

In dem Rechtsstreit 7/61

Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

vertreten durch ihren Rechtsberater, Dr. Giancarlo Olmi,
als Bevollmächtigten,

Zustellungsbevollmächtigter: Dr. Henri Manzanares, Sekretär der Rechtsabteilung der Europäischen Exekutiven, Luxemburg, Place de Metz 2,

Klägerin,

gegen

Regierung der Italienischen Republik,

vertreten durch Professor Riccardo Monaco, Leiter der Rechtsabteilung des Außenministeriums, (in der mündlichen Verhandlung durch Dr. Paolo Massimo Antici, Botschaftsrat an der Italienischen Botschaft in Luxemburg) als Bevollmächtigten,

Beistand: Dr. Pietro Peronaci, stellvertretender Generalanwalt des Staates,

Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, Luxemburg, Rue Marie-Adelaïde 5,

Beklagte,

wegen

der Feststellung, daß die Italienische Republik eine ihrer Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der EWG verletzt hat, indem sie die Einfuhr der nachstehenden Erzeugnisse aus den Mitgliedstaaten sperrte, ohne das für die Anwendung von Schutzklauseln vorgeschriebene Verfahren einzuhalten, und

obwohl sie die Liberalisierung dieser Erzeugnisse nach Artikel 31 Absatz 2 des Vertrages zur Gründung der EWG konsolidiert hatte, nämlich

- lebende Schweine, nicht zum Schlachten bestimmt,
- Schweinespeck und Schweinefett (weder ausgepreßt noch ausgeschmolzen, frisch, gekühlt, gefroren, gesalzen oder in Salzlake, getrocknet oder geräuchert),
- Schweineschmalz und sonstige ausgepreßte oder ausgeschmolzene Schweinefette,
- gekochter Schinken,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

der *Kammerpräsidenten* O. Riese und J. Rueff,

der *Richter* L. Delvaux (*Berichterstatter*), Ch. L. Hammes,
R. Rossi und N. Catalano,

Generalanwalt: M. Lagrange,

Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

U R T E I L

TATBESTAND

I — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

- festzustellen, daß die Italienische Republik eine ihrer Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirt-

schaftsgemeinschaft verletzt hat, indem sie die Einfuhr der nachstehenden Erzeugnisse aus den Mitgliedstaaten sperrte, ohne das für die Anwendung von Schutzklauseln vorgeschriebene Verfahren einzuhalten, und obwohl sie die Liberalisierung dieser Erzeugnisse nach Artikel 31 Absatz 2 des Vertrages konsolidiert hatte, nämlich

- lebende Schweine nicht zum Schlachten bestimmt,
- Schweinespeck und Schweinefett (weder ausgepreßt noch ausgeschmolzen, frisch, gekühlt, gefroren, gesalzen oder in Salzlake, getrocknet oder geräuchert),
- Schweineschmalz und sonstige ausgepreßte oder ausgeschmolzene Schweinefette,
- gekochter Schinken,
- die Italienische Regierung zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Beklagte* beantragt,

- die Klage der Kommission vom 18. März 1961 als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen
- und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Am 18. November 1961 stellte die *beklagte Regierung* einen Zusatzantrag, mit dem sie begehrt, durch Verfügung

a) die Kommission aufzufordern, Auskunft über Inhalt, Anlaß und Ausgang der im Verlauf des Verfahrens zur Sprache gekommenen autorisierten Kontakte und Besprechungen zwischen der Kommission und der italienischen Regierung zu erteilen;

b) die Kommission aufzufordern, im Original oder in Abschrift den gesamten Schriftwechsel zwischen den Parteien vom 1. März 1961 an bis jetzt über die im Verlauf des Verfahrens zur Sprache gekommenen Maßnahmen zu hinterlegen, soweit er sich auf die Stellungnahme vom 21. Dezember 1960, dem Anlaß zu dem gegenwärtigen Rechtsstreit, bezieht, und zwar sowohl die Schreiben der italienischen Regierung an die Kommission wie die der Kommission an die italienische Regierung;

c) falls die Kommission sich weigern sollte, den Anordnungen zu a und b nachzukommen, jede andere im vorliegenden Fall angebrachte, das Verfahren oder den Streit in der Sache selbst betreffende Maßnahme, einschließlich der Bestimmung einer Frist für die Einreichung eines Schriftsatzes zur neuen Verfahrenslage, zu treffen.

