

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
SIEGBERT ALBER

vom 15. Mai 2003¹

Inhaltsverzeichnis

I — Einleitung	I- 10500
II — Rechtlicher Rahmen und Sachverhalt	I- 10500
III — Urteil des Gerichts erster Instanz	I- 10502
IV — Rechtsmittel	I- 10504
A — Unzutreffende Auslegung des Artikels 300 Absatz 7 EG	I- 10504
1. Effer utile des Artikels 300 Absatz 7 EG	I- 10504
2. Anerkennung einer unmittelbaren Wirkung der WTO-Übereinkommen ..	I- 10506
B — Falsche Auslegung des Artikels 48 der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz	I- 10507
V — Stellungnahme des Rates	I- 10508
VI — Anträge der Parteien	I- 10509
VII— Würdigung	I- 10510
A — Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch	I- 10510
B — Rechtswidriges Verhalten des Rates	I- 10510
1. Unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts	I- 10512
a) Unzutreffende Auslegung des Artikels 300 Absatz 7 EG	I- 10512
b) Vorliegen einer Ausnahme	I- 10514
c) Unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts aufgrund von DSB- Empfehlungen	I- 10517
i) Darstellung der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Bei- legung von Streitigkeiten	I- 10518

¹ — Originalsprache: Deutsch.

ii) Einschränkung des Handlungsspielraums der Legislativ- und Exekutivorgane der EG	I-10521
— Aushandeln eines „waiver“	I-10521
— Umsetzung der DSB-Empfehlungen	I-10523
iii) Gegenseitigkeitsprinzip	I-10525
iv) Vergleich mit gemeinschaftsinternen Situationen	I-10527
— Vertragsverletzungsverfahren	I-10527
— Haftung für Nichtumsetzung von Richtlinien	I-10528
v) Grundrecht auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit	I-10529
vi) Hinreichend bestimmte Norm	I-10529
vii) Zwischenergebnis	I-10530
2. Schutznormverletzung	I-10530
3. Zusammenfassung zur Rechtswidrigkeit des Verhaltens des Rat	I-10531
C — Schaden und Kausalität	I-10532
D — Falsche Auslegung des Artikels 48 der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz	I-10533
VIII — Kosten	I-10533
IX — Ergebnis	I-10534

I — Einleitung

1. Das Rechtsmittel — das gegen die Abweisung einer Schadensersatzklage eingelegt wurde — betrifft im Wesentlichen die Frage, ob die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der sich ein Einzelnr nicht auf WTO-Regeln berufen kann, um die Rechtswidrigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten geltend zu machen, auch anwendbar ist, wenn diese Regeln durch den Spruch des WTO-Streitbeilegungsgremiums (= Dispute Settlement Body, im Folgenden: DSB²) kon-

kretisiert worden sind. Die Rechtsmittelführerin verlangt ausdrücklich die Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung. Zum Sachverhalt trägt sie vor, sie habe durch ein von der Gemeinschaft verhängtes Importverbot für Fleisch, das vom DSB für unvereinbar mit den WTO-Übereinkommen erklärt worden ist, einen Schaden erlitten.

II — Rechtlicher Rahmen und Sachverhalt

2 — Die Bezeichnung entspricht der Terminologie des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) (im Folgenden: WTO-Übereinkommen), vgl. Artikel IV Absatz 3 des WTO-Übereinkommens, ABl. 1994, L 336, S. 3.

2. Für die Darstellung des rechtlichen Rahmens und des Sachverhalts wird auf die

Ausführungen des Gerichts in den Randnummern 1 bis 17 des angefochtenen Urteils³ verwiesen. Zur Vermeidung von Wiederholungen sollen sie hier nur stichpunktartig wiedergegeben werden.

3. Mit dem Erlass der Richtlinie 81/602/EWG des Rates vom 31. Juli 1981 über ein Verbot von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung und von Stoffen mit thyreostatischer Wirkung⁴ sowie der Richtlinie 88/146/EWG des Rates vom 7. März 1988 zum Verbot des Gebrauchs von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung im Tierbereich⁵ wurde der Import von mit bestimmten Hormonen behandelten Fleisches und Fleischerzeugnissen in die Gemeinschaft verboten.

4. Die Rechtsmittelführerin, Biret International SA (im Folgenden: Biret), wurde 1990 zum Zweck des Handels mit Lebensmitteln — unter anderem Fleisch — gegründet. Sie ist eine 66%ige Tochter der Etablissements Biret et Cie. SA, der Rechtsmittelführerin im parallelen Verfahren C-94/02 P.

5. Am 15. April 1994 unterzeichnete die Gemeinschaft die Schlussakte über die Ergebnisse der Uruguay-Runde, das Übereinkommen zur Errichtung der Welt handelsorganisation (im Folgenden: WTO) sowie sämtliche Übereinkünfte und Vereinbarungen der Anhänge 1 bis 4 des Übereinkommens zur Errichtung der Welt-

handelsorganisation (im Folgenden: WTO-Übereinkünfte). Der Rat genehmigte den Abschluss dieser Abkommen mit dem Beschluss 94/800/EG vom 22. Dezember 1994.⁶ Die Abkommen, zu denen auch das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen⁷ (im Folgenden: SPS-Übereinkommen) und die Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten⁸ (= Dispute Settlement Understanding, im Folgenden: DSU⁹) gehören, sind am 1. Januar 1995 in Kraft getreten.

6. Am 29. April 1996 erließ der Rat die Richtlinie 96/22/EG über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von β -Agonisten in der tierischen Erzeugung und zur Aufhebung der Richtlinien 81/602/EWG, 88/146/EWG und 88/299/EWG¹⁰. Sie hielt das Importverbot aufrecht und fügte zu den bereits verbotenen Stoffen einen weiteren hinzu.

7. Diese gemeinschaftsrechtlichen Regelungen waren im Februar 1998 durch das DSB für unvereinbar mit dem SPS-Übereinkommen erklärt worden. Die Gemeinschaft hatte bis zum 13. Mai 1999 Zeit, die Empfehlungen des DSB umzusetzen.

6 — Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche, ABl. L 336, S. 1.

7 — ABl. 1994, L 336, S. 40.

8 — ABl. 1994, L 336, S. 234.

9 — Die Bezeichnung entspricht der Terminologie des WTO-Übereinkommens (zitiert in Fußnote 2), vgl. Artikel III Absatz 3 des Abkommens.

10 — ABl. L 125, S. 3.

3 — Das Urteil in der Rechtssache T-174/00 ist veröffentlicht in der Slg. 2002, II-17.

4 — ABl. L 222, S. 32.

5 — ABl. L 70, S. 16.

8. Biret hat am 28. Juni 2000 auf der Grundlage des Artikels 235 EG in Verbindung mit Artikel 288 Absatz 2 EG Klage gegen den Rat erhoben auf Ersatz des Schadens, der ihr durch die Verabschiedung und Aufrechterhaltung der Richtlinien 81/602, 88/146 und 96/22 entstanden ist, mit denen die Einfuhr von mit bestimmten Hormonen behandelten Fleisch und Fleischerzeugnissen aus den USA in die Gemeinschaft verboten wurde.

10. Das Gericht erster Instanz hat die Schadensersatzklage abgewiesen und dazu in den Randnummern 61 bis 72 des Urteils ausgeführt:

III — Urteil des Gerichts erster Instanz

9. Für die Zeit vor dem 28. Juni 1995 hat das Gericht die Klage wegen Verjährung als unzulässig abgewiesen.¹¹ Für die Zeit danach ist zu beachten, dass das Tribunal de commerce Paris mit Urteil vom 7. Dezember 1995 das Verfahren der gerichtlichen Liquidation über Biret eröffnet und den Zeitpunkt der Zahlungseinstellung vorläufig auf den 28. Februar 1995 festgelegt hatte. Nach den Feststellungen des Gerichts erster Instanz bedeutete diese Festlegung jedoch nicht, dass Biret nicht mehr in der Lage war, irgendeine Geschäftstätigkeit in dem Zeitraum zwischen dem 28. Juni und dem 7. Dezember 1995 auszuüben.

„61 Aus einer inzwischen gefestigten Rechtsprechung geht hervor, dass das WTO-Übereinkommen und seine Anhänge ebenso wie die Vorschriften des GATT 1947 wegen ihrer Natur und ihrer Systematik grundsätzlich nicht zu den Vorschriften gehören, an denen der Gerichtshof und das Gericht die Handlungen der Gemeinschaftsorgane gemäß Artikel 173 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 Absatz 1 EG) messen, dass sie für den Einzelnen keine Rechte begründen, auf die er sich vor Gericht berufen könnte, und dass ihre etwaige Verletzung daher nicht die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft auslösen kann ...

62 Die WTO-Übereinkünfte haben nämlich die Regelung und Abwicklung der Beziehungen zwischen Staaten oder Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration und nicht den Schutz des Einzelnen zum Gegenstand. Wie der Gerichtshof im Urteil Portugal/Rat [Urteil vom 23. November 1999 in der Rechtssache C-149/96, Slg. 1999, I-8395] ausgeführt hat, bauen diese Übereinkünfte auf dem Prinzip von Verhandlungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen

¹¹ — Randnrn. 37 bis 43 des angefochtenen Urteils.

- Nutzen auf und unterscheiden sich daher von den Abkommen der Gemeinschaft mit Drittländern, die eine gewisse Asymmetrie in den Verpflichtungen begründen. Hätte der Gemeinschaftsrichter unmittelbar die Aufgabe, die Vereinbarkeit des Gemeinschaftsrechts mit diesen Regelungen zu gewährleisten, so würde den Legislativ- und Exekutivorganen der Gemeinschaft der Spielraum genommen, über den die entsprechenden Organe der Handelspartner der Gemeinschaft verfügen.
- 63 Nach dieser Rechtsprechung (Urteil Portugal/Rat, Randnr. 49) ist es nur dann Sache des Gemeinschaftsrichters, die Rechtmäßigkeit der fraglichen Gemeinschaftshandlung anhand der Vorschriften der WTO zu prüfen, wenn die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte verweist ...
- 64 Die vorliegenden Umstände entsprechen offenkundig keinem der beiden in der vorstehenden Randnummer erwähnten Fälle. Da die Richtlinien 81/602 und 88/146 nämlich mehrere Jahre vor dem Inkrafttreten des SPS-Übereinkommens am 1. Januar 1995 erlassen worden sind, können sie logischerweise weder eine bestimmte, im Rahmen dieses Übereinkommens übernommene Verpflichtung umsetzen noch ausdrücklich auf einzelne Bestimmungen dieses Übereinkommens verweisen.
- 65 Im vorliegenden Fall kann sich die Klägerin daher nicht mit Erfolg auf einen Verstoß gegen das SPS-Übereinkommen berufen.
- 66 Durch die erwähnte Entscheidung des DSB vom 13. Februar 1998 wird diese Würdigung nicht in Frage gestellt.
- 67 Denn diese Entscheidung steht notwendig und unmittelbar mit dem Klagegrund des Verstoßes gegen das SPS-Übereinkommen im Zusammenhang und könnte daher nur berücksichtigt werden, wenn die unmittelbare Wirkung dieses Übereinkommens im Rahmen eines auf die Rechtsunwirksamkeit der fraglichen Richtlinien gerichteten Klagegrundes vom Gemeinschaftsrichter bestätigt worden wäre ...
- 68 Der Klagegrund des Verstoßes gegen das SPS-Übereinkommen ist daher als nicht stichhaltig zurückzuweisen.
- 69 Da es der Klägerin somit nicht gelungen ist, die Rechtswidrigkeit des dem beklagten Organ vorgeworfenen Verhaltens nachzuweisen, ist die Klage in jedem Fall als unbegründet abzuweisen, ohne dass die übrigen Voraussetzungen für die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft geprüft werden müssten...

70 In ihrer Erwiderung fordert die Klägerin das Gericht jedoch hilfsweise auf, „seine Rechtsprechung weiterzuentwickeln“ in Richtung eines Systems der Haftung der Gemeinschaft für rechtmäßiges Handeln bei Rechtsnormen. Dafür verweist sie u. a. auf die „Verteidigung des Rechtsstaats“, die Selbständigkeit der Schadensersatzklage, die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, und Billigkeitserwägungen im Zusammenhang mit der Anwendung des „Vorsorgeprinzips“.

Artikels 300 Absatz 7 EG und eine unzutreffende Auslegung des Artikels 48 der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz.

A — Unzutreffende Auslegung des Artikels 300 Absatz 7 EG

1. Effet utile des Artikels 300 Absatz 7 EG¹²

71 Diese Argumentation, die die Grundlage der Haftung der Gemeinschaft verändert, ist ein neues Angriffsmittel, das nach Artikel 48 der Verfahrensordnung des Gerichts im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden kann...

12. Die Rechtsmittelführerin ist der Meinung, das angefochtene Urteil verkenne die Wirkung des Artikels 300 Absatz 7 EG. Es sei widersprüchlich, einerseits zu behaupten, die WTO-Übereinkommen seien integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts, sie aber andererseits nicht als Prüfungsmaßstab für gemeinschaftsrechtliche Sekundärrechtsakte anzuerkennen.

72 Nach alledem ist die Klage, soweit sie nicht unzulässig ist, jedenfalls unbegründet.“

13. Im Urteil in der Rechtssache Zollagent der NV Nederlandse Spoorwegen habe der Gerichtshof festgestellt, dass die Gemeinschaft anstelle der Mitgliedstaaten für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem GATT einzustehen habe, weshalb sich de-

IV — Rechtsmittel

11. Das Rechtsmittel stützt sich auf zwei Gründe: eine unzutreffende Auslegung des

12 — Artikel 300 Absatz 7 EG lautet: „Die nach Maßgabe dieses Artikels geschlossenen Abkommen sind für die Organe der Gemeinschaft und für die Mitgliedstaaten verbindlich.“

ren rechtliche Verbindlichkeit nach den einschlägigen Bestimmungen der Gemeinschaftsrechtsordnung beurteile¹³, zu denen auch Artikel 300 Absatz 7 EG zähle.

14. Dieser Logik entsprechend habe der Gerichtshof auch bereits mehrfach die Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten an völkerrechtlichen Vereinbarungen geprüft, ohne jeweils zuvor festzustellen, dass die betreffende völkerrechtliche Bestimmung unmittelbare Wirkung hat.¹⁴

15. Des Weiteren beruft sich Biret auf die Schlussanträge des Generalanwalts Saggio in der Rechtssache Portugal/Rat, in denen er sich gegen eine Schmälierung der Bedeutung des Artikels 300 Absatz 7 EG ausgesprochen habe. Die Anwendung der Normen völkerrechtlicher Abkommen dürfe nicht davon abhängig gemacht werden, dass die Gemeinschaftsrechtsordnung zuvor im Wege eines Ausführungs- oder Transpositionsakts an das Abkommen angepasst worden ist. Außerdem biete eine innergemeinschaftliche Kontrolle der Beachtung der Regeln völkerrechtlicher Abkommen durch die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten eine größere Gewähr für die Erfüllung der international eingegangenen Verpflichtungen und stünde somit im Einklang mit den Zielen des WTO-Übereinkommens.¹⁵

16. Biret ist darüber hinaus der Ansicht, das Gericht erster Instanz habe die Entscheidung des DSB nicht genügend berücksichtigt, durch die die Rechtswidrigkeit der Gemeinschaftsrechtsakte eindeutig festgestellt worden sei. Das Gericht mache die unmittelbare Wirkung dieser Entscheidung von der unmittelbaren Wirkung des SPS-Übereinkommens abhängig. Dies stehe jedoch im Widerspruch zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts, bei dem der Gerichtshof die unmittelbare Anwendbarkeit der Norm einer Richtlinie auch nie nach der unmittelbaren Anwendbarkeit der Verträge beurteilt habe. Das Urteil in der Rechtssache Atlanta¹⁶, auf das sich das Gericht in diesem Zusammenhang beruft, hält die Rechtsmittelführerin nicht für einschlägig, da es zu einer Zulässigkeitsfrage ergangen sei, im vorliegenden Fall aber die Begründetheit der Klage zu beantworten sei.

17. Artikel 300 Absatz 7 EG ist nach Auffassung Birets dahin gehend auszulegen, dass die Beachtung einer völkerrechtlichen Norm durch die Organe der Gemeinschaft lediglich davon abhängig gemacht werden dürfe, dass diese Norm integraler Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung geworden ist. Dies stehe für die WTO-Übereinkommen außer Zweifel.

18. Im Übrigen setze sich das angefochtene Urteil nicht mit dem Argument auseinander, dass sich die Gemeinschaft mit ihrem Beitritt zum Streitbeilegungssystem der WTO verpflichtet habe, die Schiedssprüche des DSB anzuerkennen. Insofern habe die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umgesetzt.

13 — Urteil vom 19. November 1975 in der Rechtssache 38/75 (Zollagent der NV Nederlandse Spoorwegen, Slg. 1975, 1439, Randnr. 16).

14 — Sie verweist für das GATT auf das Urteil Nederlandse Spoorwegen (zitiert in Fußnote 13) sowie auf das Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 112/80 (Dürbeck, Slg. 1981, 1095).

15 — Biret verweist auf die Ausführungen unter Nrn. 18 und 24 [es muss wohl 23 heißen] in den Schlussanträgen des Generalanwalts Saggio vom 25. Februar 1999 in der Rechtssache C-149/96 (Portugal/Rat, Slg. 1999, I-8395, I-8397).

16 — Urteil vom 14. Oktober 1999 in der Rechtssache C-104/97 P (Atlanta u. a./Kommission und Rat, Slg. 1999, I-6983).

2. Anerkennung einer unmittelbaren Wirkung der WTO-Übereinkommen

19. Für den Fall, dass der Gerichtshof dieser Auslegung des Artikels 300 Absatz 7 EG nicht folgt, ist Biret der Meinung, die Rechtsprechung zur Wirkung der WTO-Übereinkommen in der Gemeinschaftsrechtsordnung sei fortzuentwickeln. Zum einen sei die bisherige Rechtsprechung nicht überzeugend. So habe sich das Gericht im angefochtenen Urteil auf das in der bisherigen Rechtsprechung immer wieder angeführte Argument gestützt, wonach den Legislativ- und Exekutivorganen der Gemeinschaft im Rahmen des WTO-Rechts ein Handlungsspielraum zustehe, dessen sie wegen der Reziprozität der im Rahmen der WTO übernommenen Verpflichtungen nicht beraubt werden dürften. Im vorliegenden Fall steht nach Auffassung Birets den Organen der Gemeinschaft wegen der Entscheidung des DSB vom 13. Februar 1998 aber keinerlei Spielraum mehr zu. Schon deswegen sei die bisherige Rechtsprechung nicht anwendbar.

20. Im Übrigen würde die systematische Berufung auf einen Handlungsspielraum der Legislativ- und Exekutivorgane dazu führen, dass der Streitbeilegungsmechanismus der WTO als toleranter gegenüber fortbestehenden Rechtsverletzungen angesehen werden müsste als andere Systeme. Dies sei jedoch nicht der Fall. Im Gegenteil seien die WTO-Übereinkommen wesentlich weiter entwickelt als vergleichbare andere völkerrechtliche Vereinbarungen.

21. Die WTO-Übereinkommen seien außerdem nicht so wesentlich verschieden von anderen Abkommen, deren unmittelbare Anwendbarkeit der Gerichtshof anerkannt habe. Biret zitiert das Freihandelsabkommen zwischen Portugal und der EG sowie das Kooperationsabkommen zwischen der EG und Jugoslawien sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung¹⁷.

22. Darüber hinaus führe die Tatsache, dass die Parteien ein Streitbeilegungsverfahren vorgesehen hätten, nicht dazu, dass sie mit dem WTO-Recht unvereinbare interne Rechtsakte nicht für rechtswidrig ansehen könnten. Der Gerichtshof habe diese Überlegung in seinem Urteil in der Rechtssache Atlanta selbst angedeutet.¹⁸

23. Im Übrigen bleibe immer noch die Tatsache, dass ein Verstoß gegen eine Rechtsnorm vorliege, die integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sei. Der Gemeinschaftsrichter sei daher aufgerufen, diesen Verstoß zu ahnden. Selbst wenn nach dem WTO-System bei Verstößen gegen die Abkommen auch Schadensersatz und andere Kompensationen geleistet werden könnten, so belege doch Artikel 228 EG für das Gemeinschaftsrecht, dass die

17 — Urteil vom 26. Oktober 1982 in der Rechtssache 104/81 (Kupferberg, Slg. 1982, 3641, Randnr. 20); Urteil vom 16. Juni 1998 in der Rechtssache C-162/96 (Racke, Slg. 1998, I-3655, Randnr. 36).

18 — Biret beruft sich auf Randnr. 21 des Urteils Atlanta (zitiert in Fußnote 16).

Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgeldes nichts am Fortbestand einer Rechtsverletzung ändere.

B — *Falsche Auslegung des Artikels 48 der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz*¹⁹

24. Für die Anerkennung einer unmittelbaren Anwendbarkeit der WTO-Übereinkommen spreche, dass immer mehr Vorschriften der Abkommen Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den Bürgern und den Vertragsstaaten hätten. Biret zitiert als Beispiele die Bestimmungen über das öffentliche Auftragswesen, den Schutz geistigen Eigentums und die Lebensmittelsicherheit.

25. Darüber hinaus ist Biret der Meinung, es sei aus Billigkeitsgründen nur gerecht, wenn sich Einzelne auf bestimmte Vorschriften der WTO-Übereinkommen berufen könnten, da sie andererseits auch unter den nach dem WTO-Recht zulässigen Retorsionen („Strafzölle“) leiden müssten.

26. Schließlich verweist Biret noch auf die Kohärenz des Gemeinschaftsrechts. Artikel 300 Absatz 7 EG führe dazu, dass die WTO-Abkommen integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts seien. Der Gerichtshof habe mehrfach festgestellt, dass Rechtssubjekte des Gemeinschaftsrechts nicht nur die Staaten, sondern auch die Bürger seien. Folglich müssten sie sich auch auf Vorschriften berufen können, die integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts seien, wie die WTO-Übereinkommen.

27. Biret ist der Meinung, das angefochtene Urteil weise zu Unrecht ihr Vorbringen bezüglich einer Haftung ohne rechtswidrige Handlung als verspätet zurück. Zum einen sei der Verweis auf das Urteil in der Rechtssache Atlanta verfehlt, weil es dort um die Verantwortlichkeit für einen rechtmäßigen Rechtsakt gegangen sei. Im vorliegenden Fall gehe es aber um eine Haftung für rechtswidrige Gemeinschaftsrechtsakte, weil die betreffenden Richtlinien gegen das WTO-Recht verstießen, das integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sei.

28. Im Übrigen habe ihre auf der Grundlage der Artikel 235 und 288 Absatz 2 EG erhobene Schadensersatzklage mehrfach die Möglichkeit einer Haftung für Schäden ohne Verschulden erwähnt. Zum einen im Rahmen ihrer Darstellung zur Trennung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Gemeinschaft von der unmittelbaren Anwendbarkeit der diese Pflichten begründenden Normen²⁰. Zum anderen im Rahmen der Berufung auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechts-

19 — Artikel 48 der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz lautet:

„§ 1
Die Parteien können in der Erwiderung oder in der Gegenerwiderung noch Beweismittel benennen. Sie haben die Verspätung zu begründen.“

§ 2
Im Übrigen können neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind.“

20 — Sie verweist auf die Randnrn. 33 bis 36 der Klage.

ordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam seien, wozu auch die Haftung aufgrund internationaler Konventionen zähle²¹, und schließlich im Rahmen der Kennzeichnung des von Biret erlittenen Schadens als anormal und speziell²². Ein Vortrag dürfe nach der Rechtsprechung nicht als neues und damit verspätetes Angriffsmittel zurückgewiesen werden, wenn es sich um die Weiterentwicklung eines bereits in der Klage enthaltenen Angriffsmittels handele, selbst wenn dies erst durch neue Argumente, die das erste Mal in der Erwiderung vorgetragen würden, deutlich werde.²³ Im Übrigen sei sie nur auf die in der Klagebeantwortung enthaltenen Einwände des Rates eingegangen.

V — Stellungnahme des Rates

29. Der Rat weist darauf hin, dass das Gericht seines Erachtens nicht über die Zulässigkeit der Klage in Bezug auf den Zeitraum zwischen dem 28. Juni und 7. Dezember 1995 entschieden habe. Sollte der Gerichtshof daher das Rechtsmittel für begründet halten, müsse er die Rechtssache zur weiteren Verhandlung an das Gericht zurückverweisen.

30. In Bezug auf die Auslegung des Artikels 300 Absatz 7 EG verweist der Rat auf die Schlussanträge in der Rechtssache Deutschland/Rat, in denen der damalige Generalanwalt Gulmann ausgeführt habe, dass der Gerichtshof für die Beurteilung, ob

eine Vorschrift unmittelbare Wirkung habe, in ständiger Rechtsprechung auf die Natur und die Ziele des betreffenden Abkommens abstelle.²⁴ Im Urteil in der Rechtssache Demirel habe der Gerichtshof außerdem die Bedingung aufgestellt, dass die fragliche Vorschrift eine klare und eindeutige Verpflichtung enthalte, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen.²⁵

31. Die WTO-Übereinkommen hätten nicht zum Ziel, Rechte Einzelner zu begründen, sondern beschränkten sich auf eine Regelung der Beziehungen zwischen Staaten und regionalen Wirtschaftsorganisationen auf der Grundlage von Verhandlungen, die sich auf das Prinzip der Reziprozität stützten. Infolgedessen habe das Gericht das SPS-Übereinkommen im angefochtenen Urteil richtig qualifiziert und Artikel 300 Absatz 7 EG zutreffend angewendet.

32. In Bezug auf die Wirkung der Entscheidung des DSB ist der Rat der Ansicht, das Gericht habe zurecht auf das Urteil in der Rechtssache Atlanta verwiesen, um zu belegen, dass die Existenz einer derartigen Entscheidung keinen Einfluss auf die Möglichkeit Birets haben könne, sich auf das SPS-Übereinkommen zu berufen. Die Ausführungen im Urteil Atlanta seien allgemeiner Art, auch wenn sie im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit angestellt worden seien.

21 — Sie verweist auf die Randnrn. 37 bis 39 der Klage. Sie beruft sich insbesondere auf die einschlägige Rechtsprechung der französischen und belgischen Gerichte.

22 — Sie verweist auf die Randnrn. 58 f. der Klage.

23 — Biret zitiert das Urteil vom 12. Juni 1958 in der Rechtssache 2/57 (Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/ Hohe Behörde, Slg. 1958, 135).

24 — Der Rat bezieht sich auf Nr. 127 der Schlussanträge des Generalanwalts Gulmann vom 8. Juni 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, I-4980).

25 — Der Rat zitiert das Urteil vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86 (Demirel, Slg. 1987, 3719, Randnr. 12 [es dürfte Randnr. 14 gemeint sein]).

33. Dem Rat ist auch unverständlich, wie die Gemeinschaft durch ihren Beitritt zur WTO bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtungen umgesetzt haben sollte. Die Rechtsmittelführerin bleibe eine Antwort dafür schuldig, worin diese Übernahme, die völlig der Philosophie der WTO-Übereinkommen widerspreche, liegen solle. Ebenso benenne die Rechtsmittelführerin nicht den Akt, mit dem die Gemeinschaft die Entscheidung des DSB habe umsetzen wollen.

nung, es handele sich um einen unzulässigen Rechtsmittelgrund. Er beziehe sich nämlich nicht auf eine Rechtsfrage, sondern auf die tatsächliche Frage, was in der Klageschrift stehe. Jedenfalls genüge aber die Lektüre der Klageschrift, um festzustellen, dass dort an keiner Stelle von einer verschuldensunabhängigen Haftung der Gemeinschaft die Rede sei.

VI — Anträge der Parteien

34. Der Rat lehnt das Ansinnen, die Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit der WTO-Übereinkommen weiterzuentwickeln, ab und beruft sich auf die bisherige Rechtsprechung, die unter anderem im Urteil in den verbundenen Rechtssachen *Omega Air*²⁶ bestätigt worden sei. Auch den den Handlungsspielraum der Legislativ- und Exekutivorgane betreffenden Einwand weist der Rat zurück. Dieser Einwand verkenne die unterschiedlichen Möglichkeiten, mit denen das SPS-Übereinkommen erfüllt werden könne. Die Vertragsstaaten hätten entweder die Möglichkeit, sich an internationalen Standards zu orientieren oder an einer anderen wissenschaftlichen Evaluierung der Risiken oder aber am Prinzip der Vorsorge. Das Gericht habe daher zu Recht auf den zu wahren Handlungsspielraum der Legislativ- und Exekutivorgane abgestellt.

36. Biret beantragt,

- das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 11. Januar 2002 in der Rechtssache T-174/00 aufzuheben,
- dem Antrag Birets in der ersten Instanz zu entsprechen und
- dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

35. Hinsichtlich der Rüge der unzutreffenden Auslegung des Artikels 48 der Verfahrensordnung ist der Rat der Mei-

37. Der Rat beantragt,

- das Rechtsmittel zurückzuweisen und

26 — Urteil vom 12. März 2002 in den verbundenen Rechtssachen C-27/00 und C-122/00 (*Omega Air*, Slg. 2002, I-2569).

- der Rechtsmittelführerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

VII — Würdigung

A — Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch

38. Ein Schadensersatzanspruch wegen außervertraglicher Haftung der Gemeinschaft setzt ein rechtswidriges Verhalten der Gemeinschaft voraus, das Vorliegen eines Schadens und einen ursächlichen Zusammenhang zwischen dem rechtswidrigen Verhalten und dem behaupteten Schaden.²⁷ Darüber hinaus verlangt die Rechtsprechung, dass die Norm, aus der sich die Rechtswidrigkeit des Verhaltens der Gemeinschaft ergibt, dem Schutz des Geschädigten dient.²⁸

39. Im vorliegenden Rechtsmittelverfahren geht es vor allem um die Frage, ob ein Verstoß gegen eine Rechtsnorm vorliegt, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Ist der Verstoß des Gemeinschaftsgesetzgebers durch den Erlass des Importverbots mittels der Richtlinien

81/602, 88/146 und 96/22 gegen das SPS-Übereinkommen, wie er durch die DSB-Empfehlungen vom 13. Februar 1998 festgestellt wurde, und die Nichtaufhebung dieser Regelung innerhalb des zur Umsetzung der DSB-Empfehlungen eingeräumten Zeitraums geeignet, einen Haftungsanspruch Birets gegen die Gemeinschaft zu begründen? Über einen Schadensersatzanspruch wegen nicht rechtzeitiger Umsetzung einer DSB-Empfehlung hatte der Gerichtshof bislang nicht zu entscheiden. Der Sachverhalt, der dem Urteil Portugal/Rat²⁹ zugrunde lag, wies keine DSB-Empfehlung oder -Entscheidung auf. Im Urteil Atlanta³⁰ hatte sich die Rechtsmittelführerin erst in ihrer Erwiderung auf eine inzwischen ergangene DSB-Entscheidung berufen. Ihr Einwand wurde daher vom Gerichtshof wegen verspäteten Vortrags als unzulässig abgewiesen.³¹ Im vorliegenden Verfahren wird ausdrücklich die Frage nach den Wirkungen der DSB-Empfehlungen in der innergemeinschaftlichen Rechtsordnung gestellt.

B — Rechtswidriges Verhalten des Rates

40. Eine Haftung des Rates nach Artikel 288 Absatz 2 EG setzt zunächst ein rechtswidriges Verhalten voraus. Das Verhalten besteht hier in dem Erlass des Einfuhrverbots für hormonbehandeltes Fleisch durch die Verabschiedung der Richtlinien 81/602, 88/146 und 96/22 sowie deren Nichtaufhebung nach Erlass der DSB-Empfehlungen vom 13. Februar 1998.

27 — Vgl. Urteil Atlanta (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 65); Urteil vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-352/98 P (Bergaderm und Goupil/Kommission, Slg. 2000, I-5291, Randnr. 42).

28 — Urteil vom 14. Juli 1967 in den verbundenen Rechtssachen S/66, 7/66 und 13/66 bis 24/66 (Kampffmeyer u. a./Kommission, Slg. 1967, 332, 354); Urteil vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache S/71 (Schöppenstedt/Rat, Slg. 1971, 975, Randnr. 11); Urteil vom 13. März 1992 in der Rechtssache C-282/90 (Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil/Kommission, Slg. 1992, I-1337, Randnr. 19).

29 — Urteil vom 23. November 1999 in der Rechtssache C-149/96 (Portugal/Rat, Slg. 1999, I-8395).

30 — Zitiert in Fußnote 16.

31 — Urteil Atlanta (zitiert in Fußnote 16, Randnrn. 22 f.).

Die Rechtswidrigkeit des Verhaltens ergibt sich aus der Unvereinbarkeit dieser Richtlinien mit dem SPS-Übereinkommen.

41. Nach den Feststellungen des DSB findet das SPS-Übereinkommen auch auf die Richtlinien 81/602 und 88/146 Anwendung. Zwar sei es erst am 1. Januar 1995 in Kraft getreten, jedoch enthält das SPS-Übereinkommen nach den Feststellungen des DSB keine Beschränkung seines zeitlichen Anwendungsbereichs. Es findet daher auch auf Maßnahmen Anwendung, die vor seinem Inkrafttreten verabschiedet wurden, aber am 1. Januar 1995 noch in Kraft waren.³² Die Ausführungen des Rates in der mündlichen Verhandlung, dass ein Schadensersatzanspruch für Maßnahmen aus den 80er Jahren schon deshalb nicht in Betracht komme, da das SPS erst 1995 in Kraft getreten ist, sind daher zurückzuweisen.

42. Völkerrechtliche Abkommen, die die Gemeinschaft abgeschlossen hat, haben Vorrang vor Sekundärrecht.³³ Die Gemeinschaft hat die WTO-Übereinkommen wirksam abgeschlossen und durch den Beschluss des Rates 94/800 genehmigt. Das SPS-Übereinkommen hat daher Vorrang vor den relevanten Bestimmungen in den zitierten Richtlinien. Die WTO-Rechtswidrigkeit wurde vom DSB am 13. Februar 1998 festgestellt.

43. Eine Haftung für Unterlassen kommt nur in Betracht, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht. Die Rechtspflicht zum Handeln folgt hier aus der Pflicht, das Gemeinschaftsrecht mit den Verbindlichkeiten aus dem SPS-Übereinkommen in Einklang zu bringen, wie es die DSB-Empfehlungen vom 13. Februar 1998 vorsehen. Der Gemeinschaft wurde hierfür ein Zeitraum von fünfzehn Monaten eingeräumt, der am 13. Mai 1999 endete.

44. Obwohl sich nach diesen Ausführungen ein rechtswidriges Verhalten des Rates ausmachen lässt, hat das Gericht erster Instanz im angefochtenen Urteil einen Schadensersatzanspruch Birets abgelehnt. Es stützt sich hierfür auf eine inzwischen gefestigte Rechtsprechung, nach der das WTO-Übereinkommen sowie die Übereinkünfte und Vereinbarungen in seinen Anhängen, zu denen auch das SPS-Übereinkommen zählt, wegen ihrer Natur und ihrer Struktur grundsätzlich nicht zu den Vorschriften gehören, an denen der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane prüft.³⁴ Als Ausnahme von diesem Grundsatz sieht es der Gerichtshof als seine Aufgabe an, die Rechtmäßigkeit der fraglichen Gemeinschaftshandlung anhand der Vorschriften der WTO zu prüfen, wenn die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder wenn eine Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der Übereinkünfte

32 — Vom DSB am 13. Februar 1998 angenommener Bericht des Appellate Body vom 16. Januar 1998, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R unter Ziffer 128. Alle in diesen Schlussanträgen zitierten Dokumente der WTO sind auf der Internetseite der WTO (www.wto.org) unter der Rubrik „Trade Topics“, „Dispute Settlement“, abrufbar.

33 — Urteil vom 12. Dezember 1972 in den verbundenen Rechtssachen 21/72 bis 24/72 (International Fruit Company, Slg. 1972, 1219, Randnrn. 7 bis 9 und 28); Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 105).

34 — Urteil Portugal/Rat (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 47); Beschluss vom 2. Mai 2001 in der Rechtssache C-307/99 (OGT Fruchthandelsgesellschaft, Slg. 2001, I-3159, Randnr. 24); Urteil Omega Air (zitiert in Fußnote 26, Randnr. 93); Urteil vom 9. Januar 2003 in der Rechtssache C-76/00 P (Petrolub und Republica, Slg. 2003, I-79, Randnr. 53).

und Vereinbarungen in den Anhängen des WTO-Übereinkommens verweist.³⁵

45. Hiergegen wendet die Rechtsmittelführerin ein, die zitierte Rechtsprechung verkenne die Wirkung des Artikels 300 Absatz 7 EG. Darüber hinaus ist sie der Ansicht, durch die Entscheidung des DSB lägen die Voraussetzungen der vom Gerichtshof anerkannten ersten Ausnahme vom Grundsatz der mangelnden unmittelbaren Anwendbarkeit der WTO-Vorschriften vor. Hilfsweise spricht sie sich für eine Fortentwicklung der Rechtsprechung aus.

46. Ein Schadensersatzanspruch Birets setzt voraus, dass sie sich auf die Bestimmungen des WTO-Rechts berufen kann. Dann müssten die Bestimmungen unmittelbar anwendbar sein und den Schutz des Einzelnen bezwecken.

1. Unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts

a) Unzutreffende Auslegung des Artikels 300 Absatz 7 EG

47. Die Rechtsmittelführerin rügt den ihres Erachtens bestehenden Widerspruch zwi-

schen der These, dass die WTO-Abkommen Teil des Gemeinschaftsrechts seien, einerseits, und andererseits, dass sich ein Einzelner nicht darauf berufen könne, um die (Gemeinschafts-)Rechtswidrigkeit von Sekundärrechtsakten zu rügen, die gegen WTO-Recht verstoßen.

48. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass der Gerichtshof davon ausgeht, dass völkerrechtliche Abkommen, die von der Gemeinschaft abgeschlossen werden, „Teil des Gemeinschaftsrechts“ werden.³⁶ Im Gegensatz zur Auffassung Birets dürfte hiermit keine Entscheidung darüber getroffen sein, ob das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zu Völkerrecht im Sinne des Monismus zu verstehen ist. Vielmehr erfolgt die Qualifizierung des Völkervertragsrechts als Gemeinschaftsrecht in erster Linie zur Begründung der Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Auslegung und Anwendung der Vorschriften völkerrechtlicher Abkommen.³⁷

49. Die Frage, ob eine Vorschrift Teil des Gemeinschaftsrechts ist, ist jedoch von der Frage zu unterscheiden, ob ein Einzelner einen Verstoß gegen diese Bestimmung rügen kann. Die Möglichkeit, einen Rechts-

35 — Urteil Portugal/Rat (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 49); Urteil Omega Air (zitiert in Fußnote 26, Randnr. 94); Urteil Petrotub und Republica (zitiert in Fußnote 34, Randnr. 54).

36 — Urteil vom 30. April 1974 in der Rechtssache 181/73 (Haegeman, Slg. 1974, 449, Randnr. 2/6); Urteil Kupferberg (zitiert in Fußnote 17, Randnrn. 2 bis 6); Urteil des Gerichts erster Instanz vom 22. Januar 1997 in der Rechtssache T-115/94 (Opel Austria/Rat, Slg. 1997, II-39, Randnr. 101). Der Gerichtshof hat dies sogar für das von den Mitgliedstaaten ratifizierte AETR-Abkommen angenommen, das die Gemeinschaft selbst nie ratifiziert hat, Urteil vom 16. Januar 2003 in der Rechtssache C-439/01 (Cipra und Kvasnicka, Slg. 2003, I-745, Randnr. 24).

