213 bis 219, und bei Denton, a. a. O., S. 5 f.).

mission meines Erachtens nicht völlig ungebunden, sei es auch nur deshalb, weil die Kommission darlegen und nach meiner Ansicht auch begründen muß, warum „sich in dem Untersuchungsverfahren heraus[gestellt hat]", daß das Interesse der Gemeinschaft keine Einleitung eines Untersuchungsverfahrens erfordert. Es scheint mir nämlich ein Erfordernis ordnungsgemäßer Verwaltung zu sein, daß die Kommission ein Minimum von Gründen angibt, warum sie dieser Auffassung ist, da es, wie anzunehmen ist, den Anfang eines Beweises für das Bestehen von unerlaubten Handelspraktiken und der sich daraus ergebenden Schädigung gibt.

19. Im Grunde haben wir es hier mit dem bekannten Problem der richterlichen Kontrolle über eine hoheitliche Befugnis zu tun, die durch einen bedeutenden Ermessens- oder sogar politischen Spielraum gekennzeichnet ist. Wie der frühere Präsident des Gerichtshofes Mertens de Wilmars in einem Beitrag über die Art und Weise, in der der Gerichtshof in einer derartigen Situation vorgeht, geschrieben hat, erfolgt die richterliche Kontrolle derartiger Befugnisse schrittweise: Erst wird geprüft, ob die Behörde sich im Rahmen der Materie hält, für die ihr eine Ermessensbefugnis eingeräumt wurde, dann wird untersucht, ob die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, von denen die Ausübung der Befugnis abhängig gemacht wurde, feststehen und richtig qualifiziert worden sind, und schließlich wird die eigentliche Ausübung der Ermessensbefugnis anhand allgemeiner Rechtsgrundsätze geprüft[20], insbesondere anhand der Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung und des Gleichheitsgrundsatzes, des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Begründungspflicht.

20 — „The case-law of the Court of Justice in relation to the review of the legality of economic policy in mixed-economy systems", Legal Issues of European Integration, 1982/1, S. 5 ff.

Der Umstand, daß einer Behörde ein unbestimmter Begriff wie „Interesse der Gemeinschaft" als Leitfaden für ihr Tätigwerden an die Hand gegeben wird, bedeutet nicht, daß keine gerichtliche Nachprüfung mehr besteht, sicher nicht, wenn dieser Begriff wie im vorliegenden Fall nur eine ergänzende (und negative) Rolle spielt, nämlich damit auf das Tätigwerden der Behörde, das in erster Linie an das Vorhandensein von unerlaubten Praktiken gebunden ist, doch noch verzichtet werden kann. Im Privatrecht werden derartige unbestimmte Begriffe mit normativem Inhalt regelmäßig verwandt, wie etwa das Interesse des Kindes oder der Familie oder das Gesellschaftsinteresse. Dies hat nicht zur Folge, daß der Richter keine Prüfung vornehmen darf, da er ja auch dann darüber wachen muß, daß die Befugnis nicht mißbraucht wird. Allerdings muß er in diesem Fall auf eine vollständige (d. h. mehr als marginale oder periphere) Prüfung verzichten, da er nicht in den Kern der Beurteilung eintreten darf, die von der Person oder Behörde vorgenommen wird, der die privat- oder öffentlich-rechtliche Befugnis zusteht.

Im Ergebnis kann somit festgestellt werden, daß die Verweisung auf das Interesse der Gemeinschaft als ergänzende Bedingung (neben der Verletzung des Völkerrechts) und als negative Bedingung (um die Kommission vom Eingreifen abzuhalten) die gerichtliche Nachprüfung nicht ausschließt, wohl aber sehr beschränkt. Sie schließt sie nicht aus, da das Gericht untersuchen muß, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung der Befugnis vorliegen und die Verfahrensgarantien eingehalten wurden, ob die tatsächlichen Umstände feststehen und zutreffend gewürdigt wurden und ob die Ausübung der Befugnis selbst entsprechend den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Verwaltung, insbesondere entsprechend dem Gleichheitsgrundsatz und unter korrekter Interessenabwägung erfolgt ist. Gleichwohl bleibt die gerichtliche Nachprüfung be-

schränkt, da es letztlich die Kommission ist, die feststellen muß, worin das Interesse der Gemeinschaft im konkreten Fall besteht. Der Umstand, daß die Beurteilung des Interesses der Gemeinschaft durch die Kommission nach der Verordnung Nr. 2641/84 in einem früheren Stadium stattfindet als nach der Verordnung Nr. 2176/84, führt meines Erachtens zu keinem anderen Ergebnis hinsichtlich des Umfangs der gerichtlichen Nachprüfung, auch wenn dieser Unterschied zur Folge hat, daß der Antragsteller früher abgewiesen wird.

C — *Ergebnis des ersten Teils der Schlußanträge*

20. Aus dem Vergleich zwischen der Verordnung Nr. 2641/84 mit den (früheren und den heutigen) Antidumping- und Antisubventionsverordnungen haben sich keine Argumente dafür ergeben, daß der Standpunkt des Gerichtshofes in den vorausgegangenen Fediol-Rechtssachen im Hinblick auf die letztgenannten Verordnungen (siehe dazu Nr. 8) nicht ebenso für die Verordnung Nr. 2641/84 gelten soll. In keinem der beiden Fälle besitzt die Kommission einen politischen Ermessensspielraum, der keiner gerichtlichen Nachprüfung unterliegt. Zwar hat die Kommission nach der Verordnung Nr. 2641/84 eine nicht unbedeutende Befugnis zur Auslegung des Völkerrechts und in einem frühen Stadium des Verfahrens einen weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung des Interesses der Gemeinschaft, aber beide Befugnisse unterliegen der gerichtlichen Nachprüfung.

Zweiter Teil: Die Ausübung der gerichtlichen Nachprüfung im konkreten Fall

21. Wie zu Anfang ausgeführt, hat die Klägerin bei der Kommission zwei Praktiken Argentiniens als unerlaubte Handelspraktiken im Sinne der Verordnung Nr. 2641/84 beanstandet. Ich beschränke mich auf eine kurze Schilderung der beanstandeten Praktiken und verweise für eine ausführlichere Darstellung auf den Sitzungsbericht.

In erster Linie richtete sich der Antrag der Fediol gegen ein „Margengarantiesystem", das darauf abzielt, der argentinischen sojaverarbeitenden Industrie ein Angebot an Mengen Sojabohnen zu einem Preis zu garantieren, der unter dem Weltmarktpreis liegt. Das aktive (und wesentliche) Element des Systems ist das sogenannte „System differenzierter Abgaben", das für die Ausfuhr von Sojaerzeugnissen (nämlich Sojabohnen, Sojaöl und Sojaschrot) gilt. Nach diesem System werden auf die Ausfuhr von Sojabohnen (aus denen Sojaöl und Sojaschrot hergestellt werden) höhere Abgaben erhoben als auf die Ausfuhr von Sojaöl und Sojaschrot. Dem Antrag der Fediol zufolge wurden die jeweiligen Abgaben auf der Grundlage künstlicher Referenzpreise berechnet, die die argentinischen Behörden für diese Erzeugnisse festsetzten. Durch die höhere Abgabe auf Sojabohnen steige das Angebot dieser Erzeugnisse auf dem argentinischen Markt und falle ihr Verkaufspreis für die argentinische Ölindustrie, so daß diese bedeutende Gewinnspannen realisieren könne (und faktisch in den Genuß einer „Margengarantie" komme), wodurch sie imstande sei, ihre Erzeugnisse auf dem Weltmarkt unter den normalen Preisen zu verkaufen.

In zweiter Linie wurde im Antrag der Fediol das Bestehen von mengenmäßigen Be-

schränkungen bei der Ausfuhr von Sojabohnen in Form zeitweiliger Aussetzungen der (obligatorischen) Registrierung der Ausfuhr von Sojabohnen gerügt.

Die Kommission wies den Antrag der Klägerin durch die angefochtene Entscheidung in beiden Punkten zurück. In der Entscheidung wird das Bestehen eines „Systems differenzierter Abgaben" nicht in Zweifel gezogen, es wird jedoch festgestellt, daß es mit einigen der im folgenden untersuchten Vorschriften des GATT nicht unvereinbar sei. Hinsichtlich der beanstandeten mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen heißt es in der Entscheidung, daß der Antrag der Fediol keinen einzigen Beweis für das Bestehen solcher Beschränkungen enthält (siehe auch oben Nr. 5 am Ende). Demzufolge hat die Kommission sich auf die Beurteilung des tatsächlichen Bestehens und der Rechtmäßigkeit der beanstandeten Praktiken beschränkt (ohne ihre Entscheidung auf das Interesse der Gemeinschaft zu stützen).

Ich werde im folgenden die verschiedenen Punkte der Entscheidung der Kommission durchgehen und prüfen, ob die Kommission sich hinsichtlich jedes Punktes innerhalb der ihr eingeräumten Befugnisse gehalten hat, d. h. im vorliegenden Fall hauptsächlich der Befugnis, die Vorschriften des GATT auszulegen, aus denen die Unerlaubtheit der beanstandeten Praktiken hergeleitet werden muß [21].

A — *Verstoß gegen bestimmte Vorschriften des GATT?*

Angeblicher Verstoß gegen Artikel III Absatz 1 des GATT

22. Dieser Artikel bestimmt u. a., daß „innere" Abgaben [22] oder Belastungen von der Art, die „innere" Transaktionen wie Verkauf, Ankauf usw. beeinflussen, auf „eingeführte oder inländische" Waren nicht derart angewendet werden dürfen, daß die inländische Erzeugung geschützt wird.

Die Klägerin trägt vor, daß die argentinischen differenzierten Abgaben sehr wohl als innere Abgaben angesehen werden könnten, da, wenn die Abgaben nur auf ausgeführte Erzeugnisse erhoben würden, die Unterschiede zwischen den anwendbaren Tarifen Folgen für den *Binnenmarkt* hätten, so daß die nationale sojaverarbeitende Industrie dadurch geschützt würde. Darüber hinaus macht die Klägerin geltend, Artikel III Absatz 1 bezwecke nicht nur, *eingeführte Waren* gegen diskriminierende Abgabenerhebungen zu schützen, sondern er verbiete auch, daß der Schutz der nationalen Produktion dazu führe, daß die *Ausfuhr* von verarbeiteten Erzeugnissen den Industriesektoren in Drittländern Schaden zufüge. Zur Stützung ihres Vorbringens verweist die Klägerin u. a. auf die Materialien zu Artikel III des GATT und die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 95 EWG-Vertrag [23].

21 — Bei der Untersuchung der herangezogenen Vorschriften des GATT habe ich folgende Quellen benutzt: den Wortlaut des GATT, die Auslegungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen, die von den Vertragsparteien des GATT angenommenen „panel reports" und ergänzend die Lehre.

22 — Die beiden authentischen Fassungen des GATT (in englischer und französischer Sprache) sprechen von „internal taxes" und „taxes intérieures".

23 — Sie verweist dabei auf das Urteil vom 29. Juni 1978 in der Rechtssache 142/77, Statens Kontrol, Slg. 1978, 1543.

Die Kommission wendet sich gegen die Argumente der Klägerin, indem sie darauf verweist, daß Artikel III Absatz 1 des GATT lediglich die Erhebung inländischer Abgaben betreffe, und vor allem eine diskriminierende Behandlung von eingeführten bzw. inländischen Erzeugnissen verbiete. Da die beanstandeten argentinischen Abgaben keine „inneren Abgaben", sondern vielmehr Ausfuhrabgaben seien, fielen sie nicht unter Artikel III Absatz 1; folglich enthalte der Antrag der Klägerin zu diesem Punkt keine genügenden Beweismittel für einen Verstoß gegen diesen Artikel.

23. Die Auslegung der Kommission ist unter Berücksichtigung des Wortlauts, der Zielsetzung und der praktischen Anwendung des Artikels III Absatz 1 des GATT nicht unberechtigt. Der Umstand, daß durch bestimmte Ausfuhrabgaben eine inländische Erzeugung geschützt wird, macht diese Abgaben noch nicht zu *inneren* Abgaben, d. h. Abgaben, die für *inländische* Transaktionen gelten (so der Wortlaut von Artikel III Absatz 1. Dieser Artikel nimmt darüber hinaus ausdrücklich auf eingeführte und inländische Erzeugnisse Bezug, nicht dagegen auf ausgeführte Erzeugnisse. Die Klägerin hat übrigens keinen einzigen Präzedenzfall anführen können, aus dem sich ergibt, daß auch Ausfuhrabgaben unter Artikel III Absatz 1 fallen können. Auch die Passage aus den Materialien, die sie anführt, handelt nicht von Ausfuhrabgaben[24].

Im übrigen ist zu bemerken, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Auslegung von Artikel 95 nicht einfach analog auf das GATT übertragen werden kann. Der EWG-Vertrag hat einen anderen Zweck und eine andere Tragweite als das GATT: Während das GATT die Liberalisierung des Welthandels bezweckt, zielt der EWG-Vertrag darauf ab, einen einheitlichen Markt zu schaffen, der den Merkmalen eines Binnenmarktes so nahe wie möglich kommt[25]. Dies hindert nicht, daß die Bestimmungen beider Verträge in gleicher Weise ausgelegt werden können, wenn Wortlaut und Ziel der betroffenen Bestimmungen dazu Anlaß geben. Die Klägerin legt jedoch nicht dar, warum dies im vorliegenden Fall so sein soll.

Angeblicher Verstoß gegen Artikel XI Absatz 1 des GATT durch das Margengarantiesystem

24. Artikel XI Absatz 1 bezweckt, alle mengenmäßigen Beschränkungen sowohl der Ein- als auch der Ausfuhr von Gütern abzuschaffen, unabhängig davon, ob diese mengenmäßigen Beschränkungen in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen „oder in Form von anderen Maßnahmen" verhängt werden. „Zölle, Abgaben und sonstige Belastungen" werden jedoch ausdrücklich vom Anwendungsbereich dieser Vorschrift ausgeschlossen.

Trotz des ausdrücklichen Ausschlusses von „Zöllen, Abgaben und sonstigen Belastun-

24 — Nach Artikel 32 des Wiener Übereinkommens (siehe oben Nr. 13) sind Materialien übrigens nur ein zusätzliches und beschränktes Auslegungsmittel.

25 — Urteil vom 26. Oktober 1982 in der Rechtssache 104/81, Hauptzollamt Mainz/Kupferberg, Slg. 1982, 3641, Randnr. 30, unter Verweisung auf das Urteil vom 9. Februar 1982 in der Rechtssache 270/80, Polydor/Harlequin Record Shops, Slg. 1982, 329, Randnr. 18.

gen" in Artikel XI Absatz 1 vertrat die Fediol in ihrem Antrag die Auffassung, daß die argentinischen Praktiken gleichwohl gegen diesen Artikel verstießen. Das System differenzierter Abgaben sei nur ein Teil eines Margengarantiesystems, dessen andere Elemente, insbesondere die Festlegung von künstlichen Referenzpreisen, unter den Begriff „andere Maßnahmen" in Artikel XI fielen, der sich auf Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie Ausfuhrbeschränkungen beziehe.

In der Entscheidung der Kommission heißt es vorab, das beanstandete argentinische System bestehe „im wesentlichen" aus einem System differenzierter Ausfuhrabgaben und in der Festlegung von Referenzpreisen, die die Grundlage für die Abgaben bildeten. Die Kommission meint deshalb, daß von einem Verstoß gegen Artikel XI Absatz 1 keine Rede sein könne. Die argentinischen Praktiken könnten nur durch Artikel XI Absatz 1 verboten sein, wenn die Höhe der Abgabe so bedeutend sei, daß diese einer mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkung oder einem Ausfuhrverbot gleichkomme. Eine solche Hypothese ist nach den Ausführungen in der Entscheidung der Kommission im vorliegenden Fall ausgeschlossen, da sich aus den Statistiken ergebe, daß die Einfuhr von Sojabohnen aus Argentinien in die Gemeinschaft zwischen 1981 und 1985 (in den vier Jahren, die der Antragstellung durch die Fediol vorausgegangen seien) wesentlich zugenommen habe.

