

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCIS G. JACOBS
vom 20. Mai 1992 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. In der vorliegenden Rechtssache hat die Cour d'appel Saint-Denis (Réunion) den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung darüber gebeten, ob bestimmte bei der Verbringung von Waren nach Réunion, einem überseeischen französischen Departement, erhobene Dockgebühren („Octroi de mer“) nach Gemeinschaftsrecht rechtmäßig sind. In meinen Schlußanträgen vom 21. November 1991 bin ich zu dem Ergebnis gekommen, daß derartige Abgaben mit den Vertragsbestimmungen über Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle sowie mit Artikel 6 des am 22. Juli 1972 in Brüssel unterzeichneten Abkommens zwischen der Gemeinschaft und Schweden insoweit unvereinbar sind, als sie auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten als demjenigen, zu dem die betroffene Region gehörte, oder aus Schweden erhoben werden.

2. Ich bin ebenfalls zu dem Ergebnis gekommen, daß die Entscheidung 89/688 des Rates vom 22. Dezember 1989 betreffend die Sondersteuer „octroi de mer“ in den französischen überseeischen Departements (ABl. 1989, L 399, S. 46) insoweit ungültig ist, als sie Frankreich ermächtigt, die derzeitigen Dockgebührenregelungen bis zum 31. Dezember 1992 beizubehalten. Der Rat ist aufgrund von Artikel 227 Absatz 2 befugt, zugunsten der französischen überseeischen

Departements von bestimmten Vorschriften des EWG-Vertrags abzuweichen, aber ich habe die Auffassung vertreten, daß diese Bestimmung, so wie sie der Gerichtshof in der Rechtssache 148/77 (Hansen, Slg. 1978, 1787) ausgelegt hat, es dem Rat nicht gestattet, von den Vertragsbestimmungen über Einfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung abzuweichen. Obwohl sich die Vorgänge, die zu diesem Rechtsstreit geführt haben, vor dem Erlaß der Entscheidung 89/688 abgespielt haben und die Frage nach der Gültigkeit dieser Entscheidung infolgedessen vom vorlegenden Gericht nicht eigens gestellt wurde, erschien mir die Klarstellung angebracht, daß, wenn Dockgebühren als Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle anzusehen sind, der Rat nicht befugt war, Frankreich zu ermächtigen, solche Zölle beizubehalten, und daß die Entscheidung 89/688 dementsprechend ungültig ist.

3. Am 22. Januar 1992 beschloß der Gerichtshof, die mündliche Verhandlung wiederzueröffnen, um den Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich zu der Frage zu äußern, ob die Entscheidung 89/688 insoweit gültig ist, als sie Frankreich ermächtigt, die seinerzeit geltenden Dockgebührenregelungen bis zum 31. Dezember 1992 beizubehalten. Dementsprechend fand am 31. März 1992 eine weitere Sitzung statt, in der die französische Regierung, die Region Réunion, der Rat und die Kommission vertreten waren. Diese zweiten Schlußanträge beschränken sich auf die in dieser Sitzung behandelten Fragen.

* Originalsprache: Englisch.

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

4. Zunächst stellt sich die Frage, ob der Gerichtshof im vorliegenden Verfahren befugt ist, über die Gültigkeit der Entscheidung 89/688 zu entscheiden. Der Rat hat sich zu dieser Frage nicht geäußert, sondern ausdrücklich erklärt, er stelle die Entscheidung hierüber in das Ermessen des Gerichtshofes. Die französische Regierung und die Kommission haben jedoch die Meinung vertreten, der Gerichtshof könne über die Frage nicht entscheiden, da, wie ich bereits ausgeführt habe, die dem Fall zugrunde liegenden Vorgänge vor Erlaß der Entscheidung stattgefunden hätten und das vorliegende Gericht nicht um Auskunft über deren Gültigkeit gebeten habe.

5. Gewiß hat das vorliegende Gericht keine sich ausdrücklich auf die Entscheidung 89/688 beziehende Frage gestellt. Der Gerichtshof hat jedoch in Vorabentscheidungsverfahren nie angenommen, seine Antwort müsse sich auf die vom vorlegenden Gericht eigens erwähnten Bestimmungen beschränken. Er hat im Gegenteil stets die Auffassung vertreten, daß er über alle Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden habe, die für den vom vorlegenden Gericht zu entscheidenden Rechtsstreit erheblich sind: siehe z. B. das Urteil in der Rechtssache C-241/89 (SARPP, Slg. 1990, I-4695, Randnr. 8).

