

- Gemeinschaft stammende Waren und für solche Waren, die, gleich woher sie ursprünglich stammen, in einem Mitgliedstaat in den freien Verkehr gebracht worden sind.
2. Die vertraglich verbotenen Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen erfassen jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern. Artikel 30 EWG-Vertrag steht im innergemeinschaftlichen Handel der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegen, welche das Erfordernis von Einfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formal aufrechterhalten. Darüber hinaus schließt Artikel 9 Absatz 2 auch jedes Vorgehen von Verwaltungsbehörden aus, mit dem eine unterschiedliche Behandlung des Warenverkehrs begründet werden soll, je nachdem, ob die Waren aus der Gemeinschaft oder ob sie aus Drittländern stammen und sich in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befinden.
  3. Da die gemäß Artikel 115 zugelassenen Ausnahmen nicht nur von den für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes grundlegenden Vorschriften der Artikel 9 und 30 EWG-Vertrag abweichen, sondern auch die Durchführung der in Artikel 113 vorgesehenen gemeinsamen Handelspolitik behindern, sind sie eng auszulegen und anzuwenden.
  4. Es stellt für sich genommen keine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, wenn der Einfuhrmitgliedstaat für im freien Verkehr befindliche Erzeugnisse, deren Gemeinschaftsstatus durch die EWG-Warenverkehrsbescheinigung bescheinigt wird, in der Zollerklärung die Angabe des Ursprungslandes verlangt, sofern es sich um Waren handelt, für die handelspolitische Maßnahmen gelten, die dieser Staat im Einklang mit dem Vertrag getroffen hat. Jedoch fiele ein solches Verlangen unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag, wenn der Importeur verpflichtet würde, hinsichtlich des Ursprungs etwas anderes anzugeben, als er weiß oder vernünftigerweise wissen kann, oder wenn bei Unterlassung oder Unrichtigkeit dieser Angabe Sanktionen verhängt würden, die zu einem Verstoß gegen eine bloße Ordnungsvorschrift außer Verhältnis stehen. Jede administrative oder strafrechtliche Maßnahme, die über den Rahmen dessen hinausgeht, was für den Einfuhrmitgliedstaat unbedingt erforderlich ist, um angemessen vollständige und richtige Erkenntnisse über die besonderen handelspolitischen Maßnahmen unterliegenden Warenströme zu erhalten, ist als vom Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen.
  5. Während der Übergangszeit stellte eine innerstaatliche Regelung, die die Einfuhr von aus dritten Ländern stammenden Waren aus einem Mitgliedstaat, in dem sie sich im freien Verkehr befanden, im Hinblick auf eine etwaige Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag von einem Antrag auf eine Lizenz abhängig machte, keine vom Vertrag verbotene mengenmäßige Beschränkung dar, sofern dieses Verlangen keine Verschärfung der bei Inkrafttreten des Vertrages geltenden Regelung bedeutete. Die innerstaatlichen Gerichte haben zu prüfen, ob dies in den ihnen vorliegenden Fällen so ist.

In der Rechtssache 41/76

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Cour d'appel Douai in dem vor diesem Gericht anhängigen Strafverfahren

SUZANNE DONCKERWOLCKE VEREHELICHTE CRIEL, Geschäftsführerin, wohnhaft in Heusden (Belgien), und

HENRI SCHOU, Ausfuhrhändler und Geschäftsführer, wohnhaft in Saint-Denis-Westrem (Belgien),

gegen

PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE BEIM TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE LILLE und  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS, PARIS,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Begriffs Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen nach Artikel 30 ff. EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und P. Pescatore, der Richter J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: F. Capotorti

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

### Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Die Firma Sackin, Gesellschaft mit beschränkter Haftung belgischen Rechts mit Sitz in Ledeberg (Belgien), deren Ge-

schäftsführerin Frau Suzanne Donckerwolcke verhelichte Criel ist, führte vom 23. Januar bis zum 27. Oktober 1970 unter Einschaltung eines Zollagenten 8 Partien Stoffballen aus synthetischen Textilfasern (Tarifstelle 56.07.A.II des Gemeinsamen Zolltarifs) und 13 Partien Päckchen aus Synthetikfaser-Stoffen (Tarifstelle 62.03.B.II) nach Frankreich ein.

Die Firma Cototextil, eine ebenfalls in Ledeberg ansässige Gesellschaft mit beschränkter Haftung belgischen Rechts,

deren Geschäftsführer Herr Henri Schou ist, führte im Laufe des Monats Dezember 1969 5 Partien Packsäcke aus Synthetikfaser-Stoffen und vom 1. Januar bis zum 2. Juni 1970 4 weitere Partien Packsäcke nach Frankreich ein.

Der Gesamtwert dieser Einfuhren belief sich für die Firma Cototextil auf 152 618 FF und für die Firma Sackin auf 677 491 FF.

Diese Einfuhren wurden bei dem Zollamt von Halluin mit 30 Zollerklärungen auf dem Formular D 3, ausgestellt für den Verbrauch in Frankreich, angemeldet; diese Zollerklärungen nannten als Ursprungsbezeichnung der Ware die belgisch-luxemburgische Wirtschaftsunion. Bei ihrer Einfuhr nach Frankreich waren die Erzeugnisse von Warenverkehrsbescheinigungen nach dem Formblatt DD 1 begleitet, die entsprechend der Entscheidung der Kommission vom 5. Dezember 1960 über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen hinsichtlich der Anwendung des Artikels 9 Absatz 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. 1961, S. 29) ausgestellt worden waren.

Eine von den französischen Zollbehörden durchgeführte Untersuchung, deren Ergebnisse in Protokollen vom 24. November 1972 und vom 3. und 18. Mai 1973 niedergelegt sind, ergab namentlich unter Berücksichtigung der von den belgischen Zollbehörden übermittelten Unterlagen, daß die auf Antrag der Firma Sackin angemeldeten Stoffe aus dem Libanon stammten, daß die 1969 von der Firma Cototextil angemeldeten Säcke aus Syrien stammten und daß die 1970 von Sackin und von Cototextil angemeldeten Säcke in Belgien aus Stoffen hergestellt worden waren, die aus dem Libanon stammten.

In Belgien waren für die Waren Zölle entrichtet worden, die Waren befanden sich mithin im freien Verkehr.

Die französische Zollverwaltung war der Ansicht, die umstrittenen Einfuhren seien mit unrichtigen Ursprungszeugnissen erfolgt und verstießen gegen Artikel 95 Absatz 2 des französischen Code des douanes, nach dem die Erklärungen alle für die Verzollung und für die Erstellung der Zollstatistik notwendigen Angaben enthalten und insbesondere bei der Einfuhr, wie dies Artikel 5 Nr. 10 des in Anwendung von Artikel 95 Absatz 4 des Code des douanes ergangenen Erlasses des Directeur général des douanes vom 1. Dezember 1961 verlange, das Ursprungs- und Herkunftsland nennen müßten.

Durch diese unrichtige Ursprungsangabe hätten die Betroffenen die Anwendung des Verfahrens zur Erlangung ohne weiteres erteilter Einfuhrlicenzen umgangen, das nach den französischen Zollvorschriften bei den fraglichen Einfuhren hätte beachtet werden müssen.