37 — Urteil Haegeman (zitiert in Fußnote 36, Randnr. 2/6); Urteil vom 16. Juni 1998 in der Rechtssache C-53/96 (Hermès International, Slg. 1998, I-3603, Randnr. 29); Urteil vom 14. Dezember 2000 in den verbundenen Rechtssachen C-300/98 und C-392/98 (Parfums Christian Dior, Slg. 2000, I-11307, Randnr. 40); Urteil Cipra und Kvasnicka (zitiert in Fußnote 36, Randnr. 26).

verstoß rügen zu können, hängt von zwei Bedingungen ab. Unter formellrechtlichem Aspekt muss die Klage zulässig sein, und unter materiellrechtlichem Aspekt muss die fragliche Vorschrift unmittelbar anwendbar sein.

50. So kennt der Vertrag zahlreiche Bestimmungen, deren mögliche Verletzung durch den Gemeinschaftsrechtsgesetzgeber nicht durch einen Einzelnen oder ein bestimmtes Organ gerügt werden kann. Die Klage eines Einzelnen ist gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG nur zulässig, wenn er unmittelbar und individuell vom angefochtenen Rechtsakt betroffen ist. Er kann nicht abstrakt gegen die Verletzung z. B. der Grenzen einer Kompetenznorm wie des Artikels 95 EG klagen, obwohl diese Bestimmung Teil des Gemeinschaftsrechts ist. Auch die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage des Europäischen Parlaments war bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Nizza daran geknüpft, dass mit der Klage die Wahrung seiner Rechte geltend gemacht wurde und nicht „nur“ ein Verstoß gegen eine Vorschrift des Vertrages, vgl. Artikel 230 Absatz 3 EG in der Fassung des Amsterdamer Vertrages. So konnte das Parlament mit einer Nichtigkeitsklage nicht geltend machen, dass ein Rechtsakt der Kommission oder des Rates z. B. gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 12 EG verstößt, obwohl diese Vorschrift zweifelsohne Teil des Gemeinschaftsrechts ist.

51. Neben dieser Zulässigkeitschürde ist es materiellrechtlich erforderlich, dass die

Norm, auf die sich der Einzelne beruft, unmittelbar anwendbar ist. Für einige Vorschriften des EG-Vertrags hat der Gerichtshof dies anerkannt. So z. B. für die Artikel 25³⁸, 49³⁹, 90⁴⁰ und 141⁴¹ EG. Zahlreiche andere Bestimmungen sind hingegen nicht unmittelbar anwendbar, z. B. Artikel 293⁴² EG. Alle diese Bestimmungen sind unbestreitbar Teil des primären Gemeinschaftsrechts. Trotzdem kann ihre Verletzung von natürlichen oder juristischen Personen nur im Rahmen einer Inzidentkontrolle nach Artikel 241 EG geltend gemacht werden.

52. Diese Ausführungen verdeutlichen, dass die Frage, ob das WTO-Recht Teil des Gemeinschaftsrechts ist oder nicht, unerheblich für die Antwort auf die Frage ist, ob seine Verletzung von einem Einzelnen gerügt werden kann. Infolgedessen ist festzustellen, dass die bisherige Rechtsprechung zum WTO-Recht und der Unmöglichkeit für Einzelne, sich hierauf gegenüber Sekundärrechtsakten der Gemeinschaft zu berufen, nicht auf einer Verkennerung der Wirkungen des Artikels 300 Absatz 7 EG, sondern auf der Systematik der Regeln über die Zulässigkeit und Begründetheit von Klagen gegen Sekundärrechtsakte der Gemeinschaftsorgane beruht. Der erste Einwand der Rechtsmittelführerin ist daher zurückzuweisen.

38 — Urteil vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62 (Van Gend & Loos, Slg. 1963, 3, 25).

39 — Urteil vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-224/97 (Ciola, Slg. 1999, I-2517, Randnr. 27).

40 — Urteil vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-159/89 (Kommission/Griechenland, Slg. 1991, I-691, Randnr. 6).

41 — Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache 43/75 (Defrenne II, Slg. 1976, 455, Randnrn. 21 bis 24).

42 — Urteil vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-336/96 (Gilly, Slg. 1998, I-2793, Randnr. 17).

b) Vorliegen einer Ausnahme

53. Biret macht darüber hinaus geltend, die Gemeinschaft habe sich mit ihrem Beitritt zum Streitbeilegungssystem der WTO verpflichtet, die Schiedssprüche des DSB anzuerkennen. Insofern betreffe der vorliegende Fall die Umsetzung einer bestimmten, im Rahmen der WTO übernommenen Verpflichtung.

54. Vom grundsätzlichen Ausschluss der Anerkennung einer unmittelbaren Anwendbarkeit von WTO-Übereinkommen hat der Gerichtshof zwei Ausnahmen anerkannt. Er prüft die Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftshandlungen anhand der Vorschriften der WTO, wenn die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkommen verweist.⁴³

55. Der Gerichtshof hat bislang, soweit ersichtlich, lediglich in drei Fällen eine Berufung von Einzelnen auf Vorschriften des GATT bzw. des WTO-Rechts zur Begründung der Rechtswidrigkeit von Gemeinschaftsakten zugelassen.

56. In der Rechtssache Fediol/Kommission ging es um die Rechtmäßigkeit einer Ent-

scheidung, mit der der Antrag Fedioms nach Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2641/84⁴⁴ auf Erlass geeigneter handelspolitischer Maßnahmen zum Schutz vor unlauteren Handelspraktiken Argentiniens (Abgaben auf die Ausfuhr von Sojaerzeugnissen sowie mengenmäßige Beschränkungen bei der Ausfuhr von Sojabohnen) zurückgewiesen wurde. Nach Auffassung Fedioms verstießen sie gegen die Artikel III, XI, XX und XXIII des GATT.

57. Die Kommission war der Ansicht, die Klage sei unzulässig, weil die Bestimmungen des GATT nicht hinreichend genau bestimmt seien, um derartige Rechte für den Einzelnen begründen zu können. Der Gerichtshof folgte dieser Auffassung nicht. Zwar verwies er auf seine Rechtsprechung, nach der verschiedene Bestimmungen des GATT kein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen könnten, sich vor Gericht auf sie zu berufen. Aber hieraus könne nicht hergeleitet werden, dass die Rechtsbürger sich vor dem Gerichtshof nicht auf die Bestimmungen des GATT berufen können, um feststellen zu lassen, ob ein Verhalten, das in einem gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2641/84 gestellten Antrag beanstandet wird, eine unerlaubte Handelspraktik im Sinne der Verordnung darstellt. Die Bestimmungen des GATT seien Bestandteil der Regeln des Völkerrechts, auf die Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2641/84 verweise, was durch den zweiten in Verbindung mit dem vierten Erwägungsgrund der Verordnung bestätigt werde.⁴⁵ Weiter führte der Gerichtshof

43 — Urteil Portugal/Rat (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 49).

44 — Verordnung (EWG) Nr. 2641/84 des Rates vom 17. September 1984 zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken, ABl. L 252, S. 1.

45 — Urteil vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 70/87 (Fediol/Kommission, Slg. 1989, 1781, Randnr. 19).

aus, da die Verordnung Nr. 2641/84 den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern das Recht verleihe, sich in dem von ihnen bei der Kommission eingereichten Antrag auf die Bestimmungen des GATT zu berufen, um darzulegen, dass die Handelspraktiken, durch die sie sich für geschädigt halten, unerlaubt seien, hätten diese Wirtschaftsteilnehmer folglich auch das Recht, den Gerichtshof anzurufen, um die Rechtmäßigkeit der Entscheidung nachprüfen zu lassen, mit der die Kommission diese Bestimmungen angewendet habe.⁴⁶

58. Der Gerichtshof hat sich also auf die Antragsbefugnis in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2641/84 gestützt, wonach „[j]ede natürliche oder juristische Person sowie jede Vereinigung ohne Rechtspersönlichkeit, die im Namen eines Wirtschaftszweiges der Gemeinschaft handelt, der sich für durch unerlaubte Handelspraktiken geschädigt hält, ... einen schriftlichen Antrag auf Einleitung eines Verfahrens stellen [kann]“. Unerlaubte Handelspraktiken im Sinne dieser Bestimmung werden in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung definiert als „... alle Praktiken von Drittländern, die, was den internationalen Handel betrifft, mit den Regeln des Völkerrechts oder den allgemein anerkannten Regeln unvereinbar sind“ (Hervorhebung hinzugefügt). Dieses Urteil ist daher ein Anwendungsfall der zweiten Ausnahmegruppe (ausdrücklicher Verweis auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte).

59. Einen Anwendungsfall der ersten Ausnahmegruppe (Umsetzung einer be-

stimmten, im Rahmen der WTO übernommenen Verpflichtung) stellt das Urteil in der Rechtssache Nakajima⁴⁷ dar. In diesem Verfahren ging es um die Rechtmäßigkeit einer Verordnung, mit der ein Antidumpingzoll verhängt worden war. Das Verfahren war durch einen Antrag des Committee of European Printer Manufacturers (Europrint) nach der Verordnung (EWG) Nr. 2176/84⁴⁸ eingeleitet worden. Nakajima rügte unter anderem, die Verordnung (EWG) Nr. 2423/88⁴⁹, auf deren Grundlage der angefochtene Rechtsakt erlassen worden war, stehe im Widerspruch zu bestimmten Vorschriften des Antidumping-Kodex des GATT. Der Rat hielt diesen Einwand für unzulässig, weil der Antidumping-Kodex ebenso wie das GATT den Einzelnen keine Rechte verleihe, auf die sie sich vor dem Gerichtshof berufen könnten; seine Vorschriften seien nicht unmittelbar anwendbar.⁵⁰

60. Der Gerichtshof wies diesen Einwand zurück. Zunächst stellte er fest, Nakajima berufe sich nicht auf die unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmungen des GATT-Antidumping-Kodex. Vielmehr gehe es um eine Inzidentkontrolle im Sinne des Artikels 241 EG der Gültigkeit der Verordnung Nr. 2423/88. Unter Berufung auf das Urteil Kupferberg⁵¹ führte der Gerichtshof des Weiteren aus, die Verordnung Nr. 2423/88 sei zur Erfüllung der

47 — Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-69/89 (Nakajima/Rat, Slg. 1991, I-2069).

48 — Verordnung (EWG) Nr. 2176/84 des Rates vom 23. Juli 1984 über den Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern, ABl. L 201, S. 1.

49 — Verordnung (EWG) Nr. 2423/88 des Rates vom 11. Juli 1988 über den Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern, ABl. L 209, S. 1.

50 — Urteil Nakajima (zitiert in Fußnote 47, Randnr. 27).

51 — Zitiert in Fußnote 17.

46 — Urteil Fediol/Kommission (zitiert in Fußnote 45, Randnr. 22).

internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem GATT und dem Antidumping-Kodex erlassen worden. Sie habe daher zu gewährleisten, dass diese internationalen Bestimmungen eingehalten werden.⁵²

61. Ebenfalls im Zusammenhang mit der Nichtigkeitsklage gegen eine Verordnung, die einen endgültigen Antidumpingzoll verhängte, hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Petrotub und Republica/Rat* entschieden, dass die Verordnung Nr. 384/96 (in der Fassung der Verordnung Nr. 2331/96) erlassen worden ist, um die im Antidumping-Übereinkommen der WTO enthaltenen neuen und ausführlichen Regeln so weit wie möglich in das Gemeinschaftsrecht zu übertragen. Insofern habe die Gemeinschaft diese Verordnungen und insbesondere Artikel 2 Absatz 11 erlassen, um ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Antidumping-Übereinkommen, insbesondere aus dessen Artikel 2.4.2, nachzukommen. Es sei daher Sache des Gerichtshofes, die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Antidumpingzollverordnung anhand des Artikels 2.4.2 des Antidumping-Übereinkommens zu prüfen.⁵³ Auch dies ist ein Beispiel für die erste Ausnahmegruppe (Umsetzung einer bestimmten, im Rahmen der WTO übernommenen Verpflichtung).

62. Fraglich ist, ob der vorliegende Fall die Umsetzung einer bestimmten, im Rahmen der WTO übernommenen Verpflichtung oder einen ausdrücklichen Verweis auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte betrifft.

63. Nach Auffassung des Gerichts erster Instanz liegt hier kein Ausnahmefall vor. Die Richtlinien 81/602 und 88/146 seien mehrere Jahre vor dem Inkrafttreten des SPS-Übereinkommens am 1. Januar 1995 erlassen worden und könnten daher logischerweise weder eine bestimmte, im Rahmen des SPS-Übereinkommens übernommene Verpflichtung umsetzen, noch ausdrücklich auf einzelne Bestimmungen dieses Übereinkommens verweisen.⁵⁴

64. Darüber hinaus hat das Gericht erster Instanz im angefochtenen Urteil unter Bezugnahme auf das Urteil *Atlanta*⁵⁵ ausgeführt, dass auch die Entscheidung des DSB vom 13. Februar 1998 nicht dazu führe, dass sich *Biret* auf einen Verstoß gegen das SPS-Übereinkommen berufen könne. Diese Entscheidung stehe notwendig und unmittelbar mit dem Klagegrund des Verstoßes gegen das SPS-Übereinkommen im Zusammenhang und könne daher nur berücksichtigt werden, wenn die unmittelbare Anwendbarkeit dieses Übereinkommens im Rahmen eines auf die Rechtsunwirksamkeit der fraglichen Richtlinien gerichteten Klagegrundes vom Gemeinschaftsrichter bestätigt worden wäre.⁵⁶

52 — Urteil *Nakajima* (zitiert in Fußnote 47, Randnrn. 28 bis 31).