6. Im vorliegenden Fall wurde die Frage nach der Gültigkeit der Entscheidung 89/688 von der Kommission ins Spiel gebracht, die einräumte, daß, falls ihre Ansicht zutreffen sollte, daß Dockgebühren Abgaben mit zollgleicher Wirkung darstellten, solche Gebühren nicht durch eine gemäß Artikel 227 Absatz 2 EWG-Vertrag getroffene Entscheidung des Rates legitimiert werden könnten. Zwar ist die Entscheidung 89/688 aufgrund eines Vorschlags der Kommission selbst ergangen, dieser Vor-

schlag beruhte jedoch, wie die Kommission dargelegt hat, auf politischen Überlegungen. In durchaus korrekter Weise hat die Kommission nicht versucht, für irgendeine andere Qualifikation der Dockgebühren einzutreten, die zwar rechtlich zweifelhaft gewesen wäre, den Erlaß der Entscheidung jedoch scheinbar gerechtfertigt haben könnte.

7. Die Umstände des vorliegenden Falles machen deutlich, daß die Befugnisse des Gerichtshofes nach Artikel 177 nicht zu eng verstanden werden dürfen. Obwohl der Entscheidung keine rückwirkende Kraft beigelegt wurde, konnten dennoch Zweifel hinsichtlich ihrer zeitlichen Wirkung entstehen. Es ist kein prinzipieller Grund ersichtlich, aus dem Dockgebühren, die zuvor rechtswidrig waren, lediglich von einem bestimmten Zeitpunkt ab als rechtmäßig anzusehen sein sollten. Mehr noch: Es könnte paradox erscheinen, Dockgebühren erst nach dem Erlaß einer Entscheidung, die deren Reform gewährleisten sollte, als rechtmäßig anzusehen, wie dies der Fall wäre, wenn man davon ausginge, daß die Entscheidung keine rückwirkende Kraft hatte. Aber es gibt noch einen wichtigeren Gesichtspunkt, der für die Erheblichkeit der Frage nach der Gültigkeit der Entscheidung für den bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit spricht: Gerade der Erlaß der Entscheidung muß von dem von mir vertretenen Standpunkt aus zur Folge haben, daß Dockgebühren zu keinem Zeitpunkt als Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung anzusehen waren. Die Frage nach der Gültigkeit der Entscheidung läßt sich daher nicht aus dem vor dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit ausklammern.

8. Nach dieser Auffassung ist der Gerichtshof daher eindeutig befugt, über die Gültigkeit der Entscheidung zu befinden; ich halte dies auch für höchst wünschenswert. Sich nicht zur Gültigkeitsfrage zu äußern, wenn die Ungültigkeit der Entscheidung unauweichlich aus den übrigen Teilen der Entscheidung des Urteils des Gerichtshofes

folgt, würde große Rechtsunsicherheit schaffen. Überdies dürften für den Zeitraum, während dessen die Entscheidung 89/688 anwendbar sein soll, die gleichen Probleme auftreten. Unterließe es der Gerichtshof, unter all diesen Umständen über die Gültigkeit der Entscheidung zu befinden, so bestünde die große Gefahr einer Beeinträchtigung der Rechtssicherheit und der Prozeßökonomie. Die Gründe, die für eine Entscheidung über diese Frage sprechen, haben sich noch verstärkt, nachdem hierüber ausführlich debattiert wurde.

Zur Gültigkeit der Entscheidung 89/688

9. Ich habe daher zu prüfen, ob in der zweiten mündlichen Verhandlung irgendwelche Überlegungen vorgetragen wurden, die mich veranlassen könnten, meine Auffassung zu ändern, wonach die Entscheidung 89/688 ungültig ist. Zugunsten dieser Entscheidung wurden zwei Gründe geltend gemacht, die zuvor nicht angeführt worden waren.

10. Der Rat, der sich zuvor weder schriftlich noch mündlich geäußert hatte, hat vorgetragen, die Aufmerksamkeit habe bisher ausschließlich der Erhebung von Dockgebühren auf nach Réunion eingeführte Erzeugnisse gegolten. Zentrales Problem sei jedoch die Rechtmäßigkeit der Freistellung der örtlichen Erzeugnisse von den Dockgebühren. Diese Freistellung sei als eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 EWG-Vertrag anzusehen, die zwar möglicherweise vor der Entscheidung 89/688 rechtswidrig gewesen, durch den Erlaß dieser Entscheidung jedoch legitimiert worden sei.

11. Ich vermag diesem Vorbringen nicht zu folgen. Zunächst einmal erscheint mir die

Unterscheidung, auf die der Rat Wert legt, unerheblich. Gegenstand der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen ist die Rechtmäßigkeit bestimmter auf die Verbringung von Waren nach Réunion erhobener Abgaben. Aus den in meinen ersten Schlußanträgen dargelegten Gründen bin ich der Auffassung, daß diese Abgaben als Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle anzusehen sind und daß der Rat nicht befugt ist, von den für derartige Abgaben geltenden Vorschriften zugunsten der überseeischen französischen Departements abzuweichen. Auch wenn die Verwendung, der die Erträge der Dockgebühr zugeführt werden, diese Gebühr als Beihilfe im Sinne von Artikel 92 erscheinen lassen oder wenn die Tatsache, daß die örtliche Produktion nicht mit einer solchen Gebühr belastet wird, für das Vorliegen einer solchen Beihilfe zu sprechen scheint, würde dies ohne Einfluß auf die Frage bleiben, ob die Dockgebühren selbst Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle darstellen: siehe das Urteil vom 11. März 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-78/90 bis C-83/90 (Compagnie Commerciale de l'Ouest, Slg. 1992, I-1847, Randnr. 32).

12. In jedem Falle bilden die Vertragsvorschriften über von Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen einen Teil der Wettbewerbsregeln. Diese Regeln werden in Artikel 227 Absatz 2 Unterabsatz 1 unter den Vorschriften des Vertrags aufgezählt, von denen der Rat nicht nach Unterabsatz 2 dieses Absatzes abweichen kann. Es trifft zu, daß der Rat bestimmte Befugnisse bezüglich der Anwendung der Vertragsvorschriften über Beihilfen hat: siehe die Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d, 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 sowie Artikel 94. Sowohl nach dem Wortlaut dieser Bestimmungen als auch nach den Begründungserwägungen der Entscheidung 89/688 selbst steht jedoch einwandfrei fest, daß der Rat bei Erlaß dieser Entscheidung nicht die Absicht hatte, auf der Grundlage der Vertragsvorschriften über staatliche Beihilfen tätig zu werden, und dies auch nicht

gekonnt hätte. Die mögliche Anwendbarkeit dieser Vorschriften auf den vorliegenden Sachverhalt ist daher ohne Einfluß auf die Gültigkeit der Entscheidung 89/688.

13. Die französische Regierung hat versucht, die Gültigkeit der Entscheidung 89/688 mit der Begründung zu rechtfertigen, diese sei nicht nur auf Artikel 227 Absatz 2, sondern auch auf Artikel 235 EWG-Vertrag gestützt. Dieses Vorbringen ist meines Erachtens ebenfalls zurückzuweisen, da es die — in Artikel 227 Absatz 2 selbst getroffene, in der Rechtssache Hansen bestätigte — grundlegende Unterscheidung zwischen den in Unterabsatz 1 dieser Vorschrift genannten und den unter Unterabsatz 2 fallenden Bestimmungen verwischen würde.

Könnte der Rat nach Artikel 235 in allen Fällen von sämtlichen Vertragsbestimmungen abweichen, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der überseeischen französischen Departements zu fördern, so würden Aufbau und Wortlaut von Artikel 227 Absatz 2 untergraben. Die Bezugnahme auf Artikel 235 in der Präambel der Entscheidung, die im Vorschlag der Kommission nicht zu finden ist, kann daher lediglich als Ausdruck der Auffassung verstanden werden, daß Artikel 227 Absatz 2 EWG-Vertrag nicht die für den Erlaß der Entscheidung erforderlichen Befugnisse vorsah. Artikel 235 kann nicht dahin ausgelegt werden, daß er den Rat ermächtigte, von Vertragsbestimmungen abzuweichen, wenn eine solche Abweichung aufgrund von Artikel 227 Absatz 2 selbst verboten ist.

Ergebnis

14. Ich bleibe daher bei der Auffassung, daß Abgaben wie Dockgebühren als Abgaben zollgleicher Wirkung anzusehen sind und daß die Entscheidung 89/688 insoweit ungültig ist, als sie zur Beibehaltung der derzeitigen Dockgebührenregelung ermächtigt. Ich bin der Meinung, daß der Gerichtshof in diesem Verfahren befugt ist, sich zur Frage der Gültigkeit dieser Entscheidung zu äußern, und daß er es im Interesse der Rechtssicherheit tun sollte. Dementsprechend meine ich, daß die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen so beantwortet werden sollten, wie ich dies in meinen Schlußanträgen vom 21. November 1991 dargelegt habe.