Die Zolldirektion brachte die Sache vor das Tribunal correctionnel in Lille; mit Urteil vom 19. Juni 1975 verurteilte dieses Frau Donckerwolcke und Herrn Schou zu Freiheitsstrafen von 1 bzw. 3 Monaten, die zur Bewährung ausgesetzt wurden, und verurteilte sie ferner, an die Zollverwaltung als Gesamtschuldner anstelle der Einziehung der Waren, die nicht hatten beschlagnahmt werden können, einen Betrag in Höhe des Warenwertes (470 043 FF) sowie ferner eine Geldstrafe in Höhe des doppelten Warenwertes (940 086 FF) zu zahlen.

Frau Donckerwolcke und Herr Schou legten gegen dieses Urteil Berufung zur Cour d'appel Douai ein.

Die 4. Strafkammer der Cour d'appel Douai hat mit Zwischenurteil vom 7. April 1976 das Verfahren gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag ausgesetzt, bis der Gerichtshof vorab über die folgenden Fragen entschieden hat:

1. Stellt es eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, wenn der Einfuhr-

mitgliedstaat für im freien Verkehr befindliche Erzeugnisse, deren Gemeinschaftsstatus durch die EWG-Warenverkehrsbescheinigung bescheinigt wird, in der Zollerklärung die Angabe des Ursprungslandes verlangt?

2. War eine innerstaatliche Regelung, die die Einfuhr von Textilerzeugnissen aus einem Mitgliedstaat, die sich dort im freien Verkehr befinden und aus einem Drittland stammten, im Hinblick auf eine etwaige Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag von einem Antrag auf eine Lizenz abhängig machte,
  - a) während der Übergangszeit,
  - b) seit dem Ende der Übergangszeit und insbesondere in der Zeit vom 1. Januar bis 2. Juni 1970 eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung?

Das Urteil der Cour d'appel Douai ist am 13. Mai 1976 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Regierung der französischen Republik am 13. Juli 1976 sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und die Berufungsführer des Ausgangsverfahrens am 14. Juli 1976 schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

## II — Vor dem Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

*Frau Donckerwolcke und Herr Schou*, die Berufungsführer des Ausgangsverfahrens, tragen im wesentlichen folgendes vor:

### a) Zur ersten Frage

Die Mitgliedstaaten seien berechtigt, in bestimmten Fällen von Importeuren Zollerklärungen und Verzollungsformalitäten zu verlangen, sofern nur das Einfuhrland nicht die Verwendung nationaler Dokumente in Fällen verlange, in denen die erforderlichen Angaben bereits aus Gemeinschaftsdokumenten hervorgingen, und sofern jedenfalls die nationalen Verfahrensweisen die Einfuhr nicht schwieriger oder teurer gestalteten. Insbesondere müsse die Frage, ob es nach dem Gemeinschaftsrecht zulässig sei, auf den Zollerklärungen die Angabe des Ursprungslandes zu verlangen, nach dem verfolgten Ziel beurteilt werden: die Anwendung von Zollmaßnahmen oder die Erstellung von Zollstatistiken.

Die Waren, um die es in dem Rechtsstreit gehe, befänden sich innerhalb der Gemeinschaft im freien Verkehr und kämen dementsprechend in den Genuß des Grundsatzes der gemeinschaftlichen Freizügigkeit. Jede sie betreffende Zollmaßnahme müsse also in Übereinstimmung mit dem EWG-Vertrag stehen oder zumindest von einem zuständigen Gemeinschaftsorgan gebilligt worden sein. Die Freizügigkeit sei die Regel, für alle Ausnahmen müsse es deshalb eine Rechtfertigung geben, und sie seien eng auszulegen.

In den Jahren 1969 bis 1971 habe die Kommission Frankreich niemals gestattet, die Einfuhren der fraglichen Erzeugnisse nach Artikel 115 EWG-Vertrag von der Anwendung der Gemeinschaftsbehandlung auszunehmen; Frankreich habe auch keine Mitteilung von einseitigen Maßnahmen dieser Art gemacht. Artikel 115 sei eine Ausnahme von den allgemeinen Vorschriften über den freien Warenverkehr und als solche restriktiv auszulegen und anzuwenden, auch habe Frankreich selbst seine Anwendung weder verlangt noch selbst in Angriff genommen; es sei deshalb nicht berechtigt, eine Zollmaßnahme einzuführen, die darin bestehe, durch eine Prüfung des

Ursprungs der Erzeugnisse im Hinblick auf eine etwaige Anwendung dieses Artikels 115 die Warenströme vorbeugend zu überwachen. Ein derartiges Überwachungssystem könne nur zulässig sein, wenn die Kommission hierzu ermächtigt habe. Da das Einfuhrland Zollmaßnahmen angewendet habe, die im Widerspruch zum Grundsatz des freien Warenverkehrs stünden und zu denen die Kommission nicht ermächtigt habe, stelle das Verlangen der Angabe des Ursprungslandes eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen dar.

Bei der Ausübung ihres — unbestrittenen — Rechts, Zollstatistiken zu erstellen, müßten sich die Mitgliedstaaten an die Vorschriften des EWG-Vertrags, insbesondere die über den freien Warenverkehr, halten. Eine Vereinbarkeit der den staatlichen Maßnahmen inhärenten restriktiven Wirkungen mit den Vertragsregeln könne nur insoweit anerkannt werden, als sie für die Verfolgung der mit den Maßnahmen angestrebten Ziele unerlässlich seien. Wenn deshalb ein Importeur gegen eine nationale Bestimmung über die Errichtung von Zollstatistiken verstoße, dann dürfe die Sanktion nur in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten statistischen Zweck stehen; im vorliegenden Fall stehe die in erster Instanz verhängte Geldstrafe außer Verhältnis zu einer etwaigen Übertretung. Das Übermaß dieser Geldstrafe begründe eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung.

Die erste Vorlagefrage an den Gerichtshof sei also zu bejahen.

#### *b) Zur zweiten Frage*

Da es sich um Waren handele, die sich im freien Verkehr befänden und den Gemeinschaftsstatus hätten, folge aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1971 in den verbundenen Rechtssachen 51 und 54/71 (International Fruit Company, Slg. S. 1107), daß außer im Falle der vom Gemeinschafts-

recht selbst vorgesehenen Ausnahmen der EWG-Vertrag der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegenstehe, welche das Erfordernis von Ein- oder Ausfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formal aufrechterhielten.

Zumindest für die Zeit nach Ablauf der Übergangszeit stelle das — sei es auch nur formale — Erfordernis einer Einfuhrlizenz eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, deren Verbot in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten unmittelbar wirke. Was die Anwendung derartiger Maßnahmen während der Übergangszeit anbelange, so habe das nationale Gericht nach Artikel 31 Absatz 1 EWG-Vertrag zu bestimmen, ob die Einführung eines Systems von Lizenzen verglichen mit der Rechtslage am 1. Januar 1958 eine neue Maßnahme gleicher Wirkung sei; bejahendenfalls sei diese neue Maßnahme durch den EWG-Vertrag ebenfalls untersagt.

Die zweite Frage sei deshalb — gegebenenfalls unter einem Vorbehalt für die Übergangszeit — ebenfalls zu bejahen.

Die *Regierung der französischen Republik* trägt im wesentlichen folgendes vor:

#### *a) Zur ersten Frage*

Die nationalen Vorschriften, aus denen sich die Verpflichtung zur Abgabe einer detaillierten Erklärung bei der Einfuhr von Waren ergebe, die insbesondere die Angabe des Ursprungslandes enthalten müsse, seien mit dem EWG-Vertrag vereinbar.