II — Sachverhalt

Der diesem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Durch interministeriellen Erlaß vom 18. Juni 1960 sperrte die italienische Regierung für die Zeit bis zum 31. August 1960 die Einfuhr von bestimmten Schweinefleischerzeugnissen jeglicher Herkunft.

Diese Erzeugnisse waren zum größten Teil in der Liste der in Ausführung der OEEC-Beschlüsse vom 14. Januar 1955 liberalisierten Erzeugnisse enthalten, und mit Schreiben vom 17. Dezember 1958 hatte die italienische Regierung der Kommission unter Bezugnahme auf Artikel 31 des EWG-Vertrages diese Liberalisierung förmlich mitgeteilt. Die Liberalisierung wurde dadurch zwischen den Mitgliedstaaten konsolidiert.

Durch wiederholte weitere Anordnungen wurde die Einfuhrsperre für die vorgenannten Erzeugnisse bis zum 31. März 1961 verlängert.

Mit Schreiben vom 21. Oktober 1960 teilte die Kommission der EWG der italienischen Regierung mit, daß die von ihr getroffenen Maßnahmen eine Verletzung von Artikel 31 des EWG-Vertrages darstellten, der den Mitgliedstaaten verbietet, untereinander neue mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung einzuführen. Dieses Schreiben wurde der italienischen Regierung übersandt, um ihr im Sinne von Artikel 169 Absatz 1 des EWG-Vertrages Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Da innerhalb der gesetzten Frist keine amtliche Entgegnung der italienischen Regierung einging, übersandte die Kommission ihr am 21. Dezember 1960 eine mit Gründen versehene Stellungnahme (Artikel 169 Absatz 1 des EWG-Vertrages), in der sie die Verletzung von Artikel 31 rügte und zu ihrer Behebung eine Frist von einem Monat setzte.

Mit Schreiben vom 5. Januar 1961 teilte die italienische Regierung der Kommission ihren Entschluß mit, die in Rede

stehende Einfuhrsperre bis zum 31. März 1961 zu verlängern, und ersuchte die Kommission „gemäß der dieser durch Artikel 226 des Vertrages von Rom gegebenen Befugnis [um ihre Zustimmung] zu den Maßnahmen, die getroffen wurden, um der außergewöhnlichen Lage auf dem italienischen Markt zu begegnen“.

Mit Schreiben vom 10. März 1961 entgegnete die Kommission, sie glaube in dieser Mitteilung einen Antrag der italienischen Regierung auf Genehmigung der genannten Einfuhrsperre als Schutzmaßnahme im Sinne von Artikel 226 des Vertrages sehen zu müssen. Sie brachte jedoch ihre Auffassung zum Ausdruck, daß die Prüfung eines solchen Antrags nicht zur Aussetzung des nach Artikel 169 des EWG-Vertrages eingeleiteten Verfahrens führen könne.

Daher erhob die Kommission am 20. März 1961 bei dem Gerichtshof die vorliegende Klage.

Nach Klageerhebung versagte die Kommission mit Schreiben vom 25. März 1961 die Genehmigung für die Schutzmaßnahmen (Artikel 226 des EWG-Vertrages) und legte der italienischen Regierung die Einführung eines Systems von Mindestpreisen (Artikel 44 des EWG-Vertrages) nahe. Nach einer erneuten Verlängerung der Einfuhrsperre bis zum 30. Juni 1961 griff die italienische Regierung die Anregung der Kommission auf und führte ab 1. Juli 1961 für einige der in Rede stehenden Erzeugnisse ein System von Mindestpreisen ein; überdies liberalisierte sie die Einfuhr der übrigen Erzeugnisse vollständig. Mit dem am 18. November 1961 gestellten Antrag ersuchte die italienische Regierung den Gerichtshof, die Kommission durch Verfügung zur Erteilung von Auskunft über die Kontakte und Besprechungen zwischen den Parteien und zur Vorlage des Schriftwechsels aus der Zeit nach dem 1. März 1961 aufzufordern. Dieser Schriftwechsel ist im wesentlichen am 21. November 1961 vor der mündlichen Verhandlung hinterlegt worden, die Schriftstücke sind zu den Akten genommen worden.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

A — ZUR ZULÄSSIGKEIT

Die *Beklagte* bestreitet die Zulässigkeit der Klage. Sie macht geltend, die Voraussetzungen von Artikel 169 des EWG-Vertrages für die Erhebung einer Klage seien im vorliegenden Fall nicht gegeben; der Gerichtshof müsse die Klage abweisen, ohne in eine sachliche Prüfung einzutreten.