25. Vor dem Gerichtshof hat die Klägerin die Auffassung vertreten, bestimmte wesentliche Bestandteile des beanstandeten Systems (namentlich die Festsetzung von künstlichen Referenzpreisen) seien Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen und verstießen aus diesem Grunde gegen Artikel XI Absatz 1. Sie stützt ihr Vorbringen auf zwei Gründe: Erstens bestehe das argentinische System (das die Klägerin ein Margengarantiesystem nennt) aus verschiedenen Bestandteilen, und jeder Bestandteil, insbesondere die Festsetzung von künstlichen Referenzpreisen, müsse als ein eigenständiges Element anhand des GATT geprüft werden. Zweitens verbiete Artikel XI Absatz 1 nicht nur mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen, sondern auch, in der Terminologie des EWG-Vertrags, Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie Ausfuhrbeschränkungen. In diesem Zusammenhang verweist die Klägerin im übrigen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag.

Keine der beiden Begründungen kann mich überzeugen, am wenigsten die zweite. Es scheint mir nämlich, daß, wenn die GATT-Partner auch Maßnahmen mit gleicher Wirkung als Verlängerung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen — die einzigen, die hauptsächlich in Artikel XI genannt werden — hätten verbieten wollen, sie dies wie die Verfasser des EWG-Vertrags ausdrücklich hätten tun müssen. Gemäß dem, was ich bereits allgemein ausgeführt habe, ist es weder Sache der Kommission (wie die Klägerin in ihrer Erwiderung glauben machen will) noch des Gerichtshofes, durch eine extensive Auslegung, die nicht auf einen ausdrücklichen oder sich aus der Anwendungspraxis ergebenden Konsens der Vertragspartner gestützt ist, diesen wesentlichen Punkt hinzuzufügen und mit dieser Begründung eventuelle Maßnahmen gegen einen anderen GATT-Partner zu ergreifen. Auch die erste Begründung kann mich nicht überzeugen. Die Festlegung von Referenzpreisen ist ein Bestandteil des Systems differenzier-

ter Abgaben, betrifft insbesondere die Besteuerungsgrundlage und fällt als solche nicht unter das Verbot des Artikels XI Absatz 1.

Aufgrund des Vorhergehenden braucht nicht näher auf die Studie einer Arbeitsgruppe des GATT aus dem Jahre 1950 eingegangen zu werden, die sich eindeutig auf mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen (und nicht auf die diesen gleichgestellten Maßnahmen) bezieht; ebensowenig braucht auf das Vorbringen eingegangen zu werden, das sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag bezieht[26]. Was die von den Parteien angeführten Statistiken betrifft, enthalten diese keinen Hinweis, aus dem sich ergibt, daß mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen eingeführt wurden (siehe auch die folgende Nr.). Das Vorbringen zur Aussetzung der Ausfuhrgenehmigungen wird sogleich erörtert.

Angeblicher Verstoß gegen Artikel XI Absatz 1 des GATT durch zeitweilige Aussetzung von Ausfuhrgenehmigungen

26. In dem Antrag der Fediol wurde auch die zeitweilige Aussetzung der Ausfuhrgenehmigungen für Sojabohnen durch die Aussetzung der (obligatorischen) Registratur(formalitäten) für die Ausfuhr dieser Erzeugnisse gerügt; zum Beweis für diese Behauptung wurde auf eine Stelle in einem Zeitschriftenartikel (in englischer Sprache) verwiesen.

In der angefochtenen Entscheidung heißt es dazu, daß der Antrag insoweit keine Beweismittel enthalte; dabei wird auch auf die vorgenannten Statistiken über die Ausfuhr von Sojabohnen nach der Europäischen Gemeinschaft verwiesen, aus denen sich ein Ansteigen dieser Ausfuhr ergebe. Nach Auffassung der Kommission implizieren diese Statistiken, daß der Antrag der Klägerin nicht genügend Beweismittel dafür enthalte, daß es tatsächlich zur Aussetzung von Ausfuhrgenehmigungen gekommen sei[27]. In ihrer Klagebeantwortung fügt die Kommission hinzu, nach dem Wortlaut des angeführten Presseartikels sei die (behauptete) Aussetzung auf die Notwendigkeit gestützt gewesen, Anpassungen aufgrund bestimmter Änderungen der Referenzpreise im Rahmen des beanstandeten Abgabensystems vorzunehmen. Wenn dies zutreffe, seien die Aussetzungen gemäß Artikel XI Absatz 2 Buchstabe b gerechtfertigt.

27. Dieser Teil der Entscheidung der Kommission stützt sich, wie bereits mehrfach erwähnt, in erster Linie auf eine Bewertung der von der Fediol beigebrachten tatsächlichen Beweismittel. Aus den in dem Antrag und der Klageschrift aufgeführten Tatsachen ergibt sich, daß das argentinische Genehmigungssystem für die Ausfuhr von Sojabohnen ein sogenanntes „automatisches" Genehmigungssystem ist, nach dem die Erteilung der erforderlichen Genehmigungen an keinerlei Voraussetzung geknüpft ist. Es

26 — Siehe im übrigen zu diesen beiden Begründungen Nr. 23 und die Fußnoten 22 und 23.

27 — Nach Ansicht der Klägerin widersprechen diese Statistiken ihrem Vorbringen nicht. Die Zunahme der Ausfuhr argentinischer Sojabohnen nach der Gemeinschaft sei Folge der wesentlichen Zunahme der Produktion von Sojabohnen (seit 1980), die einhergegangen sei mit einer weniger schnellen Zunahme der Verarbeitungskapazität der argentinischen Industrie. Es gehe somit um eine vorübergehende Situation, die verschwinden werde, sobald die Produktionskapazität ein genügendes Niveau erreicht habe.

ist unstreitig, daß derartige Genehmigungen nach Artikel XI Absatz 1 des GATT zulässig sind [28]. Die Frage stellt sich somit allein im Hinblick auf die Aussetzung dieser Genehmigungen.

Enthielt der Antrag zu diesem Punkt genügend Beweismittel? Es ist festzustellen, daß der Artikel nicht aus einer offiziellen oder auch argentinischen Quelle stammt, sondern wahrscheinlich aus einer europäischen oder amerikanischen Fachzeitschrift, deren Herkunft im Antrag und in der Klageschrift nicht deutlich angegeben wird. In dem Artikel heißt es am Ende eines Berichts über die Erhöhung der differenzierten Abgaben infolge einer 18 %igen Abwertung des Peso, daß die Registrierung der Ausfuhr zeitweilig ausgesetzt werde, um „notwendige Anpassungen" vorzunehmen. Aus dem Text des Artikels selbst geht also hervor, daß die in Rede stehende Beschränkung, wenn sie bestanden hat, zeitweilig erfolgte und zwar aufgrund einer Änderung des Systems differenzierter Abgaben, das als solches nach dem Wortlaut von Artikel XI Absatz 1 nicht unter diesen Artikel fällt.

Da als einziger Beweis ein kaum identifizierter Zeitschriftenartikel beigebracht wurde und da die Beschränkung, auch wenn sie zeitweilig bestanden hätte, als Teil des Abgabensystems nicht unter Artikel XI Absatz 1 fiel, bin ich der Auffassung, daß die Kommission unter diesen Umständen entscheiden konnte, daß der Antrag der Fediol nicht genügend Beweismittel für das Bestehen von unzulässigen Ausfuhrbeschränkungen enthielt. Auch hier gibt das statistische Zahlenmaterial keinen Aufschluß.

Angeblicher Verstoß gegen Artikel XX des GATT

28. Artikel XX enthält eine Aufzählung einer Reihe von Praktiken, die trotz ihres handelsbeschränkenden Charakters im Rahmen des GATT ausdrücklich zugelassen werden, unter der (allgemeinen) Voraussetzung, daß sie keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung und auch keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels bilden. Die Klägerin hat geltend gemacht, daß die beanstandeten argentinischen Praktiken einen Verstoß gegen Artikel XX Buchstabe i darstellten (der vollständig in Nr. 50 des Sitzungsberichts wiedergegeben ist). Dieser Artikel, der eine bedingte Ausnahme für Beschränkungen der Ausfuhr inländischer Rohstoffe enthält, stellt nach Auffassung der Klägerin eine autonome Verbotsbestimmung für den Fall dar, daß die darin aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllt seien. Sollte der Gerichtshof diese Meinung nicht teilen, so wären die gerügten Praktiken unzulässig gemäß Artikel XX in Verbindung mit den Artikeln III, XI Absatz 1 und XXIII. Der angebliche Verstoß gegen Artikel XX wurde durch die Fediol in einer Ergänzung zu ihrem Antrag vom 9. Mai 1986 gerügt. Die Kommission wendet sich gegen die Auffassung, Artikel XX, der keine ganz konkreten Verpflichtungen festlege, enthalte ein autonomes Verbot. Sie führt aus, da Artikel XX Buchstabe i eine Ausnahme von Artikel XI vorsehe, könne er nur Anwendung finden,

28 — Siehe u. a. den „Panel Report" zum EWG-Programm über Mindesteinfuhrpreise, Genehmigungen und Garantien vom 18. Oktober 1978. Siehe das *Analytische Inhaltsverzeichnis* (Loseblattausgabe des GATT, Genf) unter Artikel XI Punkt 4.

wenn Artikel XI verletzt sei (z. B. wenn es um mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen gehe), was im vorliegenden Fall nicht zutreffe (siehe oben die Nrn. 24 bis 27).

29. Der Auffassung der Kommission ist meines Erachtens zuzustimmen. Aus dem Wortlaut und der Anwendungspraxis des Artikels XX[29] ergibt sich, daß diese Vorschrift keine selbständigen Verpflichtungen oder Verbote enthält. Die Herleitung einer allgemeinen Regel aus der Ausnahme von dieser allgemeinen Regel scheint mir im übrigen eine zweifelhafte Auslegungsmethode zu sein. Folglich konnte die Kommission zu Recht entscheiden, daß der Antrag der Fediol zu diesem Punkt keine genügenden Beweismittel enthielt.

Zwar wurde (wie die Klägerin hervorgehoben hat) in der angefochtenen Entscheidung der Kommission nicht auf den angeblichen Verstoß gegen Artikel XX eingegangen. Die Kommission bemerkt zu diesem Punkt jedoch zu Recht, daß ihre Entscheidung nicht auf alle Einzelheiten des in einem Antrag enthaltenen Vorbringens einzugehen braucht. Die Regel, die in Ihrem Urteil Fediol I aufgestellt worden ist, ist die, daß die Entscheidung der Kommission dem Antragsteller mitgeteilt werden muß, und daß „diese Unterrichtung zumindest die Angabe der wesentlichen Schlußfolgerungen der Kommission und eine Zusammenfassung der dafür maßgeblichen Gründe enthalten muß, so wie es ... für die Einstellung von förmlichen Untersuchungen bestimmt ist" (Slg. 1983, 2934, Randnr. 25). Im vorliegenden Fall ist dieses Erfordernis erfüllt, da die Entscheidung der Kommission hauptsächlich auf eine Prüfung der Artikel III, XI und XXIII gestützt war.

B — *Verstoß gegen die Verfahrensvorschrift des Artikels XXIII des* GATT?

30. Artikel XXIII bezweckt, die Zugeständnisse und Vorteile zu schützen, die nach dem GATT verliehen wurden. Er ermächtigt die GATT-Parteien, in bestimmten Fällen einzuschreiten, wenn sie feststellen sollten, daß Zugeständnisse oder sonstige Vorteile, die sich aufgrund des GATT für sie ergeben, zunichte gemacht werden durch die Nichterfüllung durch einen GATT-Partner (Buchstabe a) oder durch das Tätigwerden eines GATT-Partners, das gegen die Vorschriften des GATT verstößt oder auch nicht (Buchstabe b), oder infolge irgendeiner anderen Sachlage (Buchstabe c). Nach Auffassung der Klägerin wurden alle der Gemeinschaft verliehenen Vorteile zunichte gemacht, *sei es* durch ein Tätigwerden Argentiniens, das gegen das GATT verstößt, *sei es* durch ein unerlaubtes Handeln Argentiniens, das gleichwohl nicht gegen das GATT verstößt. Die angeblich zunichte gemachten Vorteile brauchten im ersten Fall nicht bewiesen zu werden, da der Verstoß gegen das GATT den Beginn der Vermutung einer Schmälerung des Vorteils bilde[30], und bestehe im zweiten Fall in der Nichterfüllung von zumindest drei berechtigten Erwartungen.

29 — Die Klägerin hat zur Stützung ihrer Auffassung keinen einzigen Präzedenzfall und auch keine Doktrin anführen können. Ich verweise, soweit erforderlich, auf die Noten, Entscheidungen und Erklärungen im Zusammenhang mit Artikel XX des GATT, die in dem bereits erwähnten *Analytischen Inhaltsverzeichnis* wiedergegeben sind und die nirgends eine Stütze für die Auffassung der Klägerin bieten.

30 — Siehe dazu das *Analytische Inhaltsverzeichnis* zu Artikel XXIII Nr. 11 Buchstabe a.

Bevor näher auf diese Argumentation eingegangen wird, ist festzustellen, daß die Klägerin keine Verletzung des Artikels XXIII *als solchen* geltend machen kann, gewiß nicht in diesem Stadium des Verfahrens. Dieser Artikel enthält nämlich *keine* materiell-rechtlichen Bestimmungen. Er schreibt lediglich ein Verfahren vor, das die GATT-Partner, die dies wünschen, befolgen müssen, wenn sie meinen, daß ein Vorteil, der durch das Abkommen erlangt wurde, geschmälert oder zunichte gemacht wird. Dieser Artikel betrifft somit ein mögliches Tätigwerden des GATT-Partners, der sich benachteiligt fühlt (im vorliegenden Fall die Gemeinschaft) und enthält keine Vorschriften zur Beurteilung der beanstandeten Praktiken (im vorliegenden Fall seitens Argentiniens). Darüber hinaus ist es ausschließlich Sache des benachteiligten GATT-Partners, wenn er dies wünscht, das in diesem Artikel beschriebene Verfahren einzuleiten.

Diese den GATT-Partnern zustehende Befugnis setzt eindeutig ein weites Ermessen voraus, das, was die Gemeinschaft als GATT-Partner betrifft, nach der Verordnung Nr. 2641/84 erst im letzten Stadium ausgeübt wird, nämlich am Ende des eigentlichen Untersuchungsverfahrens, wenn es darum geht, zu entscheiden, welche Maßnahmen gegen eine dann endgültig festgestellte unerlaubte Handelspraktik ergriffen werden sollen. Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2641/84 schreibt dazu vor, daß eventuell bestehende internationale Konsultationsverfahren oder Streitbeilegungsverfahren, wie die in Artikel XXIII des GATT vorgesehenen, angewandt werden sollen, und zwar nach einem komplexen Verfahren der Entscheidungsfindung, das in den Artikeln 11 Absatz 2 Buchstabe a und 12 der Verordnung Nr. 2641/84 geregelt ist. Die Berufung der Klägerin auf Artikel XXIII läuft somit darauf hinaus, den Gerichtshof um die Prüfung einer Entscheidung zu ersuchen, die die Kommission (unter Mitsprache des Rates: siehe Artikel 12 der Verordnung Nr. 2641/84) noch nicht erlassen hat und nach dem in der Verordnung Nr. 2641/84 vorgesehenen Verfahren in diesem Stadium noch nicht erlassen konnte[31].

Tatsächlich benutzt die Klägerin den Artikel XXIII, um die Verletzung verschiedener Artikel des GATT und einer Anzahl allgemeiner Rechtsgrundsätze, von denen verschiedene in ihrem Antrag nicht oder kaum angegeben waren, zu rügen. Obwohl ich aus den soeben dargelegten allgemeinen Gründen darauf verzichten könnte, diese Artikel zu erörtern, möchte ich gleichwohl auf diese hilfsweise, wenn auch nur durch das Prisma des Artikels XXIII herangezogenen Artikel und Grundsätze kurz eingehen. Ich lasse dabei die Artikel des GATT außer Betracht, die bereits besprochen wurden (d. h. die Artikel III, XI und XX) und die hier erneut — aber nunmehr zusammen — von der Klägerin herangezogen werden. Wenn jeder dieser Artikel für sich allein nicht verletzt ist, sehe ich nicht ein, weshalb sie zusammengenommen doch verletzt worden sein sollen.

31 — Ich lasse hier die Frage beiseite, in welchem Maße eine derartige Entscheidung der Kommission unter Mitsprache (tatsächlich mit einem Vetorecht) des Rates der gerichtlichen Kontrolle unterworfen ist. Es geht hier nämlich um einen „acte de gouvernement" im vollen Sinne dieses Wortes im internationalen Bereich unter Bezugnahme nicht auf die Auslegung, sondern auf die Durchführung eines internationalen Vertragswerks.

Angeblicher Verstoß gegen Artikel XVI in Verbindung mit Artikel XX und der Präambel in Verbindung mit Artikel XXIII des GATT

31. Im Rahmen des Artikels XXIII des GATT führt die Klägerin (neben den bereits besprochenen Artikeln III, XI und XX) in erster Linie an, daß die argentinischen Praktiken durch die Zuwiderhandlung gegen Artikel XVI Abschnitt A des GATT, der Subventionen verbietet, Vorteile zunichte machten. Die Anwendung von Artikel XVI des GATT — allein oder in Verbindung mit dem bereits erörterten und für nicht anwendbar befundenen Artikel XX (dazu oben Nr. 28) — wird von der Klägerin in bezug auf die beanstandeten argentinischen Praktiken zum ersten Mal in der Klageschrift gefordert.

Zu diesem Punkt ist festzustellen, daß die Fediol im Rahmen der vorliegenden Nichtigkeitsklage kein Argument mehr aus einer Vorschrift des GATT herleiten kann, auf die sie sich nicht in ihrem Antrag oder jedenfalls bevor die Kommission die angefochtene Entscheidung erlassen hat, berufen hat[32]. Darüber hinaus betrifft der Artikel die Gewährung von Subventionen, d. h. einen Gegenstand, der nicht unter die Verordnung Nr. 2641/84 fällt (siehe dazu Nr. 7, Fußnote 4)[33].

32 — Die Klägerin meint, daß der Gerichtshof alle Klagegründe prüfen muß, die geltend gemacht werden, bevor die Entscheidung der Kommission unanfechtbar geworden sei. Dieses Vorbringen erscheint mir im Zusammenhang mit der uns heute beschäftigenden Rechtssache unrichtig. Es geht hier nämlich um die Frage, ob die Kommission zu Recht gemeint hat, daß zu dem Zeitpunkt, als sie die angefochtene Entscheidung erließ, keine genügenden Beweismittel vorhanden waren, um eine Untersuchung zu rechtfertigen (Artikel 3 der Verordnung Nr. 2641/84). Es ist klar, daß Beweismittel, die zu diesem Zeitpunkt nicht vorgelegt waren, nicht von der Kommission berücksichtigt werden konnten (es sei denn, ein Verstoß gegen Artikel XVI hätte sich offensichtlich aus den im Antrag enthaltenen Beweismitteln ergeben, quod non: siehe die folgende Fußnote).

33 — Die Klägerin trägt allerdings vor, daß Artikel XVI des GATT sich nicht nur auf Subventionen, sondern auch auf „jede Form von Einkommens- oder Preisstützung" bezieht (siehe Artikel XVI Absatz 1). Aus dem Wortlaut des Artikels XVI ergibt sich jedoch deutlich, daß damit eine Form der Subventionierung gemeint ist.

Weiterhin soll nach Auffassung der Klägerin auch ein Verstoß gegen die Regeln vorliegen, die in der Präambel des GATT enthalten sind (allgemeines Verbot diskriminierender Maßnahmen), in Verbindung mit den Artikeln des GATT, die besondere Vorschriften gegen die Diskriminierung enthalten. Die Kommission entgegnet darauf, daß die Präambel des GATT keine besonderen Verpflichtungen enthält, deren Nichtbeachtung *als solche* einen Verstoß gegen das GATT darstellen kann. Auch zu diesem Punkt kann der Auffassung der Kommission gefolgt werden.

Angebliche Verletzung berechtigter Erwartungen in Verbindung mit Artikel XXIII des GATT

32. Das Verfahren des Artikels XXIII des GATT kann, wie die Klägerin zu Recht ausgeführt hat, auch eingeleitet werden (siehe dazu jedoch oben Nr. 30), wenn der Verlust eines Vorteils für eine Vertragspartei des GATT sich nicht aus der Verletzung einer besonderen GATT-Verpflichtung, sondern aus einer anderen von einem anderen GATT-Partner getroffenen Maßnahme (oder sogar, so Artikel XXIII Absatz 1 Buchstabe c, aus dem Bestehen irgendeiner anderen Sachlage) ergibt. Unter derartige Maßnahmen fällt, wie die Klägerin schon in ihrem Antrag und später ausführlicher in ihrer Klageschrift ausgeführt hat, die Verletzung allgemein anerkannter Regeln wie des Grundsatzes von Treu und Glauben oder auch des Diskriminierungsverbots (von dem in der Präambel des GATT die Rede ist) oder des Verbots der Vertragsumgehung (namentlich des Subventionsverbotsartikels XVI in Verbindung mit Artikel XX des GATT).

Der Vorteil für die Gemeinschaft habe in mindestens drei berechtigten Erwartungen der Gemeinschaft bestanden, die nun durch eine solche Verletzung enttäuscht worden seien (siehe auch Nr. 60 des Sitzungsberichts).

In der Entscheidung der Kommission heißt es dagegen, die Klägerin bezeichne den Vorteil, der durch die beanstandeten argentinischen Praktiken zunichte gemacht worden sein soll, nicht genau. Dabei wird auf den Umstand hingewiesen, daß die Festsetzung des Einfuhrzolls auf Sojaschrot auf Null — die die Klägerin als verlorengegangenen Vorteil bezeichnet — keinen Vorteil für die Gemeinschaft darstelle (die Klägerin erwidert darauf, daß ein unrechtmäßiger Vorteil vorliege, daß die Gemeinschaft nämlich dadurch einen Anspruch auf Gegenkonzessionen erheben könne), daß darüber nicht mit Argentinien verhandelt worden sei und daß die Vorteile aus dem GATT nicht nach Sektoren, sondern vielmehr global beurteilt werden müßten. In ihrer Klagebeantwortung fügt die Kommission dem noch hinzu, daß das „Zunichtemachen eines Vorteils" gemäß Artikel XXIII des GATT sich nicht auf allgemeine Vorteile wie die Nichtbeeinträchtigung des internationalen Wettbewerbs oder die Nichtbeeinträchtigung der eigenen Industrie beziehe, sondern auf bestimmte Vorteile, die durch den betroffenen Staat ausgehandelt worden seien.

33. Die Weigerung der Kommission, aufgrund dieser Argumente ein Untersuchungsverfahren zu beginnen, ist meines Erachtens berechtigt. Zuerst und vor allem, weil, wie bereits im Zusammenhang mit Artikel XXIII allgemein festgestellt, eine auf diesen Artikel gestützte Entscheidung der Kommission beim jetzigen Stand des Verfahrens noch nicht ergangen ist (siehe oben Nr. 30). Weiterhin, weil die „Verletzung berechtigter Erwartungen" in meinen Augen nicht als Schmälerung eines Vorteils im Sinne des Artikels XXIII des GATT angesehen werden kann, sicher nicht, wenn es um so allgemeine Erwartungen wie die geht, auf die die Klägerin sich beruft. Im Zusammenhang mit der spezifischsten dieser Erwartungen (die Festsetzung des Nulltarifs für Sojaschrot) lassen die Ausführungen der Kommission ernsthafte Zweifel an der Berechtigung dieser Erwartung bestehen. Schließlich ist höchst bestreitbar, ob im vorliegenden Fall eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben vorliegt. Wie bereits angedeutet (Nr. 14), verweist dieser für die Auslegung vertraglicher Bestimmungen geltende Grundsatz auf die Notwendigkeit, bei der Forderung von Maßnahmen gegen einen GATT-Partner nicht ausschließlich von den eigenen Ansichten auszugehen, sondern auch die der anderen Vertragspartei zu berücksichtigen.

Angeblicher Verstoß gegen Artikel XXXVI, der die allgemeinen Ziele des GATT enthält

34. In der am 9. Mai 1986 eingereichten Ergänzung ihres Antrags (also vor Erlaß der angefochtenen Entscheidung der Kommission) führte die Fediol weiterhin aus, daß Artikel XXXVI des GATT angewandt werden müsse. In diesem Artikel haben die vertragschließenden Parteien eine Reihe allgemeiner Ziele auf dem Gebiet des internationalen Handels niedergelegt. Die angefochtene Entscheidung der Kommission geht auf diesen Teil des Antrags nicht ein. Die Klägerin hat im Lauf des Verfahrens vor dem Gerichtshof zu diesem Punkt keinen förmlichen Antrag gestellt.

Meines Erachtens kann dem Vorbringen der Kommission zugestimmt werden, daß in Artikel XXXVI keine rechtlich zwingenden Verpflichtungen enthalten sind und somit aufgrund dieses Artikels das Bestehen einer unerlaubten Handelspraktik nicht angenommen werden kann.

C — *Ergebnis des zweiten Teils der Schlußanträge*

35. Aus dem Vorangegangenen ergibt sich nicht, daß die Kommission ihre Befugnisse in der angefochtenen Entscheidung unrichtig ausgeübt hat.

Kosten

36. Die Klägerin beantragt die Verurteilung der Kommission zur Zahlung der Kosten, auch wenn diese den Rechtsstreit gewinnen sollte. Sie beruft sich dafür auf Artikel 69 § 3 Absatz 2 der Verfahrensordnung, wonach der Gerichtshof auch der obsiegenden Partei die Kosten auferlegen kann, die sie der Gegenpartei verursacht hat, wenn diese Kosten ohne angemessenen Grund verursacht wurden. Ich bin der Meinung, daß kein Grund besteht, auf diese Frage einzugehen, da die von der Klägerin zur Sache geltend gemachten Argumente nach der vorgenommenen Prüfung nicht durchgreifen und die Kommission durch die Zurückweisung des Antrags keine „Kosten ohne angemessenen Grund" dadurch verursacht hat, daß sie die Verordnung Nr. 2641/84 unnötig eng ausgelegt hätte.

Gleichwohl schlage ich vor, Artikel 69 § 3 Absatz 1 anzuwenden, wonach der Gerichtshof die Kosten gegeneinander aufheben kann, wenn jede Partei teils obsiegt und teils unterliegt. Im vorliegenden Fall muß die Kommission meines Erachtens mit ihren zur Begründung der Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage gemachten Ausführungen über ihren sogenannten Ermessensspielraum unterliegen. Deshalb bin ich der Meinung, daß jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen hat (siehe u. a. Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 54/77, Herpels, Slg. 1978, 585, Urteil vom 18. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 154, 205, 206, 226 bis 228, 263 und 264, 39, 31, 83 und 85/79, Valsabbia, Slg. 1980, 907, und Urteil vom 27. Februar 1985 in der Rechtssache 56/83, Italien/Kommission, Slg. 1985, 705).

Gesamtergebnis

37. Aufgrund der vorangegangenen Prüfung beantrage ich,

1) die von der Kommission gegen die Klage der Klägerin auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 22. Dezember 1986 erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen;

2) die Klage der Klägerin auf Aufhebung der vorgenannten Entscheidung der Kommission abzuweisen;

3) jede Partei ihre eigenen Kosten tragen zu lassen.