Der EWG-Vertrag enthalte keine Bestimmung über die Abschaffung schriftlicher Erklärungen in den innergemeinschaftlichen Beziehungen; keine Vorschrift des sekundären Gemeinschaftsrechts habe eine vereinfachte Erklärung in diesen Beziehungen eingeführt; eine solche Erklärung müsse gegebenenfalls als eine Harmonisierungsmaßnahme gemäß Arti-

kel 100 EWG-Vertrag geschaffen werden. Für die umstrittenen Einfuhren gälten deshalb in vollem Umfange die nationalen Bestimmungen über die Erklärungen und ihren Inhalt; diese könnten nicht als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag angesehen werden, denn insoweit seien keine Richtlinien oder Empfehlungen gemäß Artikel 33 Absatz 7 und Artikel 35 veröffentlicht worden.

Der Begriff des Ursprungs sei in den Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft nicht gegenstandslos geworden.

Der EWG-Vertrag selbst (Artikel 9 Absatz 2) und eine Vielzahl von zu seiner Anwendung ergangenen Vorschriften nähmen Bezug auf den Begriff der aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren, man könne deshalb den Begriff der aus anderen Ländern stammenden Waren nicht als vertragswidrig ansehen.

Aus dem Umstand, daß die Artikel 9 und 10 EWG-Vertrag den Ausdruck „Waren aus dritten Ländern (produits en provenance de pays tiers), die sich... im freien Verkehr befinden“ verwendeten, könne man nicht ableiten, daß der Begriff des Ursprungs (origine) in den Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft nicht mehr gelte. Die Verordnung (EWG) Nr. 802/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Begriffsbestimmung für den Warenursprung (ABl. L 148, S. 1) bestätige die Bedeutung dieses Begriffs auch für die Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft: Sie gehe von der Notwendigkeit aus, für die Anwendung der mengenmäßigen Beschränkungen, denen im freien Verkehr befindliche Waren nach Artikel 115 EWG-Vertrag unterliegen könnten, den Ursprung zu bestimmen und zu prüfen.

Die Angabe des Ursprungs in der Erklärung werde zu anderen Zwecken als für die Anwendung des Tarifsystems verlangt: Sie solle insbesondere eine etwaige Anwendung des Artikels 115 ermögli-

chen. Deshalb bestimme die Entscheidung Nr. 71/202 der Kommission vom 12. Mai 1971, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, Sicherungsmaßnahmen bei der Einfuhr bestimmter aus dritten Ländern stammender und in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlicher Waren zu treffen (ABl. L 121, S. 26): „Der Mitgliedstaat kann von dem Antragsteller des Einfuhrpapiers alle erforderlichen Angaben über die Warenbezeichnung, ihren Ursprung... fordern.“ Die Notwendigkeit der Angabe des Ursprungs der Ware für die Prüfung des Antrags auf das Einfuhrpapier bringe die Notwendigkeit derselben Angabe in der Einfuhrerklärung mit sich; anders sei das Verfahren nicht durchführbar.

Die Entscheidung vom 12. Mai 1971 liege zwar zeitlich später als der Sachverhalt des vorliegenden Falles; sie zeige jedoch, daß die Angabe des Ursprungs auf diesen Erklärungen kein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht sei.

Die Ursprungsangabe sei auch für die Erstellung von Außenhandelsstatistiken, für die etwaige Anwendung bestimmter besonderer Maßnahmen und für die Prüfung des Zollwertes unumgänglich. Sie gehöre zu den vom EWG-Vertrag gestatteten Förmlichkeiten.

Die Verpflichtung, in den Erklärungen den Ursprung der Waren anzugeben, sei also tatsächlich notwendig und rechtlich insbesondere im Hinblick auf die Artikel 30 und 115 EWG-Vertrag begründet.

#### *b) Zur zweiten Frage*

Aus der Entscheidung der Kommission vom 12. Mai 1971 und aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1971 in den verbundenen Rechtssachen 51 bis 54/71 (International Fruit Company) ergebe sich, daß die Verpflichtung, bei der Einfuhr von aus einem dritten Staat stammenden Waren, die sich im freien Verkehr befinden, in einen Mitgliedstaat eine Lizenz vorzulegen, keine

Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstelle, sofern diese Lizenzen sofort und für alle beantragten Mengen erteilt würden. Das in Frankreich geschaffene Überwachungssystem sei also keine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung, und zwar weder während der Übergangszeit noch nach ihrem Ende.

Frankreich sei nach Artikel 115 Absatz 2 EWG-Vertrag ermächtigt gewesen, im Dezember 1969 unter der Aufsicht der Kommission durch den Erlass nationaler Maßnahmen von der „Schutzklausel“ Gebrauch zu machen. Diese nationalen Maßnahmen hätten im wesentlichen in dem Erfordernis einer Lizenz bestanden, die auf Antrag erteilt worden sei, die bei Waren, deren Ursprungsland ein Drittland, und deren Herkunftsland ein Mitgliedstaat gewesen sei, das wirkliche Ursprungsland angeben müssen. Um von der Schutzklausel Gebrauch zu machen, habe die Direction générale des douanes et droits indirects nur die Anträge auf Lizenzen nicht zu genehmigen brauchen.

Im Hinblick auf Artikel 115 sei die Nichterteilung der Lizenz unbestreitbar durch den zweiten Absatz dieser Vorschrift gedeckt, vorausgesetzt daß die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission von dieser Maßnahme in Kenntnis gesetzt würden.

Das angewendete Verfahren sei ebenfalls mit Artikel 115 vereinbar. Es ermögliche es, einerseits ständig die Entwicklung der Einfuhren noch vor ihrer Vornahme zu verfolgen und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen vorherzusehen, andererseits die Einfuhrsperre bei Bedarf durch das einfachste Mittel, nämlich die Nichterteilung der Lizenz, durchzusetzen. Die Kommission habe dieses System niemals beanstandet; es habe ihr im Gegenteil anscheinend bei der Abfassung ihrer Entscheidung vom 12. Mai 1971 als Vorbild gedient. In seiner praktischen Durchführung habe es niemals zu mißbräuchli-

chen Verzögerungen der Erteilung der Lizenzen geführt.

Folglich könne das in Frankreich angewendete System für die Übergangszeit weder wegen seiner rechtlichen Regelungen noch wegen seiner praktischen Anwendung angegriffen werden.

Seit dem Ende der Übergangszeit fänden die Maßnahmen zu einer ordnungsgemäßen Durchführung der Handelspolitik ihre Rechtsgrundlage in Artikel 115 Absatz 1 EWG-Vertrag. Die Anwendung dieser Bestimmung habe keineswegs die vorherige Veröffentlichung einer allgemeinen Ausführungs- oder Durchführungsregelung vorausgesetzt; die Entscheidung Nr. 71/202 vom 2. Mai 1971 sei nur erlassen worden, um die unterschiedlichen Praktiken der Mitgliedstaaten zu harmonisieren und Mißbräuche zu verhindern. Zwischen dem 1. Januar 1970 und dem 12. Mai 1971 hätten die Mitgliedstaaten als von der Kommission ermächtigt gegolten, weiter ein Einfuhrpapier zu verlangen, das ihnen die vorherige Überwachung der Einfuhren ermöglichte, eine derartige Überwachung sei das einzige Mittel gewesen, das im Wege der damit ermöglichten vorherigen rechnerischen Erfassung der Einfuhren die Anwendung des Artikels 115 erlaubt habe.

Seien die Schutzmaßnahmen unter Vorbehalt der Ermächtigung durch die Kommission zulässig, dann sei die vorherige Überwachung mit Lizenzen ebenfalls, wie während der Übergangszeit, zulässig. In ihrer Entscheidung vom 12. Mai 1971, die durch die Entscheidung vom 9. März 1973 geändert und vervollständigt worden sei (ABl. L 80, S. 22), habe sich die Kommission übrigens dieser Methode der Überwachung mittels ohne weiteres erteilter Lizenzen angeschlossen. Dieses System sei bereits vor der Entscheidung vom 12. Mai 1971 anwendbar gewesen; es sei mit der Anwendung des ersten wie auch des zweiten Absatzes von Artikel 115 untrennbar verbunden. Außerdem heiße es in der Entscheidung vom 12.

Mai 1971, daß es sich aufgrund der gewonnenen Erfahrungen als notwendig erwiesen habe, die fraglichen Einführen einer vorherigen Kontrolle zu unterwerfen; diese Erfahrung habe nur während der dem Erlaß der Entscheidung vorangegangenen Zeit gewonnen werden können.

Die Erteilung der Lizenzen sei in der Praxis schnell erfolgt, so daß aus der Sicht der Artikel 30 und 115 EWG-Vertrag und nach den in der Entscheidung vom 12. Mai 1971 und in der Rechtsprechung des Gerichtshofes enthaltenen Kriterien das System nicht als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung angesehen werden könne.

c) So sei weder die Verpflichtung, in den Zollerklärungen den Ursprung anzugeben, noch die Verpflichtung, bei der Einfuhr von aus Syrien oder dem Libanon stammenden Synthetikfaserstoffen und Säcken aus Synthetikfaserstoffen, die sich in Belgien im freien Verkehr befunden hätten, eine Lizenz vorzulegen, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung gewesen.

Das im Hinblick auf die Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag errichtete Überwachungssystem mit dem Zweck, Verkehrsverlagerungen festzustellen und es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, bei Bedarf und vorbehaltlich der Ermächtigung durch die Kommission die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, sei ein Mechanismus, der für ein ausgewogenes Funktionieren der gemeinsamen Handelspolitik unentbehrlich sei; wollte man es in Frage stellen, so könnte dies schwerwiegende Folgen haben.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* betont, daß die Bestimmungen des EWG-Vertrags über die die Beseitigung von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten unter denselben Voraussetzungen und mit der-

selben Tragweite sowohl für Waren gälten, deren Ursprung und Herkunft in einem Mitgliedstaat lägen, als auch für aus Drittländern stammende Waren, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden. Nur wenn dies im Gemeinschaftsrecht ausdrücklich vorgesehen sei, dürfe von der Regel abgewichen werden, nach der für die Freizügigkeit aus Drittländern stammende Waren, die sich im freien Verkehr befänden, den Waren, deren Ursprung in der Gemeinschaft liege, gleichgestellt seien. Grundsätzlich dürften die Mitgliedstaaten außer im Fall einer ermächtigenden Entscheidung der Kommission nach Artikel 115 EWG-Vertrag im Handel innerhalb der Gemeinschaft keine unterschiedliche Regelung für aus der Gemeinschaft stammende Waren und für solche Waren einführen, deren Ursprung oder Herkunft in Drittländern liege und die sich im freien Verkehr befänden. Das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung gelte mit derselben Strenge für beide Gruppen von Waren.

*a) Zur ersten Frage*

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem Begriff der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung und den seitens der Mitgliedstaaten im innergemeinschaftlichen Handel bei der Verzollung von zum freien Verkehr berechtigten Waren verlangten Zollformalitäten müsse man zunächst beachten, daß die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zur Einführung einer Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung des Artikels 9 EWG-Vertrag für sich genommen nichts zu der Frage sagten, ob die Mitgliedstaaten andere Zollformalitäten anwenden könnten. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei jede Regelung, durch die der Handel innerhalb der Gemeinschaft unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell behindert werde, eine durch den Vertrag untersagte Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung, sofern sie nicht

nach Artikel 36 oder einer anderen Bestimmung des EWG-Vertrags gerechtfertigt sei; das so verstandene Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung habe jedoch nicht zur Folge, daß auf Einfuhren von im freien Verkehr befindlichen Waren aus einem Mitgliedstaat in einen anderen die mit dem Verzollungsverfahren verbundenen Förmlichkeiten nicht mehr anwendbar seien, die die innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Einfuhrstaates vorsehen. Beim gegenwärtigen Stand der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes blieben diese Förmlichkeiten und Verfahren notwendig. Wie sehr sich die Organe der Gemeinschaft auch um die Harmonisierung bemüht hätten oder bemühten, die Waren, die sich auf dem Hoheitsgebiet eines jeden Mitgliedstaats im Umlauf befänden, unterlägen doch weiterhin verschiedenen innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, deren Anwendung ihre Rechtfertigung in Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts finde. Für die aus einem Mitgliedstaat in einen anderen eingeführten Waren müsse, selbst wenn sie den in den Artikeln 9 und 10 Absatz 1 EWG-Vertrag aufgestellten Voraussetzungen entsprächen, weiterhin die Zollformalitäten erfüllt werden, die der Anwendung solcher Bestimmungen dienen. Freilich fielen Verzollungsverfahren unter das Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung, wenn ihre beschränkende Wirkung über das zur Erreichung des verfolgten Zwecks notwendige Maß hinausgehe.

Die statistische Erfassung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, die im allgemeinen bei der Erfüllung der für den Grenzübergang notwendigen Förmlichkeiten erfolge, gehöre nicht zu den nach den Artikeln 30 ff. EWG-Vertrag verbotenen Maßnahmen gleicher Wirkung. Eine solche Erfassung sei ein legitimer Zweck, und die Mitgliedstaaten seien zur Sammlung statistischer Daten sogar verpflichtet.

Was die Frage anbelange, ob innerstaatliche Rechtsvorschriften mit dem EWG-Vertrag vereinbar seien, die auf den

Zollerklärungen, die für die Abfertigung von in der Gemeinschaft im freien Verkehr befindlichen Waren im Inland ausgefüllt würden, eine Angabe des Ursprungslandes verlangten, so ergebe sich im Hinblick auf den verfolgten Zweck, daß abgesehen von dem Ausnahmefall von Schutzmaßnahmen, für die sich eine ausdrückliche Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht finde, der Ursprung für die Anwendung von Zollmaßnahmen bei im freien Verkehr befindlichen Waren keine Rolle spielen dürfe. Eine Verpflichtung zur Angabe des Ursprungs könne allenfalls zu Zwecken der statistischen Beobachtung gerechtfertigt sein; es sei jedoch zu beachten, daß jetzt nach der Verordnung (EWG) Nr. 1736/75 des Rates vom 24. Juni 1975 über die Statistik des Außenhandels der Gemeinschaft und des Handels zwischen ihren Mitgliedstaaten (Abl. L 183, S. 3) der Ursprung in den statistischen Anmeldungen bei der Einfuhr von Waren, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden, nicht anzugeben sei.

Selbst wenn man anerkenne, daß es vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1736/75 den Mitgliedstaaten gestattet gewesen sei, für die statistische Beobachtung der Warenströme auf den Zollerklärungen von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Waren eine Angabe des Ursprungslandes zu verlangen, dann falle dieses Verlangen nicht bereits deshalb aus dem Anwendungsbereich des Verbots der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen heraus; es dürfe insbesondere für den Handel innerhalb der Gemeinschaft kein im Verhältnis zum verfolgten Zweck übermäßiges Hindernis bilden.

Die Formalität der Angabe des Ursprungslandes dürfe insoweit nicht isoliert betrachtet werden; man müsse die ganze Tragweite der Pflichten berücksichtigen, die sie tatsächlich wegen der Folgen ihrer Beachtung oder Nichtbeachtung nach den Rechtsvorschriften des jeweiligen Mitgliedstaats den Betroffenen auferlege. So könne die Suche nach dem

Ursprung der Waren über das Maß dessen hinausgehen, was man von einem durchschnittlich sorgfältigen Teilnehmer am Wirtschaftsleben erwarten und zu rein statistischen Zwecken von ihm verlangen könne. Wollte man unmittelbar oder mittelbar die gesamte Verantwortung für die Richtigkeit der gelieferten Auskünfte demjenigen anlasten, der die Erklärung abgibt, und wollte man die Einfuhr der Ware selbst hiervon abhängig machen, so käme dies der Schaffung einer zusätzlichen, im Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehenen Bedingung für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit gleich und wäre eine verbotene Maßnahme gleicher Wirkung. So sei es, wenn die Notwendigkeit, die Richtigkeit der Ursprungsangabe zu beweisen, die Betroffenen rechtlich oder tatsächlich wegen der Härte der verhängten Sanktionen dazu bringen würde, sich praktisch systematisch für jede Einfuhr Ursprungsbescheinigungen zu beschaffen. Ebenso wäre es, wenn das Fehlen der Angabe oder eine irrtümlich unrichtige Angabe des Ursprungslandes als eine „falsche Erklärung, die die Umgehung von Verbotmaßnahmen bezweckt und bewirkt“ im Sinne des Artikels 426 Nr. 2 des französischen Code des douanes angesehen werden müßte und strafrechtlich dem Vergehen der Zollhinterziehung gleichgestellt würde.

So schwerwiegende Erfordernisse wären im innergemeinschaftlichen Handel mit Waren im freien Verkehr allenfalls in dem Ausnahmefall zulässig, daß eine Ausnahmebestimmung des EWG-Vertrags zugunsten des betreffenden Mitgliedstaats eingriffe und dieser ermächtigt worden wäre, die Entscheidung, welche Regelung für die Einfuhr von Waren in sein Hoheitsgebiet gilt, von dem Ursprung der Waren abhängig zu machen.

*b) Zur zweiten Frage*

Die Antwort auf diese Frage ergebe sich eindeutig aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1971 in den verbundenen Rechtssachen 51 bis 54/71 (In-

ternational Fruit Company): Außer im Falle der vom Gemeinschaftsrecht selbst vorgesehenen Ausnahmen stünden die Artikel 30 und 34 Absatz 1 EWG-Vertrag der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegen, welche das Erfordernis von Einfuhr- oder Ausfuhrlicenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formal aufrechterhielten. Die französische Zollverwaltung könne sich zur Stützung ihrer Ansicht nicht auf den stärker nuancierten Standpunkt berufen, den dasselbe Urteil beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts für den Handel mit Drittländern eingenommen habe: Der Gerichtshof habe klar unterschieden zwischen der Regelung für den Gemeinschaftsaußenhandel und derjenigen für den innergemeinschaftlichen Handel, unter den aus Drittländern stammende Waren, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden, in gleicher Weise fielen wie Waren, deren Ursprung in der Gemeinschaft selbst liege.

Um die Anwendung eines Systems der Einfuhrlicenzen für aus Drittländern stammende Waren, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden, im hier maßgeblichen Zeitpunkt zu rechtfertigen, könne sich ein Mitgliedstaat auch nicht auf die Entscheidung der Kommission Nr. 71/202 vom 12. Mai 1971 berufen. Diese Entscheidung sei vor dem Urteil des Gerichtshofes ergangen, das die ihr zugrunde liegende großzügige Auffassung von den Maßnahmen gleicher Wirkung verworfen habe. Die Kommission habe diese Rechtsprechung in ihrer Entscheidung Nr. 73/55 vom 9. März 1973 berücksichtigt. Die Anwendung vorheriger, selbst automatischer Licenzen und anderer ähnlicher Formalitäten durch die Mitgliedstaaten sei nur zulässig, soweit diese Maßnahme durch eine Ermächtigung zu bewahrenden Schutzmaßnahmen gedeckt sei, die dem Mitgliedstaat in Abweichung von den Grundsätzen des Vertrages nach Artikel 115 erteilt worden sei.

c) Es folge unmittelbar aus den Bestimmungen des Vertrages (insbesondere der

Artikel 30, 32, 33 Absatz 7 und Artikel 8 Absatz 7), daß das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und der Maßnahmen mit gleicher Wirkung seine volle Geltung, und zwar auch unmittelbar im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen Bürgern, mit dem Ablauf der Übergangszeit am 31. Dezember 1969 erlangt habe.

In der vorangegangenen Zeit habe dagegen das Verbot gemäß Artikel 31 und 32 EWG-Vertrag nur die Einführung neuer Maßnahmen gleicher Wirkung bei der Einfuhr oder die Verschärfung der zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrages bestehenden Maßnahmen betroffen; die Pflicht zu ihrer Abschaffung sei noch nicht unmittelbar anwendbar gewesen.

d) Die von der Cour d'appel Douai vorgelegten Fragen seien also abschließend wie folgt zu beantworten:

1. Bis zum Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1736/75 des Rates vom 24. Juni 1975 über die Statistik des Außenhandels der Gemeinschaft und des Handels zwischen ihren Mitgliedstaaten konnte ein Mitgliedstaat zwar zu Zwecken der statistischen Beobachtung der Warenbewegungen verlangen, daß die Zollerklärungen für in der Gemeinschaft im freien Verkehr befindliche Waren beim Verkehr innerhalb der Gemeinschaft eine Angabe des Ursprungslandes der Waren enthielten; dieses Verlangen fiel jedoch nur dann nicht unter das Verbot der Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen, wenn
    - sich das Verlangen auf den Ursprung der Waren bezog, so wie ihn der Anmeldende kannte oder vernünftigerweise kennen konnte,
    - der Anmeldende von der Beachtung der Formalität befreit war, wenn er darlegte, daß er sich hierüber gutgläubig in Unkenntnis befand,
    - das Inverkehrbringen der Waren keinesfalls von dem Vorhandensein und der Richtigkeit der Angabe ihres Ursprungs abhing,
  - diese Angabe nicht mehr als eine summarische Prüfung des wahren Ursprunges zur Folge hatte,
  - gegen den Betroffenen bei Nichtbeachtung der Formalität nur eine Sanktion verhängt wurde, die in einem vernünftigen Verhältnis zu dem rein statistischen Zweck dieser Formalität stand.
- Strengere Erfordernisse im Bereich der Prüfung des Warenursprunges sind für im freien Verkehr befindliche Waren im Handel zwischen Mitgliedstaaten nur dann zulässig, wenn eine Ermächtigung aufgrund von Ausnahmebestimmungen nach dem EWG-Vertrag hierfür vorliegt.
2. Innerstaatliche Vorschriften, die die Einfuhr von im freien Verkehr befindlichen Waren von der Ausstellung einer Einfuhrlizenz abhängig machen, sind abgesehen von den im Gemeinschaftsrecht selbst vorgesehenen Ausnahmefällen, auch wenn die Lizenzen jedem Antragsteller ohne weiteres, kostenfrei und sofort erteilt werden, eine vom EWG-Vertrag untersagte Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung.
  3. Das Verbot der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten, das sich aus den Artikeln 30 und 32 EWG-Vertrag ergibt, hat seit dem Ende der Übergangszeit seine volle Wirkung erlangt. Diese Bestimmungen wirken unmittelbar in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und begründen für die einzelnen Rechte, die die innerstaatlichen Gerichte seitdem zu schützen haben.

### III — Mündliche Verhandlung

Die Berufungsführer des Ausgangsverfahrens, Frau Donckerwolcke und Herr Schou, vertreten durch Rechtsanwältin Anne-Marie De Clercq aus Gent, die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch den Directeur adjoint des douanes et droits indirects Robert Crebassa, und die Kommission der Europä-

ischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Jean Amphoux, haben sich in der Sitzung vom 27. Oktober mündlich zur Sache geäußert.

Dabei hat die *Regierung der Französischen Republik* insbesondere folgendes hervorgehoben: Die Überprüfung innerstaatlichen Strafrechts sei nicht Sache der Gemeinschaftsorgane; was die Freizügigkeit von im freien Verkehr befindlichen Waren anbelange, so gebe es zwar eine Gleichstellung der Waren mit Ursprung in einem Land der Gemeinschaft und der Waren mit Ursprung in einem Drittland, doch werde die Unterscheidung beibehalten, aus Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1736/75 des Rates ergebe

sich, daß die Mitgliedstaaten andere Angaben erheben und aufbereiten dürften als die in den Artikeln 7 und 11 zwingend vorgesehenen; das Verlangen nach einer Einfuhrlizenz durch die französischen Behörden sei strikt auf Waren beschränkt, bei denen die Regelung der Befreiung nicht für die Länder gelte, in denen ihr Ursprung und ihre Herkunft lägen, und bei denen es also notwendig sei, über Informationen zu verfügen, die auf einen Sachverhalt der in Artikel 115 EWG-Vertrag angesprochenen Art hinweisen könnten.

Der *Generalanwalt* hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 24. November 1976 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

- 1 Die Cour d'appel Douai hat mit Urteil vom 7. April 1976, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 13. Mai 1976, nach Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen insbesondere zur Auslegung der Artikel 9, 30 und 115 EWG-Vertrag vorgelegt, soweit diese die Abschaffung der Beschränkungen des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für aus Drittländern stammende und in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befindliche Waren betreffen.
- 2/5 Die Angeklagten des Ausgangsverfahrens, in Belgien ansässige Kaufleute, führten, wie sich aus dem Vorlageurteil ergibt, im Laufe der Jahre 1969 und 1970 aus dem Libanon und Syrien stammende Stoffe aus synthetischen Fasern und Packsäcke gleicher Herkunft nach Frankreich ein. Diese waren in Belgien ordnungsgemäß in den freien Verkehr gebracht und anschließend mit von den belgischen Zollbehörden ausgestellten EWG-Warenverkehrsbescheinigungen (DD 1) nach Frankreich verbracht worden. Unstreitig war in diesen Warenverkehrsbescheinigungen, die die ordnungsgemäße Zulassung der Ware zum freien Verkehr im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 EWG-Vertrag bescheinigen, nicht angegeben, woher das Erzeugnis ursprünglich stammte. Für die Einfuhr nach Frankreich waren die Waren auf einem D 3 genannten innerstaatlichen Formular des französischen Zolls als aus der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion stammend angemeldet worden; in diesem Gebiet waren sie in den freien Verkehr überführt worden. Nachdem die französischen Behörden festgestellt hatten, woher die betreffenden Waren ursprünglich stammten,

wurden die Berufungsführer vom Tribunal correctionnel in Lille mit Urteil vom 19. Juni 1975 wegen Verstoßes gegen die Zollvorschriften zu Freiheitsstrafen von einem beziehungsweise drei Monaten, die zur Bewährung ausgesetzt wurden, zu einer Geldstrafe in Höhe des Wertes der eingeführten Waren anstelle der Einziehung der Waren, die nicht hatten beschlagnahmt werden können, sowie zu einer zusätzlichen Geldstrafe in Höhe des doppelten Wertes dieser Waren verurteilt.

6/7 Wie sich aus den Akten ergibt, verpflichten die französischen Vorschriften den Importeuren, für nach dem Vertrag im freien Verkehr befindliche Waren bei Erzeugnissen, für die die gemeinsame Handelspolitik noch nicht gilt, auf dem Formular D 3 nicht nur den Staat anzugeben, in dem die Waren in den Verkehr gebracht worden sind, sondern auch die ursprüngliche Herkunft. In Verbindung mit der Erteilung einer Einfuhrlizenz gestatten es diese Erklärungen den innerstaatlichen Behörden, die Entwicklung der Einfuhr der diesem Überwachungsverfahren unterworfenen Waren zu verfolgen und damit etwaige Verkehrsverlagerungen zu ermitteln, um von der Kommission Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 115 EWG-Vertrag zu erreichen.

8 Ausgehend von dieser tatsächlichen und rechtlichen Lage hat die Cour d'appel folgende Fragen vorgelegt:

„1. Stellt es eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, wenn der Einfuhrmitgliedstaat für im freien Verkehr befindliche Erzeugnisse, deren Gemeinschaftsstatus durch die gemeinschaftliche Warenverkehrsbescheinigung bescheinigt wird, in der Zollerklärung die Angabe des Ursprungslandes verlangt?“

2. War eine innerstaatliche Regelung, die die Einfuhr von Textilerzeugnissen aus einem Mitgliedstaat, die sich dort im freien Verkehr befanden und aus einem Drittland stammten, im Hinblick auf eine etwaige Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag von einem Antrag auf eine Lizenz abhängig machte,

a) während der Übergangszeit,

b) seit dem Ende der Übergangszeit und insbesondere in der Zeit vom 1. Januar bis 2. Juni 1970

eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung?“

- 9 Es ist angebracht, diese Fragen zunächst nach den seit dem Ende der Übergangszeit geltenden Vorschriften zu untersuchen.