Im einzelnen hebt sie drei Unzulässigkeitsgründe hervor.

1. Artikel 169 des EWG-Vertrages bestimme, daß die Kommission eine *mit Gründen versehene Stellungnahme* abgebe, wenn nach ihrer Auffassung ein Staat gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen habe. Nun könne aber, so führt die *Beklagte* aus, das Schreiben vom 21. Dezember 1960 nicht als eine mit Gründen versehene Stellungnahme angesehen werden. Es beschränke sich in Wirklichkeit darauf, die von der italienischen Regierung getroffenen Notstandsmaßnahmen und die späteren Verlängerungen ihrer Gültigkeit aufzuführen und zu behaupten, Italien habe gegen die Verpflichtung aus Artikel 31 des EWG-Vertrages, in Zukunft zwischen den Mitgliedstaaten weder neue mengenmäßige Beschränkungen noch Maßnahmen gleicher Wirkung einzuführen, verstoßen, weil die ergriffenen Maßnahmen bestimmte Erzeugnisse betroffen hätten, deren Liberalisierung schon konsolidiert gewesen sei. Um eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgeben zu können, hätte die Kommission jedoch untersuchen müssen, ob die von der italienischen Regierung angezeigte kritische Lage auf dem inländischen Schweinemarkt tatsächlich bestanden habe; sie hätte ferner prüfen müssen, ob nach den Vorschriften des Vertrages diese Krise die von der Regierung getroffenen Notstandsmaßnahmen gerechtfertigt habe.

Die *Klägerin* hält dem entgegen, die mit Gründen versehene Stellungnahme habe der italienischen Regierung die Möglichkeit geben sollen, die Ansicht der Kommission über den

Sachverhalt und über die Auslegung des Vertrages kennenzulernen und zu würdigen; das sei nach dem Sinn von Artikel 169 des EWG-Vertrages ihr Zweck. Im vorliegenden Fall sei dieser Zweck erreicht worden. Der Streit über diesen Sachverhalt und über die Auslegung des Vertrages sei eine Frage der Begründetheit und berühre nicht die Zulässigkeit der Klage.

Die *Beklagte* erwidert, nach Artikel 169 des EWG-Vertrages setze die von der Kommission erhobene Klage eine mit Gründen versehene Stellungnahme voraus, die vorschriftsmäßig abgegeben sei. Artikel 169 sehe ein in zwei Abschnitte gegliedertes Verfahren vor; der erste Abschnitt sei ein Verwaltungsverfahren, der zweite ein gerichtliches Verfahren. Erst wenn der erste Abschnitt vorschriftsmäßig durchgeführt sei, könne man wirksam zum zweiten übergehen. Sehr zu Recht bestimme daher die erwähnte Vorschrift des Vertrages, daß die Stellungnahme mit Gründen zu versehen sei; denn die anschließende Klage führe nicht zu einem Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung (*pleine juridiction*), und die Verpflichtung der Kommission, eine konkrete Begründung zu geben, bedeute daher für den Mitgliedstaat die unverletzliche Garantie, daß der Sachverhalt von der Kommission sorgfältig geprüft worden sei. Im vorliegenden Fall enthalte die Stellungnahme der Kommission keine angemessene Begründung in bezug auf die von der italienischen Regierung der Kommission mitgeteilten Umstände und sei nicht geeignet, die rechtliche Voraussetzung für die gerichtliche Klage zu bilden. Die Klage sei daher von vornherein als unzulässig abzuweisen.

2. Die *Beklagte* wendet ferner ein, der Inhalt des Schreibens der Kommission vom 21. Dezember 1960 sei *widersprüchlich*. In ihrem Schreiben vom 10. März 1961, so führt sie aus, habe die Kommission der italienischen Regierung mitgeteilt, der Antrag auf Genehmigung der in Rede stehenden Einfuhrsperre als Schutzmaßnahme nach Artikel 226 des EWG-Vertrages werde geprüft, und sie warte auf den Eingang der erforderlichen Auskünfte. Nach Auffassung der Beklagten ist es daher unverständlich, daß sich die Kommission am 21. Dezember 1960 für berechtigt halten konnte, die Lage zu beurteilen und eine

entsprechende mit Gründen versehene Stellungnahme abzugeben, wenn sie am 10. März 1961 selbst ausdrücklich erklärte, noch nicht alle für ihren Beschluß notwendigen Unterlagen erhalten zu haben.

Die *Klägerin* hält dem entgegen, die Beklagte verwechsle bewußt die beiden eindeutig unterschiedenen Entscheidungen, die die Kommission zu treffen habe: nämlich einmal die Entscheidung über die Durchführung des Verfahrens gemäß Artikel 169 wegen Verletzung von Artikel 31, zum andern die Entscheidung über die Genehmigung der von Italien mit Schreiben vom 5. Januar 1961 beantragten Schutzmaßnahmen für den Schweinemarkt auf Grund von Artikel 226. Die *Klägerin* macht ferner geltend, diese Einrede betreffe — wie die erste — nicht das Verfahren, sondern die Begründetheit der Klage.

Die *Beklagte* erwidert, sowohl für den Anwendungsbereich von Artikel 169 wie für den von Artikel 226 sei das grundlegende Problem immer dasselbe, nämlich der Ernst der Krisenerscheinung in dem bezeichneten Wirtschaftssektor und die Auswirkungen dieser Krise in Italien. Die Beklagte erklärt, es sei ihr unverständlich, inwiefern die Kommission dasselbe Problem unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten habe prüfen und lösen können und inwiefern es ihr möglich gewesen sei, hieraus eine Schlußfolgerung für das Verfahren nach Artikel 226 zu ziehen.

3. Als *dritte* Einrede macht die Beklagte geltend: auch wenn man annehmen wolle, das Schreiben vom 21. Dezember 1960 stelle eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 dar, so sei die Zulässigkeit einer Klage vor dem Gerichtshof von dem Eintritt der weiteren Voraussetzung abhängig, daß der Staat, an den die Stellungnahme gerichtet sei, ihr innerhalb der gesetzten Frist nicht nachgekommen sei. Nun habe aber, so argumentiert die Beklagte, die italienische Regierung nach dem Empfang des erwähnten Schreibens vom 21. Dezember 1960 innerhalb der gesetzten Frist die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen im Sinne von Artikel 226 beantragt. Es sei deshalb selbstverständlich, daß die Kommission bis zur Entscheidung über diesen Antrag nicht

habe behaupten können, die italienische Regierung sei der Stellungnahme nicht nachgekommen.

Die *Klägerin* hält dem entgegen, Artikel 226 stelle keine automatisch wirkende Schutzklausel dar, die beim Vorliegen bestimmter tatsächlicher Voraussetzungen jede von einem Mitgliedstaat einseitig beschlossene vertragswidrige Maßnahme rechtfertige. Artikel 226 verlange im Gegenteil eine auf Antrag des betreffenden Staates ergangene Entscheidung der Kommission, mit der das Vorliegen der geforderten tatsächlichen Voraussetzungen festgestellt und die Genehmigung für bestimmte Schutzmaßnahmen erteilt werde, gleichzeitig habe die Kommission die Bedingungen und Einzelheiten ihrer Anwendung zu bestimmen. Hieraus müsse vor allem gefolgert werden, daß auch dann, wenn eine günstige Entscheidung der Kommission erwartet werden könne, vor dieser Entscheidung keine Abweichung vom Vertrag erlaubt sei. Selbst wenn man davon ausgehe, daß eine günstige Entscheidung der Kommission ergangen wäre, so würde diese die Einfuhrsperre für Schweinefleisch nur ex nunc gerechtfertigt haben, hingegen würde sie sicherlich nicht die Vertragswidrigkeit der von der Beklagten vom 18. Juni 1960 an einseitig durchgeführten Einfuhrsperre ex tunc geheilt haben.

Die *Beklagte* erwidert, Artikel 36 des EWG-Vertrages gestatte den Mitgliedstaaten beim Vorliegen bestimmter tatsächlicher Voraussetzungen Einfuhrverbote oder -beschränkungen. Sie verstehe daher nicht, weshalb die Kommission nicht angesichts einer besonderen Notlage eine im Rahmen von Artikel 226 bleibende, von einem Mitgliedstaat getroffene Maßnahme genehmigen könne, wenn ihr diese Maßnahme gerechtfertigt erscheine.

B — ZUR BEGRÜNDETHEIT

1. Verletzung der Verpflichtungen aus Artikel 31 des EWG-Vertrages

Die *Klägerin* legt dar, die von der italienischen Regierung getroffenen Einfuhrsperurmaßnahmen beträfen konsolidierte und nichtkonsolidierte Erzeugnisse. Die Kommission habe die

Frage der nichtkonsolidierten Erzeugnisse ausdrücklich offengelassen und das Verfahren nach Artikel 169 nur hinsichtlich der konsolidierten Erzeugnisse eingeleitet. Diese unterlägen der in Artikel 31 Absatz 1 des EWG-Vertrages vorgesehenen Stillhalteverpflichtung, d. h. dem Verbot, neue Hindernisse für den freien Warenverkehr zu schaffen oder die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages bestehenden Beschränkungen zu verschärfen. Diese Stillhalteverpflichtung sei absolut; Ausnahmen seien nicht zulässig, auch dann nicht, wenn sie sachlich oder zeitlich begrenzt würden; andernfalls wäre einseitigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die im Widerspruch zu den Zielen des Vertrages auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs ständen, Tür und Tor geöffnet.

- a) Die *Beklagte* hält dem vor allem entgegen, daß die getroffenen Maßnahmen nur vorübergehender Natur seien und nur bis zur Wiederherstellung normaler Bedingungen auf dem in Rede stehenden Markt gelten sollten. Daß die italienische Regierung willens gewesen sei, die Einfuhr der fraglichen Erzeugnisse möglichst schnell wieder freizugeben, werde im übrigen durch die Tatsache bewiesen, daß die Geltungsdauer der Maßnahme von Mal zu Mal um kurze Zeitabschnitte verlängert worden sei. Sie stehe daher nicht im Widerspruch zu Artikel 31 Absatz 1 des EWG-Vertrages.

Die *Klägerin* erwidert, die von der Beklagten vorgetragene Auslegung von Artikel 31, daß es nämlich einem Mitgliedstaat erlaubt sei, Einfuhrbeschränkungen wieder einzuführen — vorausgesetzt, daß dies nur vorübergehend geschehe —, sei sehr gefährlich und enge die Bedeutung dieser grundlegenden Vorschrift des Vertrages erheblich ein.

- b) Die *Beklagte* entgegnet, es habe kein anderes Mittel als das angewandte gegeben, um den künstlich niedrig gehaltenen Preisen auf dem fraglichen Sektor zu begegnen. Im vorliegenden Fall sei es nicht möglich gewesen, auf die Einführung von Mindestpreisen zurückzugreifen, da die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft die allgemeinen

Grundsätze für die Verwirklichung eines solchen Systems noch nicht aufgestellt habe.

Die *Klägerin* erwidert, wenn man davon ausgehe, daß sich der Schweinemarkt im Juni 1960 in erheblichen und anhaltenden Schwierigkeiten befunden habe, so hätte sich die italienische Regierung bei dieser Lage an die Kommission wenden können, um auf Grund von Artikel 226 in einem Dringlichkeitsverfahren die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen zu erhalten; diese hätten gegebenenfalls in einer vorübergehenden Einfuhrbeschränkung für liberalisierte und konsolidierte Erzeugnisse bestehen können. Doch sei eine solche Genehmigung, von Artikel 31 des EWG-Vertrages abzuweichen, weder beantragt noch erteilt worden; die Einfuhrbeschränkung seitens der italienischen Regierung habe daher eine eindeutige Verletzung dieser Vorschriften dargestellt.

2. Verkenning der Vorschriften über die Schutzklauseln

Die *Klägerin* gibt zu, daß das Schreiben der italienischen Regierung vom 5. Januar 1961 von der Kommission als ein Antrag auf Anwendung der in Artikel 226 des EWG-Vertrages vorgesehenen Schutzmaßnahmen habe angesehen werden können.

Dieser Artikel ermächtige den Mitgliedstaat, der auf ihn zurückgreifen wolle, jedoch nicht, von sich aus Schutzmaßnahmen durchzuführen. Solche Maßnahmen müßten von der Kommission genehmigt werden, sie bestimme die ihres Erachtens erforderlichen Schutzmaßnahmen und lege gleichzeitig die Bedingungen und Einzelheiten ihrer Anwendung fest. Im vorliegenden Fall sei vor der Bekanntmachung der verschiedenen Erlasse der italienischen Regierung kein Antrag auf Grund von Artikel 226 gestellt worden. Das Schreiben vom 5. Januar 1961 könne ausschließlich für die Zukunft als Antrag im Sinne von Artikel 226 angesehen werden.

- a) Die *Beklagte* hält dem in erster Linie entgegen, es sei nicht richtig, daß der Antrag auf Genehmigung der in Artikel

226 des EWG-Vertrages vorgesehenen Schutzmaßnahmen erst am 5. Januar 1961 gestellt worden sei. Schon am 20. Juni 1960 habe die italienische Regierung durch ihren Hinweis auf die schwierige Lage auf dem betroffenen Sektor die Kommission ersucht, die getroffene Dringlichkeitsmaßnahme zu prüfen. Nach Auffassung der Beklagten war eine ausdrückliche Bezugnahme auf Artikel 226 des Vertrages nicht notwendig; denn dieser Artikel verlange nicht die Beachtung besonderer Formvorschriften, sondern beschränke sich darauf anzuordnen, daß in einem solchen Falle die Kommission nicht von Amts wegen, sondern auf Antrag des beteiligten Staates einzuschreiten habe.

Die *Klägerin* entgegnet, wenn Artikel 226 nicht die Beachtung besonderer Formvorschriften verlange, so erfordere er doch in jedem Falle einen Antrag des beteiligten Staates; dieser dürfe nicht auf die *Bestätigung* schon durchgeführter Maßnahmen gerichtet sein, sondern müsse die vorhergehende *Genehmigung* zur Anwendung von Maßnahmen zum Ziel haben, die zu bestimmten Sache der Kommission sei. Im vorliegenden Fall habe das Schreiben vom 20. Juni 1960 nur den Zweck gehabt, die Kommission über eine von der italienischen Regierung schon angewandte Maßnahme zu *unterrichten*. Im übrigen versuche die italienische Regierung in dem Schreiben vom 5. Januar 1961, in dem sie sich zum ersten Male auf die Anwendbarkeit von Artikel 226 berufe, in keiner Weise darzutun, daß ein solcher Antrag schon gestellt worden sei; das aber wäre logisch gewesen, wenn die italienische Regierung überzeugt gewesen wäre, ihn vorher gestellt zu haben.

Die *Beklagte* hält an ihrem eigenen Standpunkt fest und erklärt, daß im Verwaltungsverfahren die rechtliche Einordnung einer Handlung nicht von der Einhaltung strenger Formen abhängig sei, insbesondere dann nicht, wenn die Würdigung des vorgetragenen Sachverhalts bestimmte Rechtsfolgen nach sich ziehe. Aus dem Inhalt des Schreibens vom 20. Juni 1960 und der späteren Schreiben ergebe sich nicht, daß die italienische Regierung etwa nicht die

Absicht gehabt habe, die getroffene Maßnahme mit der Kommission zu erörtern; diese Schreiben könnten deshalb nicht als bloße Höflichkeitsbezeugungen betrachtet, sondern ihr Inhalt müsse in Verbindung sowohl mit Artikel 36 wie mit Artikel 226 des Vertrages geprüft werden.

- b) Die *Beklagte* entgegnet ferner, nach den allgemeinen, in allen Staaten geltenden Grundsätzen des öffentlichen Rechts könnten die Staaten bei ernsthaft bedrohlichen Vorgängen, die eine sofortige Entscheidung erforderten und denen auf andere Weise nicht entgegenzuwirken sei, die ihres Erachtens erforderlichen Dringlichkeitsmaßnahmen treffen. Der Vertrag von Rom habe die Möglichkeit zu solchen Eingriffen von seiten der Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen, verlange jedoch, daß ihnen möglichst bald eine gehörige Mