

Gutachtliche Stellungnahme des Gerichtshofes

I

- 1 Im vorliegenden Gutachten beschränkt sich der Gerichtshof entsprechend dem Antrag der Kommission auf die Prüfung der Frage, ob das System der gerichtlichen Kontrolle, dessen Einführung das Abkommen vorsieht, mit dem EWG-Vertrag vereinbar ist. Die übrigen Bestimmungen des Abkommens, insbesondere diejenigen, die das Entscheidungsverfahren und die Verteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wettbewerbs betreffen, werden in diesem Gutachten nicht behandelt.
- 2 Das Abkommen soll zwischen den Staaten, die Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation sind, auf der einen und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf der anderen Seite geschlossen werden. Für die Gemeinschaft soll das Abkommen vom Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments auf der Grundlage von Artikel 238 EWG-Vertrag geschlossen werden.
- 3 Mit dem Abkommen wird die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums angestrebt, der sich auf die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und auf diejenigen der EFTA-Länder erstreckt. Wie sich aus der Präambel des Abkommens ergibt, beabsichtigen die Vertragsparteien die Schaffung eines dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraums, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht, und sehen geeignete Mittel zu seiner Verwirklichung, einschließlich einer Gerichtsbarkeit, vor. Nach Artikel 1 ist das Abkommen darauf gerichtet, eine beständige und ausgewogene Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter gleichen Wettbewerbsbedingungen sowie die Beachtung derselben Regeln zu fördern.
- 4 Die für die Beziehungen zwischen den dem Europäischen Wirtschaftsraum angehörenden Staaten geltenden Regeln betreffen den freien Warenverkehr, die Freizügigkeit, den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie die Wettbewerbsordnung. Diese Regeln sind ihrem Inhalt nach die der entsprechenden Bestimmungen des EWG-Vertrags und des EGKS-Vertrags sowie der in Anwendung dieser Verträge erlassenen Handlungen. Die Vertragsparteien haben, wie die Kommission in ihrem Antrag auf Gutachten ausgeführt hat, die Absicht, das zukünftige Gemeinschaftsrecht in den von dem Abkommen erfaßten Bereichen nach Maßgabe seiner Schaffung, seiner Fortentwicklung oder seiner Änderung auf den Europäischen Wirtschaftsraum zu erstrecken.

II

- 5 Das in Artikel 1 des Abkommens festgelegte Ziel der homogenen Auslegung und Anwendung des Rechts im Europäischen Wirtschaftsraum soll durch die Verwendung von Bestimmungen, die wörtlich mit den entsprechenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts übereinstimmen, und durch die Einführung eines Gerichtssystems erreicht werden.
- 6 Mit dem Abkommen wird ein Gericht, der EWR-Gerichtshof, errichtet, dem ein Gericht erster Instanz beigeordnet ist. Die Zuständigkeit des EWR-Gerichtshofes wird in Artikel 96 Absatz 1 dieses Abkommens festgelegt. Sie umfaßt die Regelung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien, die Entscheidung über Klagen im Rahmen des die EFTA-Staaten betreffenden Aufsichtsverfahrens und, auf dem Gebiet des Wettbewerbs, die Entscheidung über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörde der EFTA.
- 7 Das Gerichtssystem sieht ferner folgende Mechanismen vor.
- 8 Nach Artikel 6 des Abkommens sind die Bestimmungen des Abkommens zu ihrer Durchführung und Anwendung durch die Vertragsparteien im Einklang mit den bis zum Tag der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen Entscheidungen des Gerichtshofes zu den entsprechenden Bestimmungen des EWG-Vertrags, des EGKS-Vertrags und des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts auszulegen.
- 9 Artikel 104 des Abkommens sieht vor, daß der Gerichtshof, der EWR-Gerichtshof, das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, das EWR-Gericht erster Instanz und die Gerichte der EFTA-Staaten bei der Anwendung oder der Auslegung der Bestimmungen dieses Abkommens beziehungsweise der Vorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften in ihrer geänderten oder ergänzten Fassung oder der in Anwendung dieser Verträge erlassenen Handlungen den sich aus den Entscheidungen der jeweils anderen Gerichte ergebenden Grundsätzen gebührend Rechnung tragen, um eine möglichst einheitliche Anwendung des Abkommens sicherzustellen.
- 10 Nach Artikel 95 des Abkommens soll der EWR-Gerichtshof aus acht Richtern bestehen, von denen fünf Richter des Gerichtshofes sind. Der EWR-Rat kann den EWR-Gerichtshof auf dessen Antrag ermächtigen, Kammern mit je drei oder fünf

Richtern einzurichten. Unter Berücksichtigung der Natur der zu entscheidenden Rechtsstreitigkeiten soll eine ausgewogene und angemessene Zahl von Richtern des Gerichtshofes und der EFTA in der Satzung des EWR-Gerichtshofes festgelegt werden. Nach Artikel 101 soll das EWR-Gericht erster Instanz aus fünf Richtern bestehen, von denen drei von den EFTA-Staaten ernannt werden und zwei Richter des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften sind.

- 11 Das Protokoll Nr. 34, auf das Artikel 104 Absatz 2 des Abkommens verweist, enthält Bestimmungen, die es einem EFTA-Staat erlauben, seine Gerichte zu ermächtigen, den Gerichtshof zu ersuchen, sich zur Auslegung einer Bestimmung des Abkommens zu äußern.
- 12 Schließlich ist in einem Vermerk zum Protokoll Nr. 34 ein Interventionsrecht der EFTA-Staaten in Rechtssachen vor dem Gerichtshof vorgesehen.

III

- 13 Vor der Prüfung der mit dem Antrag der Kommission auf Gutachten aufgeworfenen Fragen sind die Ziele und der Zusammenhang des Abkommens auf der einen mit den Zielen und dem Zusammenhang des Gemeinschaftsrechts auf der anderen Seite zu vergleichen.
- 14 Die wörtliche Übereinstimmung der Bestimmungen des Abkommens mit den entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen bedeutet nicht, daß beide notwendigerweise gleich auszulegen sind. Ein völkerrechtlicher Vertrag ist nämlich nicht nur nach seinem Wortlaut, sondern auch im Lichte seiner Ziele auszulegen. Artikel 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 bestimmt insoweit, daß ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen ist.
- 15 Was den Vergleich zwischen den Zielen der Bestimmungen des Abkommens und denjenigen des Gemeinschaftsrechts angeht, ist festzustellen, daß das Abkommen auf die Anwendung einer Freihandels- und Wettbewerbsregelung in den Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien gerichtet ist.

- 16 Was dagegen die Gemeinschaft betrifft, so hat sich die Freihandels- und Wettbewerbsregelung, die das Abkommen auf das gesamte Hoheitsgebiet der Vertragsparteien ausdehnen will, in der Rechtsordnung der Gemeinschaft entwickelt und fügt sich in diese Rechtsordnung ein, deren Ziele über das mit dem Abkommen verfolgte Ziel hinausgehen.
- 17 Wie sich nämlich insbesondere aus den Artikeln 2, 8a und 102a EWG-Vertrag ergibt, strebt dieser eine wirtschaftliche Integration an, die in einen Binnenmarkt und in eine Wirtschafts- und Währungsunion mündet. Zudem verfolgen die Gemeinschaftsverträge in ihrer Gesamtheit nach Artikel 1 der Einheitlichen Europäischen Akte das Ziel, zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen.
- 18 Aus dem Vorstehenden folgt, daß die Bestimmungen des EWG-Vertrags, die den freien Verkehr und den Wettbewerb regeln, keineswegs ein Selbstzweck, sondern nur Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele sind.
- 19 Auch der Zusammenhang, in den sich das Ziel des Abkommens einfügt, ist ein anderer als der, in dem die gemeinschaftlichen Ziele verfolgt werden.
- 20 Der Europäische Wirtschaftsraum ist nämlich auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags zu verwirklichen, der Rechte und Pflichten im wesentlichen nur zwischen seinen Vertragsparteien begründet und keine Übertragung von Souveränitätsrechten auf die mit ihm eingesetzten zwischenstaatlichen Organe vorsieht.
- 21 Dagegen stellt der EWG-Vertrag, obwohl er in der Form einer völkerrechtlichen Übereinkunft geschlossen wurde, nichtsdestoweniger die Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft dar. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes haben die Gemeinschaftsverträge eine neue Rechtsordnung geschaffen, zu deren Gunsten die Staaten in immer weiteren Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind (siehe insbesondere Urteil vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62, Van Gend en Loos, Slg. 1963, S. 1). Die wesentlichen Merkmale der so verfaßten Rechtsordnung der Gemeinschaft sind ihr Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten und die unmittelbare Wirkung zahlreicher für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltender Bestimmungen.

- 22 Hieraus ergibt sich, daß die Homogenität der Rechtsnormen im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum nicht dadurch gewährleistet ist, daß die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts inhaltlich oder in ihrem Wortlaut mit den entsprechenden Bestimmungen des Abkommens übereinstimmen.
- 23 Daher ist zu prüfen, ob das Abkommen andere Mittel zur Gewährleistung dieser Homogenität vorsieht.
- 24 Artikel 6 des Abkommens verfolgt dieses Ziel, indem er vorsieht, daß die Regeln des Abkommens im Einklang mit den Entscheidungen des Gerichtshofes zu den entsprechenden Regeln des Gemeinschaftsrechts auszulegen sind.
- 25 Dieser Auslegungsmechanismus vermag jedoch aus zwei Gründen die angestrebte rechtliche Homogenität nicht zu gewährleisten.
- 26 Zunächst betrifft dieser Artikel nur die bis zum Tag der Unterzeichnung des Abkommens ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofes. Da sich diese Rechtsprechung weiterentwickeln wird, wird sich nur schwer zwischen neuer und alter Rechtsprechung und damit zwischen Vergangenheit und Zukunft unterscheiden lassen.
- 27 Obwohl aus Artikel 6 des Abkommens nicht eindeutig hervorgeht, ob er sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes in ihrer Gesamtheit und insbesondere die Rechtsprechung zur unmittelbaren Wirkung und zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts bezieht, ergibt sich weiter aus dem Protokoll Nr. 35 zu dem Abkommen, daß sich die Vertragsparteien, ohne die kraft dieser Rechtsprechung geltenden Grundsätze der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs anzuerkennen, lediglich verpflichten, in ihre jeweilige Rechtsordnung eine Rechtsvorschrift aufzunehmen, die den Bestimmungen des Abkommens Vorrang vor entgegenstehenden Rechtsvorschriften einräumt.
- 28 Daraus folgt, daß sich die in Artikel 6 des Abkommens vorgeschriebene Beachtung der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht auf wesentliche Elemente dieser Rechtsprechung erstreckt, die mit den spezifischen Merkmalen des Abkommens

unvereinbar sind. Artikel 6 kann somit als solcher das Ziel der Homogenität des Rechts im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft sicherstellen.

- 29 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß dem Ziel der homogenen Auslegung und Anwendung des Rechts im Europäischen Wirtschaftsraum die zwischen den Zielsetzungen und dem Zusammenhang des Abkommens auf der einen und den Zielsetzungen und dem Zusammenhang des Gemeinschaftsrechts auf der anderen Seite bestehenden Unterschiede entgegenstehen.

IV

- 30 Unter Berücksichtigung des aufgezeigten Widerspruchs ist zu prüfen, ob das ins Auge gefaßte Gerichtssystem die Autonomie der Rechtsordnung der Gemeinschaft bei der Verfolgung der ihr eigenen Ziele in Frage stellen kann.

- 31 Diese Prüfung erstreckt sich zunächst auf die Auslegung des Begriffs der Vertragspartei, die der EWR-Gerichtshof bei der Ausübung seiner Zuständigkeiten wird vornehmen müssen, und sodann auf die Auswirkung seiner Rechtsprechung auf die Auslegung des Gemeinschaftsrechts.

- 32 Zum ersten Punkt ist daran zu erinnern, daß der EWR-Gerichtshof nach Artikel 96 Absatz 1 Buchstabe a des Abkommens für die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien zuständig ist und daß nach Artikel 117 Absatz 1 des Abkommens der Gemischte Ausschuß des Europäischen Wirtschaftsraums oder jede Vertragspartei den EWR-Gerichtshof zur Entscheidung einer solchen Streitigkeit anrufen kann.

- 33 Artikel 2 Buchstabe c des Abkommens definiert den Begriff der Vertragsparteien. Für die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten erfaßt dieser Begriff je nach Lage des Falles die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft oder ihre Mitgliedstaaten. Welche dieser drei Möglichkeiten zu wählen ist, ist den im Einzelfall maßgeblichen Bestimmungen des Abkommens und den jeweiligen Befugnissen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu entnehmen, wie sie sich aus dem EWG-Vertrag und dem EGKS-Vertrag ergeben.

- 34 Der EWR-Gerichtshof kann sich also, wenn er mit einer Streitigkeit über die Auslegung oder die Anwendung einer oder mehrerer Bestimmungen des Abkommens befaßt ist, veranlaßt sehen, den Begriff „Vertragspartei“ im Sinne des Artikels 2 Buchstabe c des Abkommens auszulegen, um festzustellen, ob sich der Begriff „Vertragspartei“ im Sinne dieser Bestimmung auf die Gemeinschaft, auf die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten oder auf die Mitgliedstaaten allein bezieht. Der EWR-Gerichtshof wird daher über die jeweiligen Befugnisse der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten auf den durch die Bestimmungen des Abkommens geregelten Gebieten zu entscheiden haben.
- 35 Folglich ist die dem EWR-Gerichtshof in den Artikeln 2 Buchstabe c, 96 Absatz 1 Buchstabe a und 117 Absatz 1 des Abkommens eingeräumte Zuständigkeit geeignet, die in den Verträgen festgelegte Zuständigkeitsordnung und damit die Autonomie des Rechtssystems der Gemeinschaft zu beeinträchtigen, deren Wahrung nach Artikel 164 EWG-Vertrag der Gerichtshof sichert. Diese ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofes wird durch Artikel 219 EWG-Vertrag bestätigt, wonach sich die Mitgliedstaaten verpflichten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Vertrages nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln. Artikel 87 EGKS-Vertrag enthält eine entsprechende Bestimmung.
- 36 Die Übertragung dieser Zuständigkeit auf den EWR-Gerichtshof ist daher mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar.
- 37 Zum zweiten Punkt ist vorab darauf hinzuweisen, daß die nach dem Verfahren des Artikels 228 EWG-Vertrag geschlossenen internationalen Abkommen für die Organe der Gemeinschaft und für ihre Mitgliedstaaten verbindlich sind und daß die Bestimmungen dieser Abkommen und die von ihren Organen erlassenen Handlungen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes mit ihrem Inkrafttreten Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft werden.
- 38 Das Abkommen ist eine Handlung eines der Organe der Gemeinschaft im Sinne von Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag; der Gerichtshof ist daher für seine Auslegung im Wege der Vorabentscheidung zuständig. Er ist ebenfalls für die Entscheidung über dieses Abkommen zuständig, wenn die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gegen ihre Verpflichtungen aus dem Abkommen verstoßen.

- 39 Sieht aber ein internationales Abkommen ein eigenes Gerichtssystem mit einem Gerichtshof vor, der für die Regelung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien dieses Abkommens und damit für die Auslegung seiner Bestimmungen zuständig ist, so sind die Entscheidungen dieses Gerichtshofes für die Organe der Gemeinschaft, einschließlich des Gerichtshofes, verbindlich. Diese Entscheidungen sind auch dann verbindlich, wenn der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung oder im Rahmen einer Klage über die Auslegung des internationalen Abkommens als Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft zu entscheiden hat.
- 40 Ein internationales Abkommen, das ein solches Gerichtssystem vorsieht, ist grundsätzlich mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der internationalen Beziehungen und ihre Fähigkeit zum Abschluß internationaler Abkommen umfaßt nämlich notwendig die Fähigkeit, sich den Entscheidungen eines durch solche Abkommen geschaffenen oder bestimmten Gerichts zu unterwerfen, was die Auslegung und Anwendung ihrer Bestimmungen angeht.
- 41 Das in Rede stehende Abkommen übernimmt jedoch einen wesentlichen Teil der Regeln, einschließlich solcher des abgeleiteten Rechts, die für die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft gelten und bei denen es sich in ihrer Mehrzahl um grundlegende Bestimmungen der Rechtsordnung der Gemeinschaft handelt.
- 42 Damit bewirkt das Abkommen, daß in die Rechtsordnung der Gemeinschaft ein umfangreicher Komplex von Rechtsnormen eingefügt wird, der neben eine Gruppe von gleichlautenden Gemeinschaftsnormen tritt.
- 43 In der Präambel des Abkommens und in dessen Artikel 1 haben die Vertragsparteien ferner ihre Absicht zum Ausdruck gebracht, eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen des Abkommens in der Gesamtheit ihrer Hoheitsgebiete sicherzustellen. Das Ziel einheitlicher Rechtsanwendung und gleicher Wettbewerbsbedingungen, wie es mit den Artikeln 6 und 104 Absatz 1 des Abkommens verfolgt wird und sich dort widerspiegelt, erfaßt aber notwendig die Auslegung sowohl der Bestimmungen dieses Abkommens als auch die der entsprechenden Bestimmungen der Rechtsordnung der Gemeinschaft.

- 44 Artikel 6 des Abkommens verpflichtet den EWR-Gerichtshof zwar, die Bestimmungen des Abkommens im Lichte der bis zum Tag der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen maßgeblichen Rechtsprechung des Gerichtshofes auszulegen, doch gilt diese Verpflichtung nicht mehr für die Entscheidungen, die der Gerichtshof nach diesem Zeitpunkt erläßt.
- 45 Folglich bestimmt das Ziel des Abkommens, mit dem die Homogenität des Rechts im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum sichergestellt werden soll, nicht nur die Auslegung der Regeln des Abkommens, sondern auch die der entsprechenden Regeln des Gemeinschaftsrechts.
- 46 Daraus folgt, daß der in dem Abkommen vorgesehene gerichtliche Mechanismus dadurch, daß er Festlegungen für die zukünftige Auslegung der Gemeinschaftsregeln auf dem Gebiet des freien Verkehrs und des Wettbewerbs trifft, Artikel 164 EWG-Vertrag und allgemeiner die Grundlagen der Gemeinschaft selbst beeinträchtigt.

V

- 47 Die Gefahr, die das Gerichtssystem des Abkommens für die Autonomie der Rechtsordnung der Gemeinschaft darstellt, wird keineswegs dadurch verringert, daß die Artikel 95 und 101 des Abkommens auf die Schaffung organischer Beziehungen zwischen dem EWR-Gerichtshof und dem Gerichtshof abzielen, indem sie vorsehen, daß Richter des Gerichtshofes dem EWR-Gerichtshof und seinen Kammern und daß Richter des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften dem EWR-Gericht erster Instanz angehören.
- 48 Es ist im Gegenteil zu befürchten, daß die Anwendung dieser Bestimmungen die allgemeinen Probleme, die das in dem Abkommen vorgesehene Gerichtssystem aufwirft, noch verschärft.
- 49 Hierzu ist daran zu erinnern, daß der EWR-Gerichtshof das ordnungsgemäße Funktionieren einer Freihandels- und Wettbewerbsregelung im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrags sicherstellen soll, der Verpflichtungen nur zwischen den Vertragsparteien begründet.

50 Dagegen hat der Gerichtshof die Wahrung einer besonderen Rechtsordnung zu sichern und zu ihrer Fortentwicklung im Hinblick auf die Erreichung der insbesondere in den Artikeln 2, 8a und 102a EWG-Vertrag festgelegten Ziele und auf die Verwirklichung einer Europäischen Union zwischen den Mitgliedstaaten beizutragen, wie sich aus der Feierlichen Erklärung von Stuttgart vom 19. Juni 1983 (Punkt 2.5) ergibt, auf die der erste Erwägungsgrund der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte verweist. In diesem Rahmen sind Freihandel und Wettbewerb nur Mittel zur Erreichung dieser Ziele.

51 Folglich werden die Richter des Gerichtshofes, die dem EWR-Gerichtshof angehören, je nachdem, ob sie als Richter am Gerichtshof oder als Richter am EWR-Gerichtshof tätig sind, die gleichen Bestimmungen nach unterschiedlichen Vorgehensweisen, Methoden und Konzepten anzuwenden und auszulegen haben, um der Eigenart jedes Vertrages und der ihm eigenen Ziele Rechnung zu tragen.

52 Unter diesen Umständen wird es für diese Richter, wenn sie als Richter des Gerichtshofes tätig sind, sehr schwer, wenn nicht unmöglich sein, in voller innerer Unabhängigkeit an Fragen heranzugehen, bei deren Entscheidung sie im Rahmen des EWR-Gerichtshofes mitgewirkt haben.

53 Da jedoch das Gerichtssystem des Abkommens auf jeden Fall mit dem EWG-Vertrag unvereinbar ist, braucht weder diese Frage noch die Frage eingehender geprüft zu werden, ob dieses System nicht geeignet ist, das Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit des Gerichtshofes, seine Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrzunehmen, ernstlich zu gefährden.

VI

54 Es ist zu prüfen, ob der in Artikel 104 Absatz 2 des Abkommens vorgesehene Mechanismus zur Auslegung der Bestimmungen des Abkommens mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

55 Nach Artikel 104 Absatz 2 des Abkommens enthält das Protokoll Nr. 34 die Bestimmungen, die es einem EFTA-Staat erlauben, seine Gerichte zu ermächtigen, den Gerichtshof zu ersuchen, sich zur Auslegung des Abkommens zu äußern.

- 56 Nach Artikel 1 dieses Protokolls kann ein Gericht eines EFTA-Staats, dem in einem bei ihm anhängigen Rechtsstreit eine Frage nach der Auslegung von Bestimmungen des Abkommens gestellt wird, die inhaltlich mit Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge übereinstimmen, den Gerichtshof ersuchen, sich zu dieser Frage zu äußern, wenn es dies für erforderlich hält.
- 57 Artikel 2 des Protokolls Nr. 34 sieht vor, daß ein EFTA-Staat, der von diesem Protokoll Gebrauch machen will, dem Verwahrer des Abkommens und dem Gerichtshof notifiziert, in welchem Umfang und nach welchen Modalitäten das Protokoll für seine Gerichte gelten soll.
- 58 Folglich ist dieses Verfahren dadurch gekennzeichnet, daß es den EFTA-Staaten freistellt, ihre Gerichte zur Vorlage von Fragen beim Gerichtshof zu ermächtigen oder nicht, und daß es für die in letzter Instanz entscheidenden Gerichte dieser Staaten keine Vorlagepflicht vorsieht. Außerdem ist nicht gewährleistet, daß die Antworten, die der Gerichtshof auf diese Weise zu geben hätte, verbindliche Wirkung für die vorlegenden Gerichte hätten. Dieses Verfahren unterscheidet sich grundlegend vom Verfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag.
- 59 Es trifft zu, daß es keine Bestimmung des EWG-Vertrags ausschließt, daß ein internationales Abkommen dem Gerichtshof eine Zuständigkeit für die Auslegung von Bestimmungen eines solchen Abkommens zum Zwecke seiner Anwendung in Drittstaaten überträgt.
- 60 Auch gegen die den EFTA-Staaten belassene Freiheit, ihre Gerichte zur Vorlage von Vorabentscheidungsfragen zu ermächtigen oder nicht, und gegen das Fehlen einer Verpflichtung bestimmter Gerichte zur Anrufung des Gerichtshofes kann ein grundsätzlicher Einwand nicht erhoben werden.
- 61 Dagegen kann nicht hingenommen werden, daß die Antworten, die der Gerichtshof den Gerichten der EFTA-Staaten gibt, eine bloße Auskunftswirkung und keine Bindungswirkung haben. Eine solche Situation würde die Aufgabe des Gerichtshofes, die im EWG-Vertrag als die eines Gerichts ausgestaltet ist, dessen Entscheidungen verbindlich sind, verfälschen. Selbst in dem ganz besonderen Fall des Artikels 228 kommt dem Gutachten des Gerichtshofes die in diesem Artikel präzierte verbindliche Wirkung zu.

- 62 Sodann ist darauf hinzuweisen, daß die Auslegung des Abkommens, die der Gerichtshof in Beantwortung von Fragen der Gerichte der EFTA-Staaten vornimmt, auch von den Gerichten der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu berücksichtigen ist, wenn diese über die Anwendung des Abkommens zu befinden haben. Das Fehlen einer verbindlichen Wirkung dieser Antworten für die Gerichte der EFTA-Staaten kann jedoch Unsicherheit über die rechtliche Bedeutung dieser Antworten für die Gerichte der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hervorrufen.
- 63 Ferner kann nicht ausgeschlossen werden, daß bei den Gerichten der Mitgliedstaaten die Auffassung entsteht, daß die nicht verbindliche Wirkung der vom Gerichtshof kraft des Protokolls Nr. 34 vorgenommenen Auslegungen der Bestimmungen des Abkommens sich auch auf die Urteile des Gerichtshofes nach Artikel 177 EWG-Vertrag erstreckt.
- 64 Insoweit beeinträchtigt der in Rede stehende Mechanismus die Rechtssicherheit, die für das ordnungsgemäße Wirken des Vorabentscheidungsverfahrens unerlässlich ist.
- 65 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß Artikel 104 Absatz 2 des Abkommens und das Protokoll Nr. 34 zu diesem Abkommen mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sind, da sie nicht gewährleisten, daß den Antworten, die der Gerichtshof kraft dieses Protokolls geben soll, verbindliche Wirkung zukommt.

VII

- 66 Zu prüfen ist sodann das für die EFTA-Länder vorgesehene Recht, in den beim Gerichtshof anhängigen Rechtssachen zu intervenieren. Ein Vermerk zum Protokoll Nr. 34 sieht vor, daß die Artikel 20 und 37 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes zur Schaffung eines solchen Interventionsrechts zu ändern sind.
- 67 Insoweit genügt der Hinweis, daß diese beiden Artikel zu Titel III des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes gehören und daß der Rat nach Artikel 188.

Absatz 2 EWG-Vertrag die Bestimmungen dieses Titels auf Antrag des Gerichtshofes und nach Anhörung der Kommission und des Europäischen Parlaments einstimmig ändern kann.

- 68 Folglich erfordert die Einräumung eines Rechts für die EFTA-Staaten, in den beim Gerichtshof anhängigen Rechtssachen zu intervenieren, keine Änderung des EWG-Vertrags im Sinne seines Artikels 236.

VIII

- 69 Die letzte Frage der Kommission geht dahin, ob Artikel 238 EWG-Vertrag, der den Abschluß von Assoziierungsabkommen mit einem Drittstaat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation durch die Gemeinschaft betrifft, die Einführung eines Gerichtssystems, wie es das Abkommen vorsieht, erlaubt. Hierzu hat die Kommission darauf hingewiesen, daß diese Bestimmung im Falle eines ablehnenden Gutachtens des Gerichtshofes so geändert werden könnte, daß sie die Errichtung eines solchen Systems zuließe.
- 70 Wie schon in Randnummer 40 ausgeführt wurde, ist ein internationales Abkommen, das ein Gerichtssystem mit einem Gerichtshof vorsieht, der für die Auslegung der Bestimmungen dieses Abkommens zuständig ist, nicht grundsätzlich unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht und kann daher seine Rechtsgrundlage in Artikel 238 EWG-Vertrag finden.
- 71 Artikel 238 bietet jedoch keine Grundlage für die Errichtung eines Gerichtssystems, das Artikel 164 EWG-Vertrag und allgemeiner die Grundlagen der Gemeinschaft selbst beeinträchtigt.

- 72 Aus denselben Gründen könnte eine Änderung dieser Bestimmung in dem von der Kommission angesprochenen Sinne die Unvereinbarkeit des Gerichtssystems des Abkommens mit dem Gemeinschaftsrecht nicht beseitigen.

Abschließend äußert sich

DER GERICHTSHOF

gutachtlich wie folgt:

Das System der gerichtlichen Kontrolle, dessen Einführung das Abkommen vorsieht, ist mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unvereinbar.

Due Präsident	Slynn Kammerpräsident	Joliet Kammerpräsident
Schockweiler Kammerpräsident	Grévisse Kammerpräsident	Kapteyn Kammerpräsident
Mancini Richter	Kakouris Richter	Moitinho de Almeida Richter
Rodríguez Iglesias Richter		Diez de Velasco Richter
Zuleeg Richter		Murray Richter

Luxemburg, den 14. Dezember 1991.

Der Kanzler
J.-G. Giraud