### Die Regelung in der Schlußphase

- 10/12 Die vorgelegten Fragen betreffen die Regelung, welche für aus Drittländern stammende Waren gilt, die noch nicht unter gemeinsame handelspolitische Bestimmungen fallen und die, nachdem sie in einem Mitgliedstaat in den freien Verkehr gebracht worden sind, in einen anderen Mitgliedstaat reexportiert werden. Es geht dabei insbesondere darum, ob Überwachungsmaßnahmen vertragsgemäß sind, die der Einfuhrstaat einseitig einführt, bevor er nach Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 zu Ausnahmen von den Vorschriften über den innergemeinschaftlichen freien Verkehr ermächtigt worden ist. Die fraglichen Überwachungsmaßnahmen bestehen darin, daß der Importeur verpflichtet wird anzugeben, woher die eingeführte Ware ursprünglich stammt, und daß eine Einfuhrlizenz erforderlich ist.
- 13 Für die Beantwortung dieser Fragen ist von den Vertragsbestimmungen über die Zollunion und den damit eng verbundenen Bestimmungen über die gemeinsame Handelspolitik auszugehen.
- 14/21 Nach Artikel 9 des Vertrages ist Grundlage der Gemeinschaft eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erstreckt. Nach Absatz 2 dieses Artikels gelten die zur Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels getroffenen Maßnahmen in gleicher Weise auch für Waren aus dritten Ländern, die sich innerhalb der Gemeinschaft im „freien Verkehr“ befinden. Unter im freien Verkehr befindlichen Waren sind diejenigen Waren aus dritten Ländern zu verstehen, die entsprechend den in Artikel 10 aufgestellten Voraussetzungen ordnungsgemäß in irgendeinem Mitgliedstaat eingeführt worden sind. Aus Artikel 9 folgt für den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft, daß Waren, die zum „freien Verkehr“ zugelassen sind, den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren endgültig und vollständig gleichstehen. Diese Gleichstellung hat zur Folge, daß Artikel 30, der die Abschaffung mengenmäßiger Beschränkungen sowie aller Maßnahmen gleicher Wirkung betrifft, unterschiedslos für aus der Gemeinschaft stammende Waren und für solche Waren gilt, die, gleich woher sie ursprünglich stammen, in einem Mitgliedstaat in den freien Verkehr gebracht worden sind. Die vertraglich verbotenen Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen erfassen jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder

mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern. Diese Bestimmung steht im innergemeinschaftlichen Handel der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegen, welche das Erfordernis von Einfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formal aufrechterhalten. Darüber hinaus schließt Artikel 9 Absatz 2 auch jedes Vorgehen von Verwaltungsbehörden aus, mit dem eine unterschiedliche Behandlung des Warenverkehrs begründet werden soll, je nachdem, ob die Waren aus der Gemeinschaft oder ob sie aus Drittländern stammen und sich in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befinden, denn beide Gruppen von Waren fallen unterschiedslos unter dieselbe Regelung des freien Warenverkehrs.

22/23 Die durch die Entscheidung der Kommission vom 5. Dezember 1960 (ABl. 1961, S. 29) eingeführte Warenverkehrsbescheinigung DD 1 für den Verkehr der Waren, die die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der Vertragsbestimmungen über die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen sowie aller Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten erfüllen, sieht folglich zum Warenursprung keine Angaben vor. Nach der gemeinschaftsrechtlichen Regelung soll dieses Dokument allein und ohne weiteres Tätigwerden nationaler Stellen seinem Inhaber für die Waren, für die es bestimmt ist, die Vorzüge des freien Verkehrs sichern.

24/29 Aus dem System des EWG-Vertrags folgt freilich, daß die Anwendung vorstehender Grundsätze von der Verwirklichung einer gemeinsamen Handelspolitik abhängt. Die Gleichstellung der „im freien Verkehr“ befindlichen Waren mit den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren kann nämlich ihre volle Wirkung nur äußern, wenn diese Waren, gleich in welchem Staat sie in den freien Verkehr gebracht worden sind, hinsichtlich Einfuhr, Verzollung und Vertrieb denselben Bedingungen unterliegen. Nach Artikel 113 EWG-Vertrag hätte diese Vereinheitlichung beim Ablauf der Übergangszeit im Interesse der Verwirklichung einer auf einheitlichen Grundsätzen beruhenden gemeinsamen Handelspolitik vollzogen sein müssen. Die unvollständige Verwirklichung der gemeinschaftlichen Handelspolitik am Ende der Übergangszeit bringt es neben anderen Umständen mit sich, daß zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede in der Handelspolitik fortbestehen können, die geeignet sind, Verkehrsverlagerungen hervorzurufen oder zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einzelnen Mitgliedstaaten zu führen. Artikel 115 ermöglicht es, derartige Schwierigkeiten zu bekämpfen, indem er der Kommission die Befugnis gibt, die Mitgliedstaaten zu Schutzmaßnahmen, insbesondere zu Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für aus dritten Ländern stammende und in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befindliche Waren, zu ermächtigen. Da jedoch die gemäß Artikel 115 zugelas-

senen Ausnahmen nicht nur von den für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes grundlegenden Vorschriften der Artikel 9 und 30 EWG-Vertrag abweichen, sondern auch die Durchführung der in Artikel 113 vorgesehenen gemeinsamen Handelspolitik behindern, sind sie eng auszulegen und anzuwenden.

30 Es ist im Lichte dieser Auslegung zu beurteilen, ob die beschriebenen „Überwachungsmaßnahmen“ mit den Vorschriften über den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft vereinbar sind.

31/37 Zunächst ist hinsichtlich des Anwendungsbereichs derartiger Bestimmungen hervorzuheben, daß nach Artikel 115 der freie Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft für im freien Verkehr befindliche Waren nur aufgrund von im Einklang mit dem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen des Einfuhrstaats beschränkt werden kann. Da durch Artikel 113 Absatz 1 die Zuständigkeit für die Handelspolitik insgesamt auf die Gemeinschaft übertragen worden ist, sind nationale handelspolitische Maßnahmen seit dem Ende der Übergangszeit nur mit einer besonderen Ermächtigung durch die Kommission zulässig. In diesen Grenzen ist es den Mitgliedstaaten nicht untersagt, auch bei einer Ware, die sich in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindet und für die eine EWG-Warenverkehrsbescheinigung ausgestellt worden ist, vom Importeur eine Erklärung darüber zu verlangen, woher die Ware ursprünglich stammt. Man kann dabei einräumen, daß die Kenntnis dieses Ursprungs sowohl für den betreffenden Mitgliedstaat notwendig ist, um ihm die Festlegung der Tragweite handelspolitischer Maßnahmen, die er im Einklang mit dem Vertrag treffen darf, zu ermöglichen, als auch für die Kommission im Hinblick auf das ihr in Artikel 115 vorbehaltene Kontroll- und Entscheidungsrecht. Jedoch dürfen die Mitgliedstaaten insoweit von dem Importeur nichts anderes als die Angabe des Ursprungs der Ware, wie er ihn kennt oder vernünftigerweise kennen kann, verlangen. Außerdem dürfen, wenn der Importeur die Pflicht zur Angabe des ersten Ursprungs der Ware verletzt, keine Sanktionen verhängt werden, die zu dem Verstoß angesichts der bloßen Ordnungsfunktion der verletzten Norm außer Verhältnis stehen. Insoweit wäre die Einziehung der Ware oder jede anhand ihres Wertes festgesetzte Geldstrafe sicher vertragswidrig, denn dies käme einer Schranke für den freien Warenverkehr gleich.

38/40 Allgemein ist jede administrative oder strafrechtliche Maßnahme, die über den Rahmen dessen hinausgeht, was für den Einfuhrmitgliedstaat unbedingt erforderlich ist, um angemessen vollständige und richtige Erkenntnisse über

die besonderen handelspolitischen Maßnahmen unterliegenden Warenströme zu erhalten, als vom Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen. Wird bei Waren, die sich in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befinden, für ihre Einfuhr in einem anderen Mitgliedstaat eine Einfuhrlizenz verlangt, dann ist dies erst recht mit dem EWG-Vertrag unvereinbar, sofern hierfür nicht eine Ausnahmeregelung besteht, zu der die Kommission ordnungsgemäß nach Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 ihre Ermächtigung erteilt hat. Daraus folgt, daß die Verweigerung einer Einfuhrgenehmigung als bewahrende Maßnahme im Hinblick auf eine etwaige Anwendung von Artikel 115 eine mit Artikel 30 EWG-Vertrag unvereinbare Beschränkung darstellt.

41/42 Die Antwort auf die erste Frage muß also lauten, daß es für sich genommen keine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellt, wenn der Einfuhrmitgliedstaat für im freien Verkehr befindliche Erzeugnisse, deren Gemeinschaftsstatus durch die EWG-Warenverkehrsbescheinigung bescheinigt wird, in der Zollerklärung die Angabe des Ursprungslandes verlangt, sofern es sich um Waren handelt, für die handelspolitische Maßnahmen gelten, die dieser Staat im Einklang mit dem Vertrag getroffen hat. Jedoch fiele ein solches Verlangen unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag, wenn der Importeur verpflichtet würde, hinsichtlich des Ursprungs etwas anderes anzugeben, als er weiß oder vernünftigerweise wissen kann, oder wenn bei Unterlassung oder Unrichtigkeit dieser Angabe Sanktionen verhängt würden, die zu einem Verstoß gegen eine bloße Ordnungsvorschrift außer Verhältnis stehen.

43 Die Antwort auf die zweite Frage muß lauten, daß eine innerstaatliche Regelung, die die Einfuhr von aus dritten Ländern stammenden Waren aus einem Mitgliedstaat, in dem sie sich im freien Verkehr befinden, im Hinblick auf eine etwaige zukünftige Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag von der Erteilung einer Einfuhrlizenz abhängig macht, auf jeden Fall eine durch Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene mengenmäßige Beschränkung darstellt.

#### Die Regelung in der Übergangszeit

44 Da die Einfuhren, die der strafrechtlichen Verurteilung der Berufungsführer zugrunde liegen, zum Teil vor dem Ende der Übergangszeit am 1. Januar 1970 erfolgt sind, ersucht das vorliegende Gericht um Entscheidung, ob eine innerstaatliche Regelung, welche die Einfuhr von Waren aus einem Mitgliedstaat, die sich dort im freien Verkehr befanden und aus einem Drittland

stammten, im Hinblick auf eine etwaige Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag von einem Antrag auf eine Lizenz abhängig machte, während der Übergangszeit eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung war.

- 45/48 Nach den Artikeln 30 bis 35 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 7 waren die mengenmäßigen Beschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel während der Übergangszeit schrittweise abzuschaffen; ihre Aufhebung mußte bis zu deren Ende vollzogen sein. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Mitgliedstaaten also befugt, beschränkende Maßnahmen — gegebenenfalls in begrenztem Umfang — im innergemeinschaftlichen Handel beizubehalten. Der Vertrag sah für diese Zeit die Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik noch nicht als Ziel vor; es konnten daher zulässigerweise Unterschiede in der von den verschiedenen Mitgliedstaaten verfolgten Außenhandelspolitik fortbestehen. Dem Sinn dieser Bestimmungen entsprechend gestattete Artikel 115 Absatz 2 den Mitgliedstaaten, während der Übergangszeit im Dringlichkeitsfall selbst die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Verkehrsverlagerungen zu verhindern; sie mußten freilich die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission davon in Kenntnis setzen, und das Recht der Kommission, die Änderung oder Aufhebung der einseitig getroffenen Maßnahmen zu verlangen, blieb unberührt.
- 49 Grundsätzlich war es also mit dem damaligen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts vereinbar, den Importeur einer in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlichen Ware zu verpflichten, sich gegebenenfalls eine Einfuhrlizenz zu beschaffen.
- 50/52 Jedoch war das Ermessen der Mitgliedstaaten während der fraglichen Zeit insoweit nicht unbeschränkt: Nach Artikel 31 und 32 EWG-Vertrag durften die Mitgliedstaaten keine neuen mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung einführen und die zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrages bestehenden Regelungen nicht einschränkender gestalten. Das vorliegende Gericht wird deshalb zu prüfen haben, ob die zur Zeit der umstrittenen Einfuhren geltenden Maßnahmen, soweit sie die Zeit vor dem Ende der Übergangszeit betreffen, möglicherweise einschränkender waren als diejenigen, die bei Inkrafttreten des Vertrages am 1. Januar 1958 gegolten hatten.
- 53 Die Antwort auf die vorgelegte Frage muß also lauten, daß während der Übergangszeit eine innerstaatliche Regelung, die die Einfuhr von aus dritten

Ländern stammenden Waren aus einem Mitgliedstaat, in dem sie sich im freien Verkehr befanden, im Hinblick auf eine etwaige Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag von einem Antrag auf eine Lizenz abhängig machte, keine vom Vertrag verbotene mengenmäßige Beschränkung darstellte, sofern dieses Verlangen keine Verschärfung der bei Inkrafttreten des Vertrages geltenden Regelung bedeutete.

### Kosten

54/55 Die Auslagen der Regierung der Französischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor der Cour d'appel Douai anhängigen Verfahren. Die Entscheidung über die Kosten obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

### DER GERICHTSHOF

auf die von der Cour d'appel Douai mit Urteil vom 7. April 1976 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Es stellt für sich genommen keine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, wenn der Einfuhrmitgliedstaat für im freien Verkehr befindliche Erzeugnisse, deren Gemeinschaftsstatus durch die EWG-Warenverkehrsbescheinigung bescheinigt wird, in der Zollerklärung die Angabe des Ursprungslandes verlangt, sofern es sich um Waren handelt, für die handelspolitische Maßnahmen gelten, die dieser Staat im Einklang mit dem Vertrag getroffen hat.

Jedoch fiele ein solches Verlangen unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag, wenn der Importeur verpflichtet würde, hinsichtlich des Ursprunges etwas anderes anzugeben, als er weiß oder vernünftigerweise wissen kann, oder wenn bei Unterlassung oder Unrichtigkeit dieser Angabe Sanktionen verhängt würden, die zu einem Verstoß gegen eine bloße Ordnungsvorschrift außer Verhältnis stehen.

2. Eine innerstaatliche Regelung, die die Einfuhr von aus dritten Ländern stammenden Waren aus einem Mitgliedstaat, in dem sie sich im freien Verkehr befinden, im Hinblick auf eine etwaige zukünftige Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag von der Erteilung einer Einfuhrlizenz abhängig macht, stellt auf jeden Fall eine durch Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene mengenmäßige Beschränkung dar.

Während der Übergangszeit stellte eine innerstaatliche Regelung, die die Einfuhr von aus dritten Ländern stammenden Waren aus einem Mitgliedstaat, in dem sie sich im freien Verkehr befanden, im Hinblick auf eine etwaige Anwendung von Artikel 115 EWG-Vertrag von einem Antrag auf eine Lizenz abhängig machte, keine vom Vertrag verbotene mengenmäßige Beschränkung dar, sofern dieses Verlangen keine Verschärfung der bei Inkrafttreten des Vertrages geltenden Regelung bedeutete.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	
Sørensen	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Bosco	Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
FRANCESCO CAPOTORTI  
VOM 24. NOVEMBER 1976 <sup>1</sup>

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

1. Die vierte Strafkammer der Cour d'appel Douai hat dem Gerichtshof mit

Entscheidung vom 7. April 1976 zwei Fragen zur Auslegung der Artikel 30 und 32 EWG-Vertrag und insbesondere zu dem Begriff der „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Be-

<sup>1</sup> – Aus dem Italienischen übersetzt.