

2. Da Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens keine solche Wirkung erzeugt, kann die Gültigkeit der Verordnungen Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 der Kommission (ABl. L 57, S. 20; L 69, S. 33; L 84, S. 21) durch diese Bestimmung nicht berührt werden.

	Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Mertens de Wilmars	Kutscher

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 1972.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS
VOM 25. OKTOBER 1972¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

I — Einleitung

1. Das Problem

Eines der Hauptziele des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist die Schaffung eines geeinten, von inneren Schranken befreiten Wirtschaftsraums, in dem schrittweise die Zollunion und sodann die Wirtschaftsunion verwirklicht werden müssen.

Der Gemeinsame Markt muß folglich in seinen Beziehungen zu dritten Ländern als eine Einheit auftreten, da die Mitgliedstaaten ihre außenwirtschaftlichen Beziehungen nicht mehr unabhängig voneinander gestalten können. Erscheint die Europäische Gemeinschaft insoweit als ein „Block“, so darf sie doch keine Autarkiepolitik betreiben. Vielmehr ist

ihre Handelspolitik sowohl nach der Präambel als auch nach Artikel 110 des Vertrages auf die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und den Abbau der Zollschränken gerichtet. Es handelt sich also um eine liberale Politik gegenüber dritten Staaten, die sich im übrigen voll im Einklang mit dem weltweiten allgemeinen Bestreben nach einer auf Nichtdiskriminierung und Ablehnung von Präferenzen gegründeten Regelung des internationalen Handels befindet.

Gleichwohl waren die Mitgliedstaaten bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft rechtlich gebunden, und zwar sowohl bilateral gegenüber bestimmten Ländern als auch multilateral, und zwar namentlich im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT).

In welcher Weise haben der Vertrag von Rom und das abgeleitete Gemeinschafts-

¹ — Aus dem Französischen übersetzt.

recht diese rechtlichen Bindungen beeinflußt? Wie können gegebenenfalls daraus entstehende Konflikte gelöst werden? Können sich die Marktbürger gegenüber bestimmten Handlungen der Gemeinschaftsorgane mit Erfolg auf die — angebliche — Verletzung gewisser GATT-Vorschriften berufen?

Kann Ihr Gerichtshof, der nach Artikel 164 die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern hat und aufgrund von Artikel 177 im Zusammenwirken mit den nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten zur Sicherung einer einheitlichen Auslegung der Gemeinschaftsrechtsnormen berufen ist, über die Vereinbarkeit dieser Vorschriften mit den gegenüber Drittländern eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten und, ganz allgemein gesagt, mit „anderem internationalen Recht als dem Gemeinschaftsrecht“ entscheiden? So lautet dem Grundsatz nach die Frage, die Ihnen das College van Beroep voor het Bedrijfsleven — das niederländische Berufungsgericht für wirtschaftsrechtliche Streitsachen — gemäß Artikel 177 vorlegt mit der weiteren Bitte, zu klären, ob bestimmte Verordnungen der Kommission, die sich auf die Einfuhr von einer gemeinsamen Marktorganisation zugehörigen Agrarerzeugnissen beziehen, im Hinblick auf die Bestimmungen des Artikels XI des GATT als gültig anzusehen sind.

Vor der Untersuchung dieses Problems muß ich jedoch kurz die Umstände schildern, unter denen Sie heute mit diesen Rechtssachen befaßt sind, denn Sie hatten bereits über andere Aspekte derselben zu entscheiden.

2. Die Vorgeschichte der Anrufung des Gerichtshofes

Aufgrund der Verordnung Nr. 23 vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse koordinierte und vereinheitlichte der Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit der Verordnung Nr. 2513 vom 9. De-

zember 1969 die von den einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber dritten Ländern bei der Einfuhr dieser Erzeugnisse angewandten Regelungen.

Diese Verordnung untersagt prinzipiell jegliche mengenmäßige Beschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung bei der Einfuhr einiger dieser Produkte, unter anderem bei Tafeläpfeln.

Artikel 2 dieser Verordnung enthält jedoch eine Schutzklausel: Wird der Binnenmarkt der Gemeinschaft für eines dieser Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht, die die Ziele der in Artikel 39 des Vertrages festgelegten gemeinsamen Agrarpolitik gefährden könnten, so können im Handel mit dritten Ländern geeignete Maßnahmen getroffen werden, bis die Störung behoben ist.

In einem solchen Falle beschließt die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaates oder von sich aus die erforderlichen Maßnahmen, die unverzüglich anzuwenden sind.

Im Frühjahr 1970 wurde diese Schutzvorschrift durch die Verordnung Nr. 459/70 der Kommission vom 11. März 1970 auf den Markt für Tafeläpfel angewandt. In der Begründung bemerkt die Kommission, die Zunahme der Erzeugung innerhalb der Gemeinschaft habe in Belgien, Frankreich, Italien und Luxemburg eine „Krisensituation“ herbeigeführt, die im Sinne der Gemeinschaftsregelung (Artikel 6 der Verordnung Nr. 159/66 des Rates vom 25. Oktober 1966) durch ein während eines ziemlich langen Zeitraumes auf einem oder mehreren repräsentativen Märkten festgestelltes Absinken der Notierungen unter eine bestimmte Schwelle gekennzeichnet sei; der deutsche und niederländische Markt seien bedroht; zweitens begründe die durch die Verordnung Nr. 2513/69 des Rates beschlossene Liberalisierung der Einfuhren mit Herkunft aus Drittländern — so behauptete die Kommission — die Gefahr einer Zunahme der Importe aus Drittländern, die bereits im vorhergehenden Zeitraum „umfangreich“ gewesen seien.

Die Kommission schloß aus diesen Feststellungen, der gemeinsame Markt sei von ernstlichen Störungen bedroht, die geeignet seien, die Ziele des Artikels 39 des Vertrages zu gefährden; es sei also notwendig, vorläufig ein System zur Aussetzung der Einfuhren unter Verwendung einer Lizenzregelung zu errichten, um die Einfuhren auf eine Menge zu beschränken, die die Gemeinschaft ohne Verschlechterung der Marktlage aufnehmen könne.

Infolgedessen bestimmte die Verordnung Nr. 459/70 über die bei der Einfuhr von Tafeläpfeln anzuwendenden Schutzmaßnahmen, daß vom 1. April bis 30. Juni 1970 für jede Einfuhr von nicht zur Mostherstellung bestimmten Äpfeln... in die Gemeinschaft die Vorlage einer Einfuhrlizenz erforderlich sei. Anhand der durch die Mitgliedstaaten wöchentlich abgegebenen Meldungen über die Mengen, für die Einfuhrlizenzen beantragt wurden, „prüft die Kommission die Lage und entscheidet über die Erteilung der Lizenzen“.

Durch eine zweite Verordnung Nr. 565/70 vom 25. März regelte die Kommission die Handhabung des Systems der Einfuhrlizenzen und bestimmte, daß „den bis zum 30. März 1970... eingereichten Anträgen... für die im Antrag genannte Menge, jedoch nur bis zu 80 Prozent einer Bezugsmenge, stattgegeben [wird]“; diese Bezugsmenge entsprach der Menge, die der Antragsteller in dem entsprechenden Monat des Jahres 1969 in die Gemeinschaft eingeführt hatte.

Es ging also darum, während des kritischen Zeitraums die Einfuhren global auf die im Vorjahre erreichten Mengen zu begrenzen.

Der für die Anwendung dieser Regelung auf die Importeure entscheidende Stichtag des 20. März 1970 wurde später durch die Kommission wiederholt verschoben, unter anderem aufgrund der Verordnung Nr. 686/70.

Im Mai beantragten vier Obstimportunternehmen aus Rotterdam — die Firmen International Fruit Company, Kooy Rotterdam, Velleman en Tas sowie Jan van den Brink's Im- en Exporthandel — bei

der „Produktschap voor groenten en fruit“, der zuständigen namentlich mit der Durchführung der für die Einfuhr von Obst und Gemüse geltenden Regelung beauftragten niederländischen Behörde, die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Tafeläpfel mit Herkunft aus Drittländern. Die Produktschap teilte ihnen mit, daß diese Anträge „abgelehnt werden müssen“ oder daß „ablehnend entschieden worden ist“. Hierauf riefen diese Gesellschaften einerseits den Gerichtshof an, um über eine direkte Klage die Aufhebung der als Grundlagen der ihnen erteilten ablehnenden Bescheide angesehenen Rechtsakte der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu erreichen; andererseits machten sie bei dem zuständigen nationalen Gericht, dem niederländischen Berufungsgericht für wirtschaftsrechtliche Streitsachen (College van Beroep voor het Bedrijfsleven), Klagen anhängig, die auf die Aufhebung der durch die Produktschap erteilten ablehnenden Bescheide gerichtet waren.

Am 13. Mai 1971 haben Sie die Klagen dieser Unternehmen (Rechtssachen 41 bis 44/70, Slg. 1971, 412 ff.) für zulässig erklärt, jedoch als unbegründet abgewiesen.

Das niederländische Gericht, vor dem die Klägerinnen rügten, der Staat habe unter Verstoß gegen die Verordnung Nr. 459/70 der Kommission die Ausübung der ihm darin verliehenen Befugnisse auf die Produktschap voor groenten en fruit übertragen, und vor dem sie ferner geltend machten, daß einige der von der Produktschap angewandten Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts gegen Gemeinschaftsverordnungen verstießen, hat Ihnen seinerseits ein erstes Mal Fragen über die Auslegung der betreffenden Verordnungen gemäß Artikel 177 des Vertrages zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Mit Urteil vom 15. Dezember 1971 (verbundene Rechtssachen 51 bis 54/71, Slg. 1971, 1108) haben Sie Ihre Vorabentscheidung getroffen.

Das vorlegende Gericht hat darauf das Ausgangsverfahren fortgesetzt, gelangte

aber, nachdem es sich in den von Ihnen entschiedenen Fragen Ihre Auslegung zu eigen gemacht hatte, zu der Auffassung, daß der Rechtsstreit noch nicht entscheidungsreif sei.

Die klagenden Firmen haben nämlich vor ihm unter anderem geltend gemacht, die Verordnungen Nr. 459, 565 und 686/70 der Kommission über die Regelung für die Einfuhren von Tafeläpfeln und die Handhabung des Systems der Einfuhrlizenzen seien mit den Bestimmungen des Artikels XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens unvereinbar.

Dieser Artikel mit der Überschrift: „Allgemeine Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen“ bestimmt in Absatz 1: „Keine Vertragspartei wird für die Einfuhr eines Erzeugnisses des Gebietes einer anderen Vertragspartei, für die Ausfuhr oder für den Verkauf zur Ausfuhr eines für das Gebiet einer anderen Vertragspartei bestimmten Erzeugnisses andere Verbote oder Beschränkungen als Zölle, Steuern oder andere Abgaben einführen oder aufrechterhalten, gleichviel ob diese in Gestalt von Kontingenten, Ein- oder Ausfuhrbewilligungen oder mittels irgendeines anderen Verfahrens angewendet werden.“ Absatz 2 dieses Artikels zählt mehrere Ausnahmen oder Befreiungen von diesem grundsätzlichen Verbot mengenmäßiger Beschränkungen auf.

Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven, das meines Erachtens zu Recht davon ausging, daß es in Anbetracht der der Gemeinschaft in den Beziehungen mit Drittländern übertragenen einschlägigen Befugnisse nicht zuständig sei, die Gültigkeit von Gemeinschaftsverordnungen an einer Bestimmung eines internationalen Abkommens zu messen, hat am 5. Mai 1972 entschieden, ein zweites Mal das Verfahren nach Artikel 177 anzuwenden, und hat Ihnen folgende Fragen vorgelegt:

1. Umfaßt der Begriff der „Gültigkeit“ der Handlungen der Organe der Gemeinschaft in Artikel 177 EWG-Vertrag auch die Gültigkeit *nach ande-*

rem internationalen Recht als dem Gemeinschaftsrecht?

2. Sind — falls die erste Frage bejaht wird — die Verordnungen (EWG) Nr. 459/70, 565/70 und 686/70 wegen Verstoßes gegen Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ungültig?

II — Problemstellung

Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat die erste dieser Fragen absichtlich so allgemein wie möglich gefaßt und bittet Sie, zu der folgenden Alternative Stellung zu nehmen:

- Kann die Gültigkeit von Handlungen der Organe der Gemeinschaft allein an den Bestimmungen des Vertrages von Rom oder solchen Normen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts gemessen werden, die in der Hierarchie der Rechtshandlungen über jenen stehen, deren Gültigkeit umstritten ist?

oder aber

- Muß der Europäische Gerichtshof diese Gültigkeitsprüfung gegebenenfalls anhand von außerhalb des ursprünglichen wie abgeleiteten Gemeinschaftsrechts liegenden Vorschriften vornehmen, die — um die benutzte Formulierung aufzugreifen — einem anderen internationalen Recht als dem Gemeinschaftsrecht angehören?

Wäre die Frage losgelöst von ihrem prozessualen Zusammenhang zu sehen, so würde sie in dieser abstrakten Fassung eine eingehende gutachtliche Stellungnahme erfordern und zu ihrer Beantwortung müßten zahlreiche, voneinander zweifellos sehr verschiedene Hypothesen untersucht werden. Doch ist der rechtliche Rahmen, in den sie gestellt ist, klar abgegrenzt; es handelt sich darum, Artikel 177 des Vertrages auszulegen. Schon allein deshalb kann Ihre Zuständigkeit, wie ich meine, nicht in Zweifel gezogen werden.

Es ist richtig, daß sich die Ihnen durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Artikel 164 übertragene Aufgabe, „die

Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“ dieses Vertrages zu sichern, nicht allein darauf beschränken kann, nachzuprüfen, ob die Handlungen der Organe der Gemeinschaft sich strikt an die Vorschriften des Vertrages in der ihnen durch den Gerichtshof gegebenen korrekten Auslegung halten.

Dies zunächst deshalb, weil Sie eine solche Auslegung an sich schon häufig dazu zwingt, auf Normen des allgemeinen oder „klassischen“ Völkerrechts zurückzugreifen, wie Sie anlässlich der Auslegung des Artikels 88 des Vertrages über die Kohle- und Stahlgemeinschaft festgestellt haben.

Ein weiterer Grund ist der, daß sowohl bestimmte Vorschriften des EWG-Vertrags selbst als auch das abgeleitete Gemeinschaftsrecht oft ausdrücklich oder stillschweigend auf außerhalb ihrer selbst liegende Bestimmungen internationaler Abkommen und namentlich, wie wir sehen werden, auf das GATT Bezug nehmen oder diese Bestimmungen sogar bisweilen inhaltlich übernehmen.

Schließlich läßt sich noch anführen, daß Sie sich häufig, entweder, weil die Verfasser des Vertrages Sie dazu auffordern, oder aus eigener Initiative veranlaßt sehen, die „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ anzuwenden, und zwar nicht nur den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsame allgemeine Grundsätze, sondern auch solche, die im Völkerrecht anerkannt sind.

Andererseits kann die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Völkerrechtssubjekt ist, selbst Verträge mit dritten Staaten oder mit internationalen Organisationen (Artikel 228) abschließen, gleich ob es sich um Handelsabkommen (Artikel 113), Kooperationsabkommen oder Assoziierungsabkommen (Artikel 238) handelt. Sie unterhält auch Beziehungen mit verschiedenen europäischen Organisationen und mit der Organisation der Vereinten Nationen (Artikel 229, 230 und 231).

Sie sind also nicht nur nicht darauf beschränkt, über Gemeinschaftsrecht zu entscheiden, Sie sind nicht nur oftmals gezwungen, in Ihrer Auslegungstätigkeit

auf Normen des Völkervertragsrechts oder des allgemeinen Völkerrechts zurückzugreifen, sondern es ist auch nicht zu leugnen, daß die Beurteilung der Vereinbarkeit von Handlungen der Organe der Gemeinschaft mit internationalen Abkommen in Ihre Zuständigkeit fällt, zumindest wenn Sie unter den im Vertrag vorgesehenen Voraussetzungen damit befaßt werden, da ja die Gemeinschaft insofern selbst dem Völkerrecht untersteht, als sie rechtlich verpflichtet ist, die sie bindenden Abkommen einzuhalten.

Nun gibt es keinen Zweifel daran, daß Sie nicht umhin könnten, den Vorrang der in internationalen Abkommen enthaltenen Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber den Handlungen seiner Organe anzuerkennen, wie Sie ja auch dem Gemeinschaftsrecht gegenüber den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ständig den Vorrang eingeräumt haben.

Es ginge nicht an, auf zweierlei Weise zu argumentieren, je nachdem, ob es sich um Beziehungen zwischen den Rechtsordnungen im Innern der Gemeinschaft oder um Beziehungen zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem außerhalb liegenden internationalen Recht handelt.

Trotzdem muß, meine Herren, eine im übrigen schon durch die Funktion des Artikels 177 gebotene Unterscheidung getroffen werden.

Unter einem ersten Blickwinkel kann der Normenkonflikt in den Beziehungen der Gemeinschaft mit einem oder mehreren Drittstaaten entstehen und die Verletzung eines Abkommens betreffen, das die Gemeinschaft als Vertragspartei bindet. In einem solchen Falle sehe ich keine Möglichkeit, den Rechtsstreit bei Ihnen anhängig zu machen. Denn die Lösung von Konflikten dieser Art ist Gegenstand von Schlichtungsverfahren des allgemeinen Völkerrechts und erfolgt meist durch Verhandlungen, Vergleiche oder Schiedsverfahren.

Andererseits haben nach dem Vertrag zwar die Organe der Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten sowie natürliche und juristische Personen als Adressaten individueller Entscheidungen unter den Zuläs-

sigkeitsvoraussetzungen der Artikel 169 und 170 (Klage gegen einen Mitgliedstaat auf Feststellung eines Vertragsverstößes), 173 (Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen des Rates und der Kommission), 175 („Untätigkeitsklage“ gegen die Organe), 178 und 215 (Schadensersatzklagen) Zutritt zum Gerichtshof, nicht aber Drittstaaten oder internationale Organisationen.

Es wäre folglich müßig, über diesen ersten Aspekt des Problems, das außerhalb Ihrer Zuständigkeit liegt, Spekulationen anzustellen.

Unter einem zweiten Blickwinkel stellt sich indessen das Problem der Vereinbarkeit des Gemeinschaftsrechts mit den Normen des Völkerrechts, wenn es im Zusammenhang mit einer Vorabentscheidungsfrage aufgeworfen wird, ganz anders dar.

Wie ist nun die Ausgangslage?

Das nationale Gericht eines Mitgliedstaates, vor dem ein Rechtsstreit anhängig ist, in dessen Verlauf entweder die Auslegung des Vertrages selbst oder die Gültigkeit oder Auslegung von aufgrund des Vertrages vorgenommenen Handlungen der Organe erörtert werden, beschließt die Aussetzung des Verfahrens. Entsprechend der in Artikel 177 getroffenen Unterscheidung ist es hierzu berechtigt oder, wenn es sich um ein Gericht handelt, dessen Entscheidungen mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts nicht mehr angefochten werden können, sogar verpflichtet; es legt Ihnen eine oder mehrere Vorabentscheidungsfragen vor.

Dabei muß es sich um Fragen handeln, deren Klärung für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erforderlich ist. Nach dem klassischen System des Vorabentscheidungsverfahrens muß der zur Sachentscheidung berufene Richter für die Entscheidung dieser Frage außerdem sachlich unzuständig sein. Im System des Vertrages von Rom ist der tiefere Grund für die Vorlage zur Vorabentscheidung darin zu sehen, daß der Europäische Gerichtshof die Einheitlichkeit der Auslegung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen soll, damit die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in sämtlichen Mit-

gliedstaaten nach den gleichen Kriterien angewandt werden, denn der Richter des Ausgangsverfahrens ist an die Auslegung des Gerichtshofes gebunden.

Ein solches System ist von entscheidender Bedeutung, wenn — wie in den vorliegenden Rechtssachen — die Gültigkeit von Gemeinschaftsverordnungen in Frage steht, die nach Artikel 189 Absatz 2 des Vertrages in allen ihren Teilen „verbindlich“ sind und in jedem Mitgliedstaat „unmittelbar gelten“.

Denn um annehmen zu können, daß diese Verordnungen im Hinblick auf Vorschriften des nicht zur Gemeinschaftsrechtsordnung gehörenden Völkerrechts ungültig sind, ist für Artikel 177 noch erforderlich, daß die Kläger des Ausgangsverfahrens, die sich auf solche Vorschriften berufen, daraus selbst Rechte ableiten können. Mit anderen Worten, es ist noch erforderlich, daß diese Vorschriften in der Gemeinschaft *unmittelbare Wirkungen* haben.

Nun setzen die Einheit und, man kann sogar sagen, schon die Existenz des Gemeinschaftsrechts voraus, daß allein der Gerichtshof verbindlich feststellen kann, ob ein die Gemeinschaft oder die Gesamtheit der Mitgliedstaaten bindendes Abkommen im Gebiet der Gemeinschaft unmittelbar gilt und — bejahendenfalls — ob eine Handlung eines Organs der Gemeinschaft mit diesem Abkommen in Einklang steht.

Die Theorie von der unmittelbaren Wirkung ist im übrigen eine der Konstanten Ihrer Rechtsprechung — Marksteine waren die Urteile Van Gend & Loos vom 5. Februar 1963 (Rechtssache 26/62), Costa gg. ENEL vom 15. Juli 1964 (Rechtssache 6/64) und Lütticke vom 16. Juni 1966 (Rechtssache 57/65) — wie auch der legislativen Tätigkeit der Gemeinschaft. Wie auf das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und den nationalen Rechten muß sie auch auf das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht angewandt werden.

Um die Frage zu klären, ob ein völkerrechtlicher Vertrag eine solche unmittelbare Wirkung hat, genügt es nicht, ihn global zu betrachten. Die Prüfung muß

vielmehr bei den besonderen Vorschriften ansetzen, deren Verletzung geltend gemacht wird, zumal gerade völkerrechtliche Verträge unmittelbar anwendbare Bestimmungen und gleichzeitig andere Bestimmungen enthalten können, die nicht unmittelbar gelten.

Andererseits kann sich die Anerkennung der unmittelbaren Wirkung nicht aus einer Alternative ergeben. Alle Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages binden die Staaten oder andere juristische Personen des Völkerrechts, die Vertragsparteien sind, und müssen aus diesem Grunde von ihnen befolgt werden; eine andere Frage ist, mit welchen Mitteln diese Befolgung sichergestellt werden kann. Wenn also die Verbindlichkeit aller Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages nicht zu bestreiten ist, stellt sich die Frage, ob einige der Vertragsbestimmungen in der Rechtsordnung entweder des Staates oder — mutatis mutandis — der Gemeinschaft unmittelbare Wirkung haben können.

Es handelt sich hier also um ein Auslegungsproblem, zu dessen Lösung die verschiedenen Verfahren der juristischen Technik beizutragen haben:

- Analyse des einschlägigen Textes,
- Untersuchung des Zusammenhangs und des allgemeinen Aufbaus des Vertrages,
- Zweck der fraglichen Bestimmung unter Berücksichtigung der Gesamtzielsetzung des Vertrages,
- schließlich die Voraussetzungen, unter denen die Vertragsparteien die Durchführung des Vertrages beschlossen haben.

Dieser Prüfung haben wir uns deshalb nach Darstellung des Verhältnisses zwischen dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Zusammenhang mit Artikel XI dieses Allgemeinen Abkommens zuzuwenden.

Halten wir zunächst einmal hinsichtlich der vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven gestellten Grundsatzfrage fest, daß mit dem Ausdruck „Gültigkeit“ im Sinne von Artikel 177 des Vertrages

von Rom nicht nur die am Vertrag und am abgeleiteten Gemeinschaftsrecht gemessene Gültigkeit der Handlungen der Organe der Gemeinschaft, sondern auch die Gültigkeit dieser Handlungen im Hinblick auf anderes internationales Recht als das Gemeinschaftsrecht gemeint ist, vorausgesetzt, daß die angezogene Bestimmung des Völkerrechts zum einen die Gemeinschaft bindet und daß sie zum anderen in ihrer Rechtsordnung unmittelbar gilt.

III — Bindet das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen die Gemeinschaft? Sind die Bestimmungen des Artikels XI dieses Abkommens in der Gemeinschaft unmittelbar anwendbar?

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen zielt nach seiner Präambel „auf einen wesentlichen Abbau der Zölle und anderer Handelsschranken und auf die Beseitigung der Diskriminierungen im internationalen Handel“ ab, was den in Artikel XI ausdrücklich vorgesehenen Wegfall jeglicher mengenmäßiger Beschränkung einschließt.

Dieses Abkommen wurde ursprünglich von acht Staaten, darunter Belgien, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande, abgeschlossen und am 30. Oktober 1947 durch ein Protokoll ergänzt, worin sich die Vertragsparteien verpflichtet haben, vom 1. Januar 1948 an vorläufig anzuwenden:

- die Teile I und III des GATT
- den Teil II dieses Abkommens (der Artikel XI enthält), jedoch nur „in dem mit dem geltenden Recht zu vereinbarenden Umfang“.

Italien schloß sich dem GATT mit Wirkung vom 30. Mai 1950 aufgrund des Protokolls von Annecy vom 10. Oktober 1949 an. Die Bundesrepublik Deutschland trat mit Wirkung vom 1. Oktober 1951 aufgrund des Protokolls von Torquay vom 21. April desselben Jahres bei. Somit waren die sechs Mitgliedstaaten vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Rom, also schon von der Entstehung der

Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an, aufgrund des Protokolls über die vorläufige Anwendung beziehungsweise der Beitrittsprotokolle an das GATT gebunden.

Wir haben uns also zu fragen, was aus den von ihnen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens eingegangenen Verpflichtungen nach der Errichtung der Gemeinschaft geworden ist.

Die Frage ist in Artikel 234 Absatz 1 des Vertrages von Rom geregelt, wonach „die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor Inkrafttreten dieses Vertrages zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, . . . durch diesen Vertrag nicht berührt [werden]“. Auf diese Bestimmung haben sich die klagenden Firmen des Ausgangsverfahrens bei ihrem Versuch berufen, die gegenüber den Verordnungen der Kommission erhobene Rüge der Ungültigkeit zu begründen. Diese Bestimmung erkennt eindeutig den Grundsatz der Vertragstreue bei den gegenüber dritten Staaten eingegangenen Verpflichtungen an. Doch wenn auch dieser Grundsatz bekräftigt wurde, so war doch andererseits der Tatsache Rechnung zu tragen, daß die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft eingegangenen besonders engen Bindungen nur insoweit sinnvoll sind, als sie die Möglichkeit geben, Ziele einer gemeinsamen Politik und Zusammenarbeit zu erreichen, die im Rahmen von umfassenderen Systemen nicht denkbar sind; hierzu war es notwendig, daß sich die Mitgliedstaaten von den Drittländern, mit denen zusammen sie an multilateralen Organisationen beteiligt waren, vor allem das Recht zugestehen ließen, ohne Diskriminierung der Drittländer sich untereinander Vorteile einzuräumen, an denen sie jene nicht teilhaben lassen konnten.

Aus diesem Grund sieht Artikel 234 Absatz 2 vor, daß, soweit frühere Übereinkünfte mit dem Vertrag von Rom nicht vereinbar sind, die Mitgliedstaaten alle geeigneten Mittel anzuwenden haben,

um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben, das heißt, sie haben zu verhandeln und gegebenenfalls auf die traditionellen Verfahren der Regelung völkerrechtlicher Konflikte zurückzugreifen; erforderlichenfalls leisten sie zu diesem Zweck einander Hilfe und nehmen gegebenenfalls eine gemeinsame Haltung ein. Diese Bestimmung kam hinsichtlich des GATT nicht zur Anwendung, denn weder die Gemeinschaft noch die Staaten sahen dieses Abkommen als mit dem Vertrag von Rom unvereinbar an — in diesem Falle hätte zu den in Artikel 234 Absatz 2 vorgesehenen Mitteln gegriffen werden müssen —, vielmehr hielt sich die Gemeinschaft selbst für durch das GATT gebunden. So gehen einige Vorschriften des Vertrages von Rom und noch mehr des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts in die gleiche Richtung wie die Vorschriften des GATT, und wenn auch ausdrückliche Bezugnahmen auf multilaterale Übereinkünfte im Vertrag selten sind, fehlt es doch nicht an stillschweigenden Verweisungen und noch weniger an Anleihen, zum Beispiel in den Artikeln 18, 29, 110 und 111 des Vertrages.

Auch begründen die Gemeinschaftsbehörden, die im Verhältnis zu Drittländern auf die Vereinbarkeit ihrer Handlungen mit den Vorschriften des GATT bedacht sind, ihre Entscheidungen häufig unter unmittelbarer Heranziehung der Bestimmungen des GATT. Als Beispiele mögen die gleichfalls auf dem Obst- und Gemüsesektor ergangenen Verordnungen des Rates Nr. 46/64 vom 30. April 1964 und Nr. 65/65 vom 13. Mai 1965 und gerade auch die Kommissionsverordnungen dienen, um die es in den vorliegenden Rechtssachen geht. Ähnliche Bezugnahmen finden sich im Gemeinschaftsrecht für andere Marktorganisationen, so in der Verordnung Nr. 14/64 des Rates für Rindfleisch, der Verordnung Nr. 136/66 für Fette und der Verordnung Nr. 160/66 für Verarbeitungserzeugnisse. Ferner fallen die im GATT den Mitgliedstaaten eingeräumten Rechte und von ihnen übernommenen Verpflichtungen zumindest seit dem Ende der Übergangszeit

im wesentlichen in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, ob es sich nun um den Gemeinsamen Zolltarif oder um die Entscheidungen handelt, welche die Regelung des Handelsverkehrs mit den Drittstaaten im Bereich gemeinsamer Marktorganisationen zum Ziele haben.

Die Gemeinschaft ist also in Wahrheit an die Vorschriften des GATT gebunden, obwohl sie im strengen Wortsinne nicht Vertragspartei ist. So nahm sie bereits 1960 an den ersten im Rahmen des GATT geführten multilateralen Verhandlungen teil, die sich u. a. damit befaßten, die Zollzugeständnisse der Mitgliedstaaten durch Zugeständnisse der Gemeinschaft zu ersetzen. Ferner haben sowohl der Rat der Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten gemäß Artikel XXIV des GATT Protokolle verabschiedet, die in den Jahren 1962 und 1963 in Genf unterzeichnet worden sind.

Auch nahm die Gemeinschaft von 1964 bis 1967 an den als Kennedy-Runde bekannt gewordenen Handelsgesprächen teil; die als Ergebnis dieser Verhandlungen vereinbarten Abkommen kamen durch Beschluß des Rates vom 28. November 1967 zustande.

Schließlich nahm sie auch an den weiteren multilateralen ihre Handelspolitik betreffenden Gesprächen, Absprachen und Verhandlungen teil.

Wenn aber die Gemeinschaft, die sich tatsächlich wie ein Mitglied des GATT verhält und von den übrigen Vertragsparteien wie ein solches akzeptiert wird, an das GATT in gleicher Weise gebunden ist wie an die von ihr selbst gemäß Artikel 228 des Vertrages geschlossenen Abkommen, so ist die auf Artikel 234 Absatz 1 gegründete Argumentation der klagenden Gesellschaften des Ausgangsverfahrens nicht schlüssig; sie ist für die Entscheidung der Ihnen gestellten Gültigkeitsfrage ohne Bedeutung.

Für die Frage, ob Artikel XI in der Gemeinschaftsrechtsordnung unmittelbar gilt, ist auf den Aufbau des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, auf das Verfahren zur Beilegung etwaiger Meinungsverschiedenheiten sowie auf die

Einzelheiten der Durchführung des Abkommens einzugehen.

Das Gebiet ist meines Wissens noch unerschlossen, zumindest was Ihre Rechtsprechung angeht. Sie haben mit dem Urteil vom 27. Februar 1962 in der Rechtssache 10/61 (Kommission gegen Italienische Republik, Slg. 1962, 23) entschieden, daß der EWG-Vertrag auf den von ihm geregelten Gebieten den vor seinem Inkrafttreten *zwischen den Mitgliedstaaten* geschlossenen Übereinkünften vorgeht und daß dies auch für die im Rahmen des GATT zustande gekommenen Übereinkünfte gilt. Diese Entscheidung, die eine gegen die Italienische Republik gerichtete Klage wegen Vertragsverstoßes betraf, ist jedoch für die Klärung der ihnen heute gestellten Frage ohne jeden Nutzen, da sie sich nicht mit den *Verpflichtungen* der Gemeinschaftsorgane aus den GATT-Bestimmungen, sondern mit den Rechten befaßt, die Italien aus jenem Abkommen für die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft herleiten zu können behauptete.

Ebensowenig ist aus dem Urteil vom 15. Dezember 1971 ein Argument zu gewinnen, worin Sie auf Ersuchen desselben College van Beroep voor het Bedrijfsleven und anlässlich derselben Ausgangsverfahren erklärten, daß „im Handel mit dritten Staaten . . . die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung . . . nach Artikel 113 EWG-Vertrag und nach den Bestimmungen über die gemeinsame Agrarpolitik, insbesondere Artikel 40 Absatz 3, der gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr vorsieht, zu den Mitteln der gemeinsamen Handelspolitik [gehört]“. Doch ging es damals um die Vereinbarkeit der im Jahre 1970 für die Einfuhr von Tafeläpfeln getroffenen Entscheidungen mit dem Vertrag von Rom, und man kann sich jetzt für die Lösung des Problems nicht mit der Behauptung begnügen, daß der EWG-Vertrag sowohl nach der Normqualität als auch wegen der zeitlichen Reihenfolge dem GATT vorgeht.

Es ist also zu prüfen, ob Artikel XI des GATT in der Gemeinschaftsrechtsordnung unmittelbare Wirkung in dem Sinne und mit den Folgen hat, die Sie diesem Ausdruck beimessen. Indessen gibt es triftige Gründe für die Annahme, daß dem nicht so ist. Gewiß kann man hier einigen Urteilen nationaler Gerichte keine entscheidende Bedeutung beimessen. Einige dieser Gerichte, die deutschen, haben entschieden, daß Artikel III des GATT, der sich auf die inländische Behandlung auf dem Gebiet der inneren Abgaben und Rechtsvorschriften bezieht, im Verhältnis zur *innerstaatlichen* Rechtsordnung nicht unmittelbar anwendbar ist, und sie haben hinzugefügt, daß die Bestimmungen des GATT in ihrer Gesamtheit nicht geeignet sind, Rechte zugunsten einzelner zu erzeugen (Bundesfinanzhof, 29. April 1969, VII 81/65, Bundeszollblatt 1969, S. 1007; Finanzgericht Bremen, 20. Juni 1969, II 1214/67, Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern 1971, S. 51; Finanzgericht Hamburg, 29. Oktober 1969, IV a 353/66 H (IV), Entscheidungen der Finanzgerichte 1970, S. 145).

Eine offensichtlich davon abweichende Auffassung wurde von der italienischen Corte di Cassazione, und zwar ebenfalls im Hinblick auf Artikel III des GATT, vertreten (Corte di Cassazione, 6. Juli 1968, Nr. 2293; Corte di Cassazione, 8. Juni 1972, Nr. 1773). Die Urteile jedoch, die von der dualistischen Auffassung des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht ausgehen, finden ihre Entscheidungsgrundlage lediglich darin, daß das zur Ausführung des GATT erlassene innerstaatliche italienische Gesetz die GATT-Vorschriften ausdrücklich in die nationale Rechtsordnung aufgenommen hat. In diesem System nähme ein späteres im Widerspruch zu Artikel III dieses Abkommens stehendes Gesetz den einzelnen jede Möglichkeit sicherzustellen, daß der Staat diese GATT-Bestimmung einhält. Es handelt sich folglich nicht um eine „unmittelbare Wirkung“ im Sinne Ihrer Rechtprechung.

Doch abgesehen von diesen nationalen Entscheidungen oder Urteilen glaube ich in erster Linie, daß die Mitgliedstaaten sich durch das GATT nur dazu verpflichtet haben, auf handelspolitischem Gebiet ein bestimmtes Verhalten zu beobachten, und daß sie keine unmittelbar anwendbaren Regeln aufstellen wollten, welche die nationalen Gerichte selbst dann zu beachten hätten, wenn ihnen ein innerstaatliches Gesetz entgegensteht; zweitens meine ich, daß auch die durch das GATT vorgesehenen Verfahren für die Beilegung von im Zusammenhang mit seiner Anwendung aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten den Begriff der unmittelbaren Wirkung ausschließen; diese Auffassung wird schließlich noch durch die Begleitumstände bestätigt, unter denen die in Teil II des GATT enthaltenen Bestimmungen, unter anderen Artikel XI, zur Anwendung gelangten.

A — Im System des GATT gibt es allgemeine, oft sehr apodiktisch und präzise gefaßte Regeln, ob es nun um die allgemeine Meistbegünstigung (Artikel I Absatz 1), die nationale Behandlung auf dem Gebiet der inneren Abgaben und Rechtsvorschriften (Artikel III), die Anti-Dumping- und Ausgleichszölle (Artikel VI) oder die Beseitigung von mengenmäßigen Beschränkungen (Artikel XI) geht. Zu diesen Regeln gibt es jedoch so große im Abkommen selbst vorgesehene Ausnahmen und so viele Befreiungen, die im Einvernehmen mit den Vertragsparteien zugestanden werden können, daß das System des GATT letztlich in der Anwendung durch eine sehr große Geschmeidigkeit gekennzeichnet ist, weil zur Anpassung der Prinzipien an die Wirklichkeit bei der Anwendung ein weiterer Spielraum besteht. Diese Vorschriften haben nichts Unbedingtes an sich.

So führt Artikel I Absatz 2 als Ausnahme von der Meistbegünstigungsklausel vier Gruppen von Präferenzregelungen auf, die bei Abschluß des GATT bestanden, namentlich jene, die seinerzeit für das britische Commonwealth und die französische Union galten. Die Befreiungen von dieser Klausel, die nach Verhandlung-

gen mit Zustimmung der Vertragsparteien gewährt werden, betreffen namentlich „regionale Zusammenschlüsse“. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl erhielt so übrigens gemäß Artikel XXV des GATT eine ausdrückliche Befreiung.

Ferner sieht Artikel XXIV für Zollunion und Freihandelszonen eine Regelung vor, die zahlreiche Abweichungen zuläßt. Desgleichen unterliegt das Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen aufgrund von Artikel XI Absatz 2 Ausnahmen, die auf drei Leitgedanken beruhen:

- Schutz der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer;
- Schutz des Zahlungsbilanzgleichgewichts;
- schließlich Schutz der Landwirtschaft.

Diese letzte Klausel ermächtigt die Vertragsparteien, ohne vorherige Zustimmung mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen anzuwenden, um auf ihren inländischen Märkten im Rahmen von Maßnahmen, die auf eine Entlastung des durch Überschwemmung bedrohten Marktes eines Agrarerzeugnisses abzielen, einen stabilisierenden Einfluß auszuüben. Dieses Recht hängt von bestimmten klar umschriebenen Voraussetzungen ab: Diese sind die zeitliche Begrenzung ihrer Anwendung, ferner das Erfordernis, ein bestimmtes Verhältnis zwischen Einfuhr und Inlandsproduktion zu wahren, wie es sich aller Voraussicht nach zwischen beiden ergeben würde, wenn keine Beschränkungen beständen, hierbei sind namentlich die während eines Vergleichszeitraums vorgenommenen Einfuhren zu berücksichtigen.

Doch hat die Praxis den Anwendungsbe- reich dieser Befreiung außergewöhnlich ausgeweitet. Zahlreiche Staaten beantragten sie und erhielten sie auch; die GATT-Organisation sah sich sogar genötigt, auf diesem Gebiet wegen des Umfangs der von einigen ihrer Mitglieder beschlossenen Ausnahmeregelungen von Artikel XXV des GATT Gebrauch zu machen. So erhielten die Vereinigten Staaten im Jahre 1955 eine Ausnahmege- nehmigung, die den größten Teil ihrer

Agrarpolitik deckte. Nach Artikel XXV können nämlich die Vertragsparteien unter außergewöhnlichen, im GATT nicht anderweit vorgesehenen Umständen von einigen ihrer Vertragsverpflichtungen befreit werden. Es handelt sich dabei um ein sehr weites und in seiner Anwendung sehr geschmeidiges „Sicherheitsventil“, dessen Mechanismus auf Antrag eines Staates durch Mehrheitsbeschluß der Vertragsparteien ausgelöst wird.

B — Das Verfahren zur Regelung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern der GATT-Organisation ist gleichfalls aufschlußreich. Wenn eine Vertragspartei der Auffassung ist, ein ihr aus dem GATT zustehender Vorteil werde zunichte gemacht oder geschmälert oder die Erreichung der Ziele des GATT werde dadurch gehindert, daß eine andere Vertragspartei den Vorschriften des Abkommens zuwiderlaufende Maßnahmen trifft, so kann sie nach Artikel XXIII zunächst nur Vorstellungen erheben und Vorschläge machen, die die andere Seite „wohlwollend prüfen“ wird. Kommt innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine zufriedenstellende Regelung nicht zustande, so kann die Frage den Mitgliedern des GATT vorgelegt werden, die nach Untersuchungen und Beratungen, wenn die Umstände nach ihrer Ansicht hinreichend schwer wiegen, den oder die betroffenen Vertragsparteien ermächtigen können, ihre Verpflichtungen gegenüber der verantwortlichen Vertragspartei auszusetzen. Als „ultima ratio“ steht es dieser letzteren schließlich noch frei, dem Sekretariat der Organisation ihre Absicht mitzuteilen, von dem Abkommen zurückzutreten und sich dadurch von ihren Verpflichtungen zu lösen.

C — Da das GATT-Abkommen schließlich durch die nationalen Parla- mente, außer dem von Haïti, nie ratifiziert wurde, ist es in den einzelnen Staaten aufgrund eines Protokolls über die vorläufige Anwendung anwendbar, zu dem allerdings in der Bundesrepublik ein „Zustimmungsgesetz“ und in Italien ein „Ausführungsgesetz“ erging. Die Ver-

tragsparteien sind verpflichtet, die Teile I und III des Abkommens anzuwenden; insoweit haben sie keine Möglichkeit, Vorbehalte geltend zu machen. Dagegen sind sie an Teil II einschließlich Artikel XI nur „in dem mit dem geltenden Recht zu vereinbarenden Umfang“ gebunden. Bei Meinungsverschiedenheiten geht also dieses innerstaatliche Recht den Bestimmungen des Teils II vor. Zwar ist nur das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des GATT geltende Recht gemeint, doch entspricht ein solches System in keiner Weise den Kriterien für eine unmittelbare Geltung.

All diese Erwägungen lassen den Schluß zu, daß die Vorschriften des GATT, dessen Regelungen auf dem Konsens der Vertragsparteien beruhen, nicht die einzelnen als solche betreffen.

Ganz besonders Artikel XI sieht Ausnahmen und Befreiungen vor, von denen die Praxis gezeigt hat, daß sie den Staaten und — „mutatis mutandis“ — der Gemeinschaft einen Beurteilungsspielraum lassen, der ausschließt, daß die einzelnen aus dem in diesem Artikel niedergelegten Grundsatz subjektive, vor Gericht mit Erfolg geltend zu machende Rechte herleiten können.

Deshalb, meine Herren, glaube ich nicht, daß die „Gültigkeit“ der Gemeinschaftsverordnungen im Sinne von Artikel 177 des Vertrages von Rom aufgrund von Artikel XI des GATT in Frage gestellt werden kann. Das Problem der Vereinbarkeit dieser Verordnungen mit den Bestimmungen des Artikels XI hätte gegebenenfalls lediglich im Verhältnis zwischen der GATT-Organisation einerseits sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Mitgliedstaaten andererseits gemäß den im GATT für Verhandlungen und die Regelung von Meinungsverschiedenheiten enthaltenden Vorschriften aufgeworfen werden können.

Könnte man im übrigen nicht, wenn Artikel XI des GATT in der Gemeinschaftsrechtsordnung unmittelbar anwendbar wäre, auf den Gedanken kommen, daß die niederländische Regierung nach Artikel 173 des Vertrages von Rom auf Aufhebung der strittigen Verordnungen hätte klagen können, falls sie der Meinung war, diese Gemeinschaftsvorschriften stünden im Widerspruch zu dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen und infolgedessen zu den Vertragspflichten der Gemeinschaft und der Niederlande?

Ich beantrage daher, für Recht zu erkennen:

1. Im Sinne von Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist die Gültigkeit der Handlungen der Organe der Gemeinschaft an einer Regel anderen internationalen Rechts als des Gemeinschaftsrechts zu messen, wenn sie die Gemeinschaft bindet und in ihrer Rechtsordnung unmittelbar anwendbar ist.
2. Da die Bestimmungen des Artikels XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens in der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht unmittelbar anwendbar sind, kann die Gültigkeit der Verordnungen Nr. 459, 565 und 686/70 der Kommission im Hinblick auf diese Bestimmungen nicht in Frage gestellt werden.