53 — Urteil *Petrotub und Republica* (zitiert in Fußnote 34, Randnrn. 55 f.).

54 — Randnr. 64 des angefochtenen Urteils (zitiert in Fußnote 3).

55 — Zitiert in Fußnote 16.

56 — Randnrn. 66 f. des angefochtenen Urteils (zitiert in Fußnote 3).

65. Dem aus der zeitlichen Abfolge der Annahme der Richtlinien 81/602 und 88/146 einerseits und dem SPS-Übereinkommen andererseits gezogenen Argument ist zuzustimmen. Die Richtlinie 96/22 hat das Gericht nicht mehr für relevant erachtet, da nach seinen Feststellungen ein Schadensersatzanspruch allenfalls nur für die Zeit bis zum 7. Dezember 1995 in Betracht kommen kann.

66. Fraglich ist allerdings, ob die rechtliche Würdigung der DSB-Entscheidung einer Überprüfung Stand hält. In Randnummer 14 des angefochtenen Urteils führt das Gericht aus, dass die Gemeinschaft der WTO mitgeteilt hat, dass sie ihre Verpflichtungen im Rahmen der WTO erfüllen wolle, dafür aber über einen angemessenen Zeitraum verfügen müsse. Der Gemeinschaft wurde daraufhin eine Frist von fünfzehn Monaten bis zum 13. Mai 1999 eingeräumt, um ihren Verpflichtungen aus dem SPS-Übereinkommen nachzukommen.

67. Es ist zu erörtern, inwiefern gegebenenfalls in dieser Erklärung der Gemeinschaft, die in der Praxis von der Kommission abgegeben wird, eine Gemeinschaftshandlung gesehen werden kann, die die Durchführung einer bestimmten, im Rahmen der WTO übernommenen Verpflichtung bezweckt (Ausnahme im Sinne der ersten Gruppe).

68. Gegen ein solches Verständnis spricht zunächst, dass es sich um eine Erklärung auf völkerrechtlicher Ebene handelt. Sie wird gegenüber der WTO abgegeben. Eine Erklärung gegenüber der WTO dürfte keine

vergleichbaren innergemeinschaftlichen Rechtswirkungen bilden wie die Verordnungen, um die es in den Rechtssachen Nakajima und Petrotub ging, die den Antidumping-Kodex in Gemeinschaftsrecht umsetzen.

69. Hinzu kommt, dass nicht ersichtlich ist, dass diese Erklärung gegenüber der WTO vom handelnden Gemeinschaftsorgan in der Absicht abgegeben wurde, hierdurch irgendwelche innergemeinschaftlichen Rechtsfolgen auszulösen. Die innergemeinschaftliche Umsetzung der DSB-Empfehlungen vom 13. Februar 1998 soll durch die Annahme des Vorschlags der Kommission vom 24. Mai 2000 zur Änderung der Richtlinie 96/22 erfolgen. Dies belegt der zweite Absatz der Begründung des Vorschlags.⁵⁷ Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Erklärung der Gemeinschaft gegenüber der WTO bezwecken sollte, eine WTO-Verpflichtung in Gemeinschaftsrecht umzusetzen. Folglich liegt keiner der in der Rechtsprechung anerkannten Ausnahmefälle vor.

c) Unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts aufgrund von DSB-Empfehlungen

70. Biret weist darauf hin, dass sich die Gemeinschaft mit ihrem Beitritt zum

⁵⁷ — Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/22/EG des Rates über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von β -Agonisten in der tierischen Erzeugung, KOM(2000) 320 endg. vom 24. Mai 2000, insbesondere S. 2 zweiter Absatz sowie S. 3 letzter Absatz.

Streitbeilegungssystem der WTO verpflichtet habe, die Entscheidungen und Empfehlungen des DSB anzuerkennen. Im angefochtenen Urteil hat das Gericht hierzu festgestellt, dass die Entscheidung des DSB vom 13. Februar 1998 nicht dazu führe, dass sich Biret auf einen Verstoß gegen das SPS-Übereinkommen berufen könne. Sie stehe notwendig und unmittelbar mit dem Klagegrund des Verstoßes gegen das SPS-Übereinkommen im Zusammenhang und könne daher nur berücksichtigt werden, wenn die unmittelbare Wirkung dieses Übereinkommens im Rahmen eines auf die Rechtsunwirksamkeit der fraglichen Richtlinien gerichteten Klagegrundes vom Gemeinschaftsrichter bestätigt worden wäre.⁵⁸

71. Es ist daher die rechtliche Bedeutung von DSB-Entscheidungen im Gemeinschaftsrecht zu erörtern, insbesondere, ob sie zur unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts in dem Sinne führen, dass sich ein Einzelner zur Begründung eines Schadensersatzanspruchs auf die Feststellungen des DSB berufen kann.

72. Es sei zur Klarstellung nochmals betont, dass der Gerichtshof über diese Rechtsfrage bislang noch nicht entschieden hat. Der Rechtssache Portugal/Rat lag keine DSB-Empfehlung oder Entscheidung zugrunde, die eventuell zu berücksichtigen gewesen wäre. In der Rechtssache Atlanta hatte sich die Rechtsmittelführerin erst in ihrer Erwiderung auf eine inzwischen er-

gangene DSB-Entscheidung berufen. Ihr Einwand war daher verspätet vorgetragen und vom Gerichtshof als unzulässig zurückgewiesen worden.

73. Das Urteil Atlanta ist allerdings insofern von Bedeutung, als der Gerichtshof hierin ausgeführt hat, dass die Rechtsmittelführerin ihren Klagegrund der Rechtswidrigkeit der Gemeinschaftsregelung wegen Verstoßes gegen das WTO-Recht hätte aufrechterhalten können, „... indem sie u. a. unter Berufung auf den 1995 eingeführten Streitbeilegungsmechanismus der WTO die unmittelbare Wirkung der Bestimmungen des GATT geltend gemacht hätte“.⁵⁹ Der Gerichtshof hat folglich in diesem Urteil ausdrücklich die Möglichkeit erwähnt, dass die Regelung des neuen Streitbeilegungsmechanismus zu einer Änderung der Wirkung des WTO-Rechts in der Gemeinschaftsrechtsordnung führen kann.

i) Darstellung der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten

74. Wie der Gerichtshof bereits im Urteil Portugal/Rat festgestellt hat, unterscheidet sich der neue WTO-Streitbeilegungsmechanismus erheblich von

58 — Randnrn. 66 f. des angefochtenen Urteils (zitiert in Fußnote 3).

59 — Urteil Atlanta (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 21).

demjenigen des GATT 1947⁶⁰. Im Rahmen des GATT 1947 konnten Entscheidungen der Panels nur bei Konsens aller Vertragsparteien angenommen werden. Das 1994 vereinbarte DSU hat diese Regel umgekehrt und sieht nunmehr vor, dass Entscheidungen des DSB angenommen sind, wenn sie nicht mit dem Konsens aller Vertragsparteien abgelehnt werden (vgl. Artikel 17 Absatz 14 DSU). Der nach dem GATT 1947 notwendige Konsens wurde durch die Einführung einer Zwischenprüfung des Panels (Artikel 15 DSU) und die Errichtung eines ständigen Berufungsgremiums ersetzt, das sich aus unabhängigen, anerkannten und angesehenen Fachleuten zusammensetzt (Artikel 17 DSU). Dieser Wechsel bedeutet eine erhebliche Verrechtlichung des unter dem GATT 1947 eher handelspolitischen Streitbeilegungsverfahrens.⁶¹

nach Einleitung, aber vor Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens stellt die Einigung zwischen der EG und Neuseeland über die Einfuhr von Butter dar.⁶³ Das Panelverfahren wurde ausgesetzt, die Parteien einigten sich, die EG änderte ihre Gesetzgebung, und das Streitbeilegungsverfahren wurde ohne DSB-Empfehlung oder -Entscheidung beendet. Ist aber erst einmal eine DSB-Entscheidung oder -Empfehlung ergangen, ist sie „bedingungslos“ umzusetzen (Artikel 17 Absatz 14 DSU). Die Parteien können sich dann nicht mehr vergleichen, sondern nur noch darüber verhandeln, in welcher Frist der DSB-Spruch umzusetzen ist (Artikel 21 Absatz 3 Buchstabe b) oder wie eine für alle Seiten zufrieden stellende Lösung aussieht (Artikel 22 Absatz 8 DSU). Alle Lösungen, die zwischen den Streitparteien vereinbart werden, müssen aber mit den WTO-Übereinkünften vereinbar sein (Artikel 3 Absatz 5 DSU).

75. Zwar wird auch nach dem neuen Mechanismus einer einvernehmlichen Lösung zwischen den Streitparteien grundsätzlich der Vorrang vor einer DSB-Entscheidung gegeben (vgl. Artikel 3 Absatz 7 Ziffer 1 DSU), wie der Gerichtshof bereits im Urteil Portugal/Rat festgestellt hat.⁶² Dies gilt jedoch nur so lange, wie das Verfahren vor dem Panel oder dem Berufungsgremium *nicht* abgeschlossen ist (vgl. Artikel 5 Absatz 5 DSU). Ein Beispiel für eine solche Einigung nach Artikel 3 Absatz 6 DSU zwischen den Streitparteien

76. Die „umgehende“ Beachtung der DSB-Empfehlungen und -Entscheidungen wird vom DSU als „wesentlich“ für die wirksame Beilegung von Streitigkeiten bezeichnet (Artikel 21 Absatz 1 DSU). Nur

60 — Urteil Portugal/Rat (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 36).

61 — Ernst-Ulrich Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System. International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, London-Den Haag-Boston 1997, S. 188.

62 — Urteil Portugal/Rat (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 36).

63 — WT/DS72/7 vom 18. November 1999.

wenn es nicht möglich ist, sie „sofort“ umzusetzen⁶⁴, kann dem betreffenden WTO-Mitglied ein „angemessener Zeitraum“ zur Umsetzung eingeräumt werden (Artikel 21 Absatz 3 DSU). Dieser ist vom betroffenen Mitglied vorzuschlagen und vom DSB zu genehmigen. Er kann gegebenenfalls auch zwischen den Streitparteien ausgehandelt werden. Sind beide Verfahren ergebnislos, so wird er durch „bindendes“ Schiedsverfahren festgesetzt (Artikel 21 Absatz 3 DSU).

77. In dem hier zu berücksichtigenden DSB-Verfahren wurde die Umsetzungsfrist im Rahmen eines auf Antrag der Gemeinschaft eingeleiteten Schiedsverfahrens⁶⁵ auf fünfzehn Monate festgesetzt. Sie endete am 13. Mai 1999. Die eingeräumte Umsetzungsfrist entspricht Artikel 21 Absatz 3 Buchstabe c DSU, der bestimmt, dass fünfzehn Monate in der Regel nicht überschritten werden sollen. Der neue Streitbeilegungsmechanismus ist für alle Vertragsparteien verbindlich und erhebt Anspruch auf Ausschließlichkeit (Artikel 23 Absatz 1 DSU).

78. Wie bereits erwähnt, sind die DSB-Empfehlungen und -Entscheidungen von den Vertragsparteien „bedingungslos“ zu übernehmen (Artikel 17 Absatz 14 DSU). Für den Fall, dass dies nicht innerhalb des „angemessenen Zeitraums“ erfolgt, kommt eine Entschädigung oder die Aussetzung von Zugeständnissen in Betracht. Beide

werden als „vorübergehende Maßnahmen“ („temporary measures“) vom DSU bezeichnet (Artikel 22 Absatz 1 DSU). Sie kommen daher nur als zeitlich begrenzte Maßnahmen in Betracht, bis zur Rücknahme der WTO-rechtswidrigen Maßnahme (Artikel 3 Absatz 7 DSU). Weder die Entschädigung noch die als „letztes Mittel“ bezeichnete Aussetzung von Zugeständnissen (vgl. Artikel 3 Absatz 7 Satz 5 DSU) haben Vorrang vor der vollen Umsetzung einer Empfehlung, eine Maßnahme mit dem WTO-Recht in Einklang zu bringen (Artikel 22 Absatz 1 DSU).

79. Eine Entschädigung erfolgt grundsätzlich nur freiwillig (Artikel 22 Absatz 1 DSU). Die Aussetzung von Zugeständnissen unterliegt dem Vorbehalt der vorherigen Genehmigung durch das DSB (Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 22 Absatz 2 DSU). Sie darf also nicht wie nach dem GATT 1947 einseitig verhängt werden.⁶⁶ Eine Aussetzung von Zugeständnissen darf außerdem nur so lange angewendet werden, bis die DSB-Empfehlungen oder -Entscheidungen umgesetzt sind, das Mitglied eine Lösung für die Zunichtemachung oder Schmälderung der Vorteile vorlegt oder eine für alle Seiten zufrieden stellende Lösung gefunden wird (Artikel 22 Absatz 8 DSU).

64 — Die deutsche Version des Amtsblatts L 336 enthält einen Übersetzungsfehler. In der englischen Version heißt es „impracticable“, was mit „nicht möglich“ zu übersetzen wäre statt mit „möglich“.

65 — Vgl. den Bericht des Schiedsrichters Julio Lacarte-Muró vom 29. Mai 1998, WT/DS26/15 und WT/DS48/13, unter Ziffer 2.

66 — Petersmann (zitiert in Fußnote 61, S. 182).

80. In allen Fällen überwacht das DSB die Umsetzung der angenommenen Empfehlungen oder Entscheidungen (Artikel 22 Absatz 8 DSU). Das heißt, dass auch in Fällen, in denen eine Entschädigung geleistet wird oder Zugeständnisse ausgesetzt werden, die Pflicht besteht, die DSB-Empfehlungen oder -Entscheidungen umzusetzen. Die Leistung von Entschädigung oder das Erdulden der Aussetzung von Zugeständnissen stellen folglich keinen „waiver“ dar, mit dem eine Ausnahme von der Pflicht zur Erfüllung der Verbindlichkeiten nach den WTO-Übereinkommen gewährt wird.

81. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen über die Ausgestaltung des Streitbeilegungsverfahrens ist festzuhalten, dass es auf Dauer keine Alternative zur Umsetzung der Empfehlungen oder Entscheidungen des DSB gibt. Insbesondere können sie nicht durch Verhandlungen zwischen den Parteien im Ergebnis umgangen werden.

ii) Einschränkung des Handlungsspielraums der Legislativ- und Exekutivorgane der EG

— Aushandeln eines „waiver“

82. Gegen die Anerkennung einer unmittelbaren Anwendbarkeit von WTO-

Bestimmungen wird vorgetragen, den WTO-Mitgliedern stünde ein Handlungsspielraum bei der Umsetzung der DSB-Empfehlungen und -Entscheidungen zu. Insbesondere könne man Schadensersatz leisten oder die Aussetzung von Zugeständnissen erdulden (sog. „Strafzölle“ durch die anderen Mitglieder) statt eine aus Gründen des Gesundheits- und Verbraucherschutzes erlassene Maßnahme zurückzunehmen. Die Anerkennung einer unmittelbaren Anwendbarkeit von WTO-Vorschriften führe zu einer Beschränkung dieses Handlungsspielraums der Legislativ- und Exekutivorgane der Gemeinschaft.⁶⁷ Der Rat hat in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich auf die Möglichkeit verwiesen, einen „waiver“ auszuhandeln.

83. Der Weg des Erduldens von Gegenmaßnahmen als Preis für die Beibehaltung WTO-rechtswidriger Maßnahmen, der nach Artikel XXIII des GATT 1947 möglich war, ist nach dem neuen Streitbeilegungsmechanismus rechtlich jedoch verstellt, wie oben ausgeführt. Nach Erlass einer DSB-Empfehlung oder -Entscheidung haben die WTO-Vertragsparteien keinen (Ver-)Handlungsspielraum mehr bei der Frage, ob sie die Empfehlung oder Entscheidung umsetzen. Sie ist „bedingungslos“ und „sofort“ umzusetzen. Auf Dauer kann sich ein Mitglied nicht mehr seinen Pflichten aus den WTO-Übereinkommen entziehen.

67 — Urteil Portugal/Rat (zitiert in Fußnote 29, Randnrn. 39 bis 41).

84. Entgegen den Ausführungen des Vertreters des Rates in der mündlichen Verhandlung ist dies auch nicht durch einen „waiver“ möglich. Im Rahmen der Verfahren zur Streitbeilegung nach dem DSU ist die Vereinbarung eines „waivers“, also einer Ausnahme von den Pflichten nach den WTO-Übereinkommen, zwischen den Streitparteien nicht mehr möglich. Zum einen bedarf die vorübergehende Aussetzung von Zugeständnissen („Strafzölle“) der vorherigen Genehmigung durch das DSB (Artikel 22 Absatz 2 DSU) und kann nicht zwischen zwei Streitparteien ausgehandelt werden. Zum anderen stehen alle Vereinbarungen zwischen den Streitparteien, auch die in Artikel 22 Absatz 8 DSU genannte Möglichkeit, „eine für alle Seiten zufrieden stellende Lösung“ zu finden, unter dem Vorbehalt ihrer Vereinbarkeit mit den Vorschriften der WTO-Übereinkommen (Artikel 3 Absätze 5 bis 7 DSU). Ein zwischen den Streitparteien ausgehandelter „waiver“ würde diesen Anforderungen nicht entsprechen, weil er gerade eine Ausnahme von den Pflichten nach den WTO-Übereinkommen einräumt.

85. Einen „waiver“ kennt das WTO-Recht nur noch in dem äußerst selten angewendeten Artikel XXV Absatz 5 GATT 1947. Das GATT 1947 ist gemäß Ziffer 1 Buchstabe a des GATT 1994 Teil dieses Abkommens und damit Teil des WTO-Rechts. Es handelt sich um einen „waiver“ im Rahmen einer „joint action“ aller Vertragsparteien, für dessen Verabschiedung eine doppelte Mehrheit erforderlich ist (Mehrheit der GATT/WTO-Mitglieder und Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen). Eine Vereinbarung

zwischen zwei Streitparteien erfüllt diese Anforderungen nicht. Ein „waiver“ nach Artikel XXV GATT 1947 ist im Kontext des hier relevanten Streitbeilegungsverfahrens auch nicht verabschiedet worden. Die bloße Existenz der Möglichkeit eines „waivers“ dürfte aber nach dem Urteil Kupferberg⁶⁸ der Annahme einer unmittelbaren Anwendbarkeit von WTO-Vorschriften nicht entgegenstehen.⁶⁹

86. Die Nichtumsetzung einer DSB-Empfehlung oder -Entscheidung mag vielleicht eine handelspolitische Option sein. Wie sich aus der obigen Darstellung des DSU ergibt, ist dies aber jedenfalls keine rechtliche Option. Es besteht daher nach WTO-Recht, insbesondere nach dem Übereinkommen über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (DSU), kein Handlungsspielraum der Legislativ- und Exekutivorgane mehr, der durch die Anerkennung einer unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts beschränkt werden könnte.

87. Die Frage, ob der Gerichtshof der handelspolitischen Option, die, wie der Gerichtshof im Urteil Portugal/Rat festgestellt hat, ohnehin nur zeitlich beschränkt ist, durch Zurückhaltung („judicial self-restraint“) die Hand reichen oder vielmehr dem Legalitätsprinzip zur Anwendung verhelfen sollte, indem er die Verbindlichkeit der DSB-Empfehlungen und -Ent-

68 — Urteil Kupferberg (zitiert in Fußnote 17, Randnrn. 20 f.).

69 — Vgl. Ernst-Ulrich Petersmann, „GATT/WTO-Recht: Duplik“, in: EuZW 1997, S. 652.

scheidungen anerkennt und die Berufung des Einzelnen hierauf im Rahmen einer Schadensersatzklage zulässt, ist meines Erachtens nach Ablauf des zur Umsetzung der DSB-Empfehlung oder -Entscheidung gewährten angemessenen Zeitraums zugunsten des Legalitätsprinzips zu entscheiden.

88. Dass die Nichtumsetzung einer DSB-Empfehlung oder -Entscheidung überhaupt eine handelspolitische Option ist, liegt letztlich nur am Fehlen einer Möglichkeit zu ihrer zwangsweisen Durchsetzung. Ihnen kann lediglich mit klassischen Retorsionsmaßnahmen (Aussetzung von Zugeständnissen) Nachdruck verliehen werden. Dies ist Ausdruck ihres völkerrechtlichen Charakters. Das Völkerrecht kennt grundsätzlich keine Zwangsmaßnahmen. Eine Eigenschaft, die übrigens bis zum Maastrichter Vertrag auch das Gemeinschaftsrecht kennzeichnete. Erst mit der Einführung des Artikels 228 Absatz 2 EG ist die Möglichkeit geschaffen worden, die Nichtumsetzung von Urteilen durch Mitgliedstaaten mit Pauschalbeträgen und Zwangsgeldern zu ahnden. Der Mangel der zwangsweisen Durchsetzbarkeit von DSB-Empfehlungen und -Entscheidungen ist daher kein Argument für ihre Nichtbeachtung durch den Gerichtshof.

— Umsetzung der DSB-Empfehlungen

89. Eine Beschränkung des Handlungsspielraums der Legislativ- und Exekutiv-

organe kommt allenfalls insofern in Betracht, als es um die Umsetzung der DSB-Empfehlungen oder -Entscheidungen geht. Wie sich aus den Randnummern 12 und 13 des angefochtenen Urteils ergibt, verlangt der vom DSB am 13. Februar 1998 angenommene Bericht von der Europäischen Gemeinschaft, die „... Maßnahmen, die sich ... als mit dem [SPS-Übereinkommen] unvereinbar erwiesen haben, mit den von ihr im Rahmen dieses Übereinkommens eingegangenen Verpflichtungen in Einklang zu bringen“. Diese Formulierung deutet darauf hin, dass der Erlass eines weiteren Rechtsakts zur Umsetzung der Empfehlungen erforderlich ist. Dieses Verständnis wird durch Artikel 3 Absatz 7 Satz 4 DSU bestätigt, nach dem das Ziel des Streitbeilegungsmechanismus, für den Fall, dass es nicht zu einer einvernehmlichen Lösung zwischen den Streitparteien kommt, gewöhnlich in der Rücknahme der mit den Bestimmungen eines der unter die DSU fallenden Übereinkommens für unvereinbar befundenen Maßnahme besteht. Nach dem Spruch des DSB hätte folglich die Richtlinie 96/22 aufgehoben werden müssen. Die Richtlinien 81/602 und 88/146 waren bereits durch die Richtlinie 96/22 aufgehoben worden. Dem entspricht der Vorschlag KOM(2000) 320 der Kommission vom Mai 2000, mit dem die Richtlinie 96/22 entsprechend geändert werden soll.

90. Obwohl man daher wohl grundsätzlich davon ausgehen muss, dass nach Erlass der DSB-Empfehlungen vom Februar 1998 noch der Erlass eines Gemeinschaftsrechtsakts erforderlich war, stellt sich die Frage, ob sich Biret nicht doch auf die DSB-Entscheidung berufen kann. Hierfür spricht vor allem die Tatsache, dass der angemessene Zeitraum, binnen dessen die erforderliche Anpassung des Gemeinschafts-

rechts an die Verpflichtungen aus dem SPS-Übereinkommen vorzunehmen war, längst abgelaufen ist. Auf ihre Bitte hin waren der Gemeinschaft fünfzehn Monate zur Umsetzung der Entscheidung eingeräumt worden. Diese Frist lief am 13. Mai 1999 ab.

rechtswidrigen Zustand über vier Jahre nach Ablauf der zur Umsetzung der DSB-Empfehlungen eingeräumten angemessenen Frist weiter aufrechterhalten kann und die Grundrechte des Bürgers weiter rechtswidrig einschränkt.

91. Seit Mai 1999 sind gut vier Jahre vergangen, ohne dass sich an der rechtlichen Situation, sowohl der WTO-rechtlichen als auch der gemeinschaftsrechtlichen, etwas geändert hätte. Es stellt sich daher die Frage, ob dieser Zustand von Biret entschädigungslos hinzunehmen ist oder ob unter derartigen Umständen die Berufung auf eine DSB-Entscheidung, mit der die Rechtswidrigkeit des Gemeinschaftsrechts verbindlich festgestellt wird, zugelassen wird, mit der Folge, dass das WTO-Recht für unmittelbar anwendbar angesehen wird und der Weg für einen eventuellen Schadensersatzanspruch Birets eröffnet wird.

92. Der Gerichtshof hat ein Grundrecht der Handelsfreiheit⁷⁰ oder, wie es in jüngeren Entscheidungen heißt, ein Grundrecht auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit⁷¹ als allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannt. Es erscheint unbillig, dem Bürger einen Schadensersatzanspruch zu versagen, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber durch seine Untätigkeit einen WTO-

93. Die Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit von WTO-Recht zur Begründung eines eventuellen Schadensersatzanspruchs schränkt den Handlungsspielraum der Legislativ- und Exekutivorgane bei der Frage, wie sie eine DSB-Empfehlung umsetzen, nicht ein. Wie die Gemeinschaft die Übereinstimmung ihrer Maßnahmen mit den Verpflichtungen des SPS-Übereinkommens herstellt, ist und bleibt dem Ermessen der zuständigen Gemeinschaftsorgane überlassen. Das könnte durchaus bedeuten, dass die Gemeinschaft, gestützt auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse oder in Form vorläufiger Schutzmaßnahmen wiederum ein Importverbot aufstellt, das diesmal mit dem SPS-Übereinkommen vereinbar ist. Der durch den Vorschlag KOM(2000) 320 beschrittene Weg steht auch bei einer Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit des SPS aufgrund der DSB-Empfehlung vom 13. Februar 1998 weiter offen. Die Anerkennung einer unmittelbaren Anwendbarkeit des durch einen DSB-Spruch konkretisierten WTO-Rechts begründet keinen Anspruch des Einzelnen auf ein bestimmtes Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane. Biret erhält lediglich die Möglichkeit, unter der Bedingung des Vorliegens der weiteren Voraussetzungen, einen Schadensersatz in Geld von der Gemeinschaft zu verlangen.

70 — Urteil vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83 (ADBHU, Slg. 1985, 531, Randnr. 9).

71 — Urteil Atlanta (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 47); Beschluss vom 13. November 2000 in der Rechtssache C-317/00 P (R) (Invest Import und Export und Invest Commerce/Kommission, Slg. 2000, I-9541, Randnr. 57).

94. Eine Schadensersatzklage hat nach der Rechtsprechung nicht die Beseitigung einer bestimmten Maßnahme zum Ziel, sondern den Ersatz des von einem Gemeinschaftsorgan verursachten Schadens.⁷² Mit der Anerkennung einer unmittelbaren Wirkung des WTO-Rechts wird Biret folglich nicht die Möglichkeit eröffnet, von der Gemeinschaft ein bestimmtes Verhalten zu verlangen. So könnte Biret nicht die Aufhebung des Importverbots für hormonbehandeltes Fleisch und damit die Aufgabe des vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Schutzes der Gesundheit und der Verbraucher verlangen. Vielmehr geht es um die Begründung eines möglichen Schadensersatzanspruchs in Geld gegen die Gemeinschaft bzw. gegen die zuständigen Gemeinschaftsorgane, die die DSB-Empfehlung oder -Entscheidung nicht innerhalb des von der WTO festgelegten angemessenen Zeitraums umgesetzt haben. Die Anerkennung einer unmittelbaren Anwendbarkeit des durch DSB-Empfehlungen oder -Entscheidungen konkretisierten WTO-Rechts führt daher auch nicht dazu, dass hormonbehandeltes Fleisch in die Gemeinschaft importiert werden dürfte.

95. Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass der Gerichtshof auch nicht den Spielraum, der den Legislativ- und Exekutivorganen der Gemeinschaft bei der Umsetzung der DSB-Empfehlungen zusteht, beschränkt, wenn er im vorliegenden Fall dem WTO-Recht nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der DSB-Empfehlungen vom 13. Februar 1998 zur Geltung verhilft.

72 — Urteil vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache 5/71 (Schöppenstedt/Rat, Slg. 1971, 975, Randnr. 3).

96. Als Ergebnis dieser Erörterungen ist daher festzustellen, dass die Anerkennung einer unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts zur Begründung eines eventuellen Schadensersatzanspruchs nicht daran scheitert, dass hierdurch der Handlungsspielraum der Legislativ- und Exekutivorgane der Gemeinschaft beschränkt würde.

iii) Gegenseitigkeitsprinzip

97. Gegen eine Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts wird des Weiteren eingewendet, sie verletze das Gegenseitigkeitsprinzip, das die WTO-Beziehungen präge. Den WTO-Regeln werde eine Wirkung zuerkannt, die ihnen in den Rechtsordnungen der Handelspartner nicht beigemessen werde. Dies schwäche erheblich die Verhandlungsposition der Gemeinschaft im Rahmen der WTO.⁷³

98. Bei dieser Argumentation wird vor allem an die Vereinigten Staaten von Amerika gedacht. Sie haben in ihrer Gesetzgebung zur Umsetzung der WTO-Übereinkommen jeglichen Anspruch Privater gegen amerikanische Behörden ausgeschlossen.⁷⁴ In gleicher Weise hat

73 — Urteil Portugal/Rat (zitiert in Fußnote 29, Randnrn. 43 und 45).

74 — Vgl. die Darstellung bei Ernst-Ulrich Petersmann, „The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System since 1948“, in: *CMLRev.* 1994, S. 1157, 1243.

auch der Gemeinschaftsgesetzgeber die innergemeinschaftsrechtlichen Wirkungen des WTO-Rechts bei der Umsetzung zu beschränken versucht. Im elften Erwägungsgrund des Beschlusses 94/800 heißt es: „Das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation einschließlich seiner Anhänge ist nicht so angelegt, dass es unmittelbar vor den Rechtsprechungsorganen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten angeführt werden kann.“

99. Derartige einseitige Beschränkungen der rechtlichen Wirkungen eines völkerrechtlichen Abkommens sind nur in den Grenzen des Völkerrechts wirksam. Hier gelten insbesondere die in den Artikeln 19 bis 23 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (im Folgenden: WVRK) niedergelegten völkergewohnheitsrechtlichen Regeln über Vorbehalte. Da der im Beschluss 94/800 enthaltene Vorbehalt seitens der Gemeinschaft nicht schriftlich gegenüber ihren Vertragspartnern in der WTO erklärt worden ist, fehlt es bereits an der ersten Wirksamkeitsvoraussetzung dieser Einschränkung nach dem Völkerrecht (Artikel 23 Absatz 1 WVRK).⁷⁵

100. Auch gemeinschaftsrechtlich unterliegt dieser Vorbehalt im Beschluss 94/800 Bedenken. Der Gerichtshof ist gemäß Artikel 220 EG zur Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages berufen. Außerdem sind für ihn

wie für alle anderen Gemeinschaftsorgane auch die WTO-Übereinkommen gemäß Artikel 300 Absatz 7 EG verbindlich. Diese primärrechtlichen Regelungen können nicht durch einen sekundärrechtlichen Beschluss des Rates eingeschränkt werden.

101. Zwar hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zum GATT- und WTO-Recht immer wieder darauf abgestellt, dass diese Abkommen auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit beruhen.⁷⁶ Im Urteil Kupferberg hat er jedoch bereits entschieden, dass die Tatsache, dass die Gerichte einer von mehreren Vertragsparteien einer Vorschrift eines völkerrechtlichen Abkommens unmittelbare Anwendbarkeit zuerkennen, für sich allein nicht bedeutet, dass die Gegenseitigkeit zwischen den Vertragsparteien nicht mehr gewahrt ist.⁷⁷ In diesem Sinne hat sich auch der damalige Generalanwalt Gulmann in der Rechtssache Deutschland/Rat geäußert.⁷⁸

102. Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass es sich auch bei dem Gegenseitigkeitsargument eher um ein handelspolitisches Argument handelt, das durch das Etikett des „Gegenseitigkeitsprinzips“ in ein rechtliches Gewand gekleidet wird. Es scheint durchaus zweifelhaft, inwiefern die Verhandlungsposition der Gemeinschaft durch die Anerkennung einer unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts im Rahmen der Begründung eines

75 — Vgl. auch die Ausführungen des Generalanwalts Saggio in seinen Schlussanträgen vom 25. Februar 1999 in der Rechtssache C-149/96 (zitiert in Fußnote 15, Nrn. 20 f.).

76 — Vgl. z. B. Urteil Portugal/Rat (zitiert in Fußnote 29, Randnrn. 42 bis 46).

77 — Urteil Kupferberg (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 18).

78 — Schlussanträge in der Rechtssache C-280/93 (zitiert in Fußnote 24, Nr. 142).

Schadensersatzanspruchs überhaupt geschwächt werden könnte. Wenn die WTO-Regeln durch die Gemeinschaft verletzt werden, ist sie, wie oben ausgeführt, gehalten, die DSB-Empfehlungen oder -Entscheidungen umzusetzen. Wenn die WTO-Regeln durch ein anderes Mitglied verletzt werden, kann die Gemeinschaft ein Streitbeilegungsverfahren betreiben und auf der Umsetzung des DSB-Spruchs bestehen. Eine möglicherweise zu beeinträchtigende Verhandlungsposition besteht nur für den Fall, dass man davon ausgeht, dass sich die Streitparteien über den Fortbestand WTO-rechtswidriger Regelungen einigen können. Dies ist aber, wie oben dargestellt, nicht der Fall.

einen Schadensersatzanspruch aus außer-vertraglicher Haftung zu begründen, ist kohärent mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu vergleichbaren innergemeinschaftlichen Situationen. Das gilt sowohl für die Rechtsprechung zur Bedeutung des Vertragsverletzungsverfahrens als auch zur Haftung der Mitgliedstaaten bei nicht fristgerechter Umsetzung von Richtlinien.

— Vertragsverletzungsverfahren

103. Insofern verwirklicht der Gerichtshof nur das Legalitätsprinzip, wenn er der DSB-Empfehlung vom 13. Februar 1998 nach Ablauf der Umsetzungsfrist am 13. Mai 1999 innergemeinschaftlich insofern rechtliche Wirkung zuerkennt, als sich der Gemeinschaftsbürger auf die WTO-Rechtswidrigkeit des Handelns der Gemeinschaft zur Begründung eines Schadensersatzanspruchs berufen kann.

iv) Vergleich mit gemeinschaftsinternen Situationen

104. Die Anerkennung, dass auch WTO-rechtswidriges Verhalten der Gemeinschaftsorgane grundsätzlich geeignet ist,

105. Im Rahmen der Ahndung eines vertragswidrigen Verhaltens der Mitgliedstaaten sieht der Gerichtshof die Anerkennung eines Schadensersatzanspruchs des Bürgers gegen den säumigen Mitgliedstaat als angemessenes Mittel zur Verwirklichung des Legalitätsprinzips an. So hat der Gerichtshof eine Vertragsverletzung Frankreichs festgestellt, als dieses den Import bestimmter Rindfleischprodukte aus dem Vereinigten Königreich nach Auslaufen des zum Schutz vor BSE verhängten gemeinschaftsrechtlichen Exportverbots für britisches Rindfleisch und der Einführung eines Date-Based Export Scheme weiterhin untersagte.⁷⁹ Vertragsverletzungsverfahren haben nach ständiger Rechtsprechung ge-

⁷⁹ — Urteil vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache C-1/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-9989).

rade auch den Sinn, ein Präjudiz für eventuelle Haftungsansprüche anderer Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft oder Einzelner gegen den sich rechtswidrig verhaltenden Mitgliedstaat zu schaffen.⁸⁰

— Haftung für Nichtumsetzung von Richtlinien

106. In ähnlicher Weise dient die Rechtsprechung zur Haftung der Mitgliedstaaten gegenüber den Gemeinschaftsbürgern bei Nichtumsetzung von Richtlinien dazu, dass sich die Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtskonform verhalten und Richtlinien fristgerecht umsetzen. Als Beispiele sei hier auf die Urteile Francovich⁸¹ und Dillenkofer⁸² verwiesen. Ein Mitgliedstaat soll nicht davon profitieren, dass er sich vertragswidrig verhält, und der Bürger soll nicht unter dem vertragswidrigen Verhalten des Mitgliedstaats leiden müssen. Auch hier dient die Begründung der Haftung des Mitgliedstaats dazu, Druck auf den sich rechtswidrig verhaltenden Mitgliedstaat auszuüben, einen vertragskonformen Zustand herzustellen.

80 — Vgl. z. B. Urteile vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-361/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567, Randnr. 31), vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773, Randnr. 45) und vom 14. Juni 2001 in der Rechtssache C-207/00 (Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4571, Randnr. 28 mit weiteren Nachweisen).

81 — Urteil vom 19. November 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357).

82 — Urteil vom 8. Oktober 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94 (Dillenkofer u. a., Slg. 1996, I-4845).

107. Im Urteil Francovich hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen beeinträchtigt wäre und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert würde, wenn der Einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.⁸³ Die Möglichkeit einer Entschädigung durch den Mitgliedstaat sei vor allem dann unerlässlich, wenn die volle Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen davon abhängt, dass der Mitgliedstaat tätig werde, und der Einzelne deshalb im Falle der Untätigkeit des Staates die ihm durch das Gemeinschaftsrecht zuerkannten Rechte vor den nationalen Gerichten nicht geltend machen könne.⁸⁴

108. Diese Situation erscheint vergleichbar mit derjenigen, in der sich Biret befindet. Durch verbindliche DSB-Empfehlung vom 13. Februar 1998 wurde die Unvereinbarkeit einer Gemeinschaftsrechtsmaßnahme mit dem WTO-Recht festgestellt. Biret wird durch die Untätigkeit der Gemeinschaft gehindert, mit bestimmten Hormonen behandeltes Fleisch in die Gemeinschaft einzuführen. Ihr Recht auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit wird eingeschränkt.

109. Der Gerichtshof verhilft dem Legalitätsprinzip in den genannten Fällen zum Durchbruch, indem er die unmittelbare Anwendbarkeit von Bestimmungen an-

83 — Urteil Francovich (zitiert in Fußnote 81, Randnr. 33). Vgl. auch Urteil vom 5. März 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du Pêcheur und Factortame, Slg. 1996, I-1029, Randnr. 20).

84 — Urteil Francovich (zitiert in Fußnote 81, Randnr. 34).

erkennt, denen normalerweise keine derartige Wirkung zukommt. Wie aus Artikel 249 Absatz 3 EG ersichtlich, sollen Vorschriften in Richtlinien grundsätzlich keine Rechte schaffen, auf die sich Einzelne berufen können. Richtlinien sind nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles für die Mitgliedstaaten verbindlich, an die sie gerichtet sind, und begründen in der Regel keine Rechte Einzelner. In vergleichbarer Weise sollte auch dem WTO-Recht unter den hier beschriebenen Umständen ausnahmsweise eine unmittelbare Anwendbarkeit zuerkannt und damit der Weg für einen Schadensersatzanspruch eröffnet werden.

v) Grundrecht auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit

110. In gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht spricht schließlich auch das Grundrecht auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit für eine Anerkennung der unmittelbaren Wirkung der DSB-Empfehlungen und -Entscheidungen nach Ablauf des angemessenen Zeitraums zu ihrer Umsetzung. Wie bereits erwähnt, stellt es eine unbillige Einschränkung dieses Grundrechts dar, dass der Bürger die Nichtumsetzung der DSB-Entscheidung oder -Empfehlung durch die Gemeinschaftsorgane über einen Zeitraum von vier Jahren entschädigungslos hinnehmen soll.

111. Dies erscheint umso weniger akzeptabel, als sich die Gemeinschaft gegenüber der WTO ausdrücklich bereit erklärt hat, ihren Verpflichtungen nachzukommen, wie das angefochtene Urteil feststellt. Es besteht

also nicht nur eine verbindliche Entscheidung oder Empfehlung des DSB, sondern auch ein ausdrücklich hierauf Bezug nehmender Akt eines Gemeinschaftsorgans.

112. Zwar handelt es sich hierbei um eine völkerrechtliche Erklärung, die, wie oben ausgeführt, zumindest keine unmittelbaren Wirkungen in der Gemeinschaftsrechtsordnung entfaltet. Trotzdem ist zu berücksichtigen, dass die Kommission derartige Erklärungen gegenüber der WTO abgibt, nachdem sie zuvor den zuständigen Ausschuss des Rates über das Ergebnis des Streitbeilegungsverfahrens unterrichtet hat. Folglich erkennen zwei Gemeinschaftsorgane an, dass das Gemeinschaftsrecht WTO-widrig ist und entsprechend den DSB-Empfehlungen anzupassen ist. Erfolgt trotzdem keine entsprechende Anpassung innerhalb des angemessenen Zeitraums, so setzen sich Kommission und Rat in Widerspruch zu ihrem eigenen Verhalten. Auch dies spricht für die Anerkennung der Möglichkeit von Schadensersatzansprüchen.

vi) Hinreichend bestimmte Norm

113. Der neue WTO-Streitbeilegungsmechanismus sieht eine „bedingungslose“ und „sofortige“ Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen des DSB vor. Die Streitparteien können sich nicht durch einen „waiver“ ihren Verpflichtungen aus den WTO-Übereinkommen entziehen. Wegen dieser Ausgestaltung des Streitbeilegungsmechanismus erscheint die Annahme gerechtfertigt, dass nach Erlass einer Empfehlung oder Entscheidung des DSB

und nach Ablauf des angemessenen Zeitraums zu ihrer Umsetzung eine „hinreichend klare und bestimmte Pflicht“ im Sinne der Rechtsprechung zu unmittelbar anwendbaren Bestimmungen völkerrechtlicher Abkommen⁸⁵ besteht.

verstoßen wird, unmittelbar anwendbar ist. Sie muss darüber hinaus den Schutz des Einzelnen bezwecken. Gerade dies hat die Rechtsprechung für das WTO-Recht stets verneint. Die WTO-Übereinkommen regeln nur die Beziehungen zwischen den WTO-Mitgliedern und seien daher ihrer Natur nach nicht geeignet, Rechte Einzelner zu begründen.⁸⁶

vii) Zwischenergebnis

114. Im Ergebnis ist daher davon auszugehen, dass WTO-Recht unmittelbar anwendbar ist, wenn in DSB-Empfehlungen oder -Entscheidungen die Unvereinbarkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme mit dem WTO-Recht festgestellt wurde und die Gemeinschaft die Empfehlungen oder Entscheidungen nicht innerhalb des eingeräumten angemessenen Zeitraums umgesetzt hat.

116. Die WTO-Übereinkommen regeln in erster Linie Fragen des Zollrechts und des internationalen Handels. Wie sich aus dem Urteil Van Gend en Loos ergibt, können aber auch grundsätzliche Bestimmungen über Zölle unmittelbar anwendbar sein. In diesem Urteil hat der Gerichtshof die unmittelbare Anwendbarkeit des Artikels 12 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 25 EG) anerkannt.⁸⁷ Diese Bestimmung sieht ein allgemeines Verbot der Ein- und Ausfuhrzölle sowie von Finanzzöllen vor und richtet sich ebenfalls nur an Staaten, nicht aber an die Bürger. Die Vorschrift ist insoweit durchaus mit den Regelungen des WTO-Rechts und insbesondere des GATT 1947 und des GATT 1994 vergleichbar.

2. Schutznormverletzung

115. Wie eingangs bereits festgestellt, genügt es nicht, dass die Norm, gegen die

117. Darüber hinaus enthalten die WTO-Übereinkommen aber auch Freiheitsgarantien und Diskriminierungsverbote. Regelungen über den Handel betreffen die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Bürgers. Handel wird in marktwirtschaftlich organisierten Staaten in erster Linie von Privaten betrieben. Gerade auch Bestimmungen über gesundheitspolizeiliche

85 — Urteil vom 17. Februar 1976 in der Rechtssache 45/75 (REWE/Hauptzollamt Landau, Slg. 1976, 181, Randnr. 24); Urteil vom 19. Januar 1993 in der Rechtssache C-76/91 (Caves Neto Costa, Slg. 1993, I-117, Randnrn. 7 und 9).

86 — Vgl. die Ausführungen in Randnr. 62 des angefochtenen Urteils.

87 — Urteil van Gend & Loos (zitiert in Fußnote 38, S. 25).

und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, wie sie im SPS-Übereinkommen enthalten sind, sind für den Handel treibenden Bürger von erheblicher Bedeutung. Wie sich aus dem ersten Erwägungsgrund und aus Artikel 2 Absatz 3 des SPS-Übereinkommens ergibt, bezweckt das Abkommen, einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels entgegenzuwirken. Beschränkungen des Handels durch den Erlass gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, zu Diskriminierungen zwischen den einheimischen und den eingeführten Waren und den hiermit Handeltreibenden zu führen. Handelsbeschränkungen wirken sich folglich auf die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Bürgers aus.

soll. Dass die Regelung den Schutz allgemeiner Interessen verfolge, schließe es aber nicht aus, dass sie auch den Schutz einzelner Unternehmen umfasse, die am innergemeinschaftlichen Handel teilnehmen.⁸⁹ In entsprechender Weise ist auch anzunehmen, dass die Liberalisierungsregeln der WTO-Übereinkommen und insbesondere die Vorschriften des SPS-Übereinkommens den Schutz Einzelner bezwecken.

119. Folglich ist auch die zweite Bedingung für die Begründung eines eventuellen Schadensersatzanspruchs erfüllt. Das SPS-Übereinkommen dient auch dem Schutz des einzelnen Handeltreibenden.

118. Die Tatsache, dass eine Norm den Schutz von Allgemeininteressen verfolgt — hier die Liberalisierung des Welthandels durch die WTO-Übereinkünfte — schließt es im Übrigen nicht aus, dass sie auch den Schutz der Interessen Einzelner bezweckt. In der Rechtssache *Kampffmeyer* hat der Gerichtshof zur Verordnung Nr. 19 des Rates über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide⁸⁸ ausgeführt, dass sie sowohl eine angemessene Stützung der Agrarmärkte der Mitgliedstaaten während der Übergangszeit sicherstellen als auch mit der Entwicklung des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft die schrittweise Errichtung des gemeinsamen Marktes ermöglichen

3. Zusammenfassung zur Rechtswidrigkeit des Verhaltens des Rates

120. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist davon auszugehen, dass die Artikel 3 und 5 des SPS-Übereinkommens, konkretisiert durch die DSB-Empfehlungen vom 13. Februar 1998, mangels Umsetzung dieser Empfehlungen innerhalb des bis 13. Mai 1999 reichenden angemessenen Zeitraums unmittelbar anwendbar sind. Dies hat zur Folge, dass sich Biret auf eine Regelung berufen kann, die ihrem Schutz

88 — ABl. Nr. 30 vom 20. April 1962, S. 933.

89 — Urteil *Kampffmeyer* (zitiert in Fußnote 28, S. 354 f.).

dient. Somit besteht im Gegensatz zu den Ausführungen im angefochtenen Urteil eine qualifizierte Rechtsverletzung.

vorübergehendes Verbot eingeführt, bis noch weitere Informationen eingeholt worden sind.⁹¹

C — Schaden und Kausalität

121. Das Gericht erster Instanz hat sich im angefochtenen Urteil nicht zu den weiteren Tatbestandsmerkmalen eines Haftungsanspruchs, Vorliegen eines Schadens und Kausalität zwischen Schaden und rechtswidrigem Verhalten, geäußert.⁹⁰ Die Rechtssache ist daher gemäß Artikel 61 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofes zur weiteren Verhandlung an das Gericht erster Instanz zurückzuverweisen.

122. Nur ergänzend sei angemerkt, dass das Vorliegen eines Schadens oder der Kausalität nicht mit dem Argument ausgeschlossen werden kann, die Einfuhr hormonbehandelten Fleisches hätte auch mit WTO-konformen Maßnahmen verboten werden können, insbesondere wenn entsprechende wissenschaftliche Beweise für die schädliche Wirkung der Stoffe beigebracht worden wären oder das Einfuhrverbot als präventive Maßnahme erlassen worden wäre. Eine solche Argumentation liegt aufgrund des im Kommissionsvorschlag vom 24. Mai 2000 gewählten Ansatzes nahe. Das Verbot eines der betreffenden Hormone wird auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt. Bezüglich der anderen fünf Hormone wird ein

123. Eine derartige Argumentation schließt indessen weder den Schaden noch die Kausalität aus. Die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse lagen im entscheidungserheblichen Zeitraum, als die Rechtswidrigkeit der Gemeinschaftsmaßnahme festgestellt wurde, im Februar 1998, noch nicht vor. Sie lagen nicht einmal bei Ablauf der zur Umsetzung der DSB-Empfehlungen gewährten Frist im Mai 1999 vor, ab der ein Schadensersatzanspruch grundsätzlich in Betracht zu ziehen ist. Später vorgelegte wissenschaftliche Erkenntnisse, die ein gleichartiges Verbot rechtfertigen können, können ein rechtswidriges Verhalten der Gemeinschaft nicht unbeachtlich machen. Ansonsten wäre ein Schadensersatzanspruch in Fällen, in denen die WTO-Rechtswidrigkeit auf dem Mangel an einer wissenschaftlichen Begründung beruhte, immer ausgeschlossen. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse werden mit der Zeit immer umfassender.

124. Hinsichtlich des vorläufigen Verbots, das für die anderen fünf Hormone vorgeschlagen wird, ist darauf hinzuweisen, dass insoweit ein Wechsel in der Rechtsgrundlage vorliegt, auf die die Maßnahme gestützt wird. Die WTO-rechtswidrige Maßnahme, um die es in der DSB-Entscheidung vom Februar 1998 geht, war nicht als vorübergehende Maßnahme verabschiedet worden, bis die erforderlichen

⁹⁰ — Vgl. Randnr. 69 des angefochtenen Urteils.

⁹¹ — Vgl. die Ausführungen in der Begründung des Kommissionsvorschlags (zitiert in Fußnote 57, S. 2 unten).

wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen. Es erscheint unbillig, wenn der Bürger eine Beeinträchtigung seines Grundrechts auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit entschädigungslos hinzunehmen hätte, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber eine neue rechtliche Qualifizierung seines eigenen Handelns vornimmt.

125. Im Ergebnis ist folglich das angefochtene Urteil aufzuheben und die Rechtssache zur weiteren Verhandlung an das Gericht erster Instanz zurückzuverweisen.

D — Falsche Auslegung des Artikels 48 der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz

126. Nur hilfsweise, für den Fall, dass der Gerichtshof nicht der oben aufgezeigten Lösung folgt, ist noch kurz auf den zweiten Rechtsmittelgrund einzugehen. Biret macht geltend, es habe eine Haftung für rechtmäßiges Verhalten bereits in der Klage geltend gemacht, weshalb ihr Vorbringen nicht als verspätet habe zurückgewiesen werden dürfen.

127. Die Frage, inwieweit dieser Einwand bereits in der Klageschrift enthalten war, ist eine tatsächliche Frage, die nicht Gegen-

stand der Überprüfung im Rechtsmittelverfahren ist. Gestützt auf die Feststellung des Gerichts im angefochtenen Urteil, dass Biret in der Erwiderung die Fortentwicklung der Rechtsprechung in Richtung auf die Anerkennung einer Haftung für rechtmäßiges Verhalten verlangt hat⁹², ist auf das Urteil Atlanta zu verweisen. In diesem Urteil hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass eine Argumentation, die die Grundlage der Haftung der Gemeinschaft verändert, also von einer Haftung für rechtswidriges Verhalten auf eine Haftung für rechtmäßiges Verhalten umstellt, ein unzulässiges neues Angriffs- oder Verteidigungsmittel darstellt.⁹³ Aus Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes und Artikel 48 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts folgt, dass neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens grundsätzlich nicht mehr vorgebracht werden können, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zu Tage getreten sind.

VIII — Kosten

128. Die Kosten sind gemäß Artikel 118 in Verbindung mit Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes auf Antrag der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Da der Rat mit seinen Anträgen unterlegen ist und Biret einen entsprechenden Antrag gestellt hat, sind die Kosten dem Rat aufzuerlegen.

92 — Randnr. 70 des angefochtenen Urteils.

93 — Urteil Atlanta (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 27).

IX — Ergebnis

129. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wird vorgeschlagen, folgendermaßen zu entscheiden:

1. Das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 11. Januar 2002 in der Rechtssache T-174/00, Biret International/Rat, wird aufgehoben. Der Rechtsstreit wird an das Gericht erster Instanz zurückverwiesen.
2. Der Rat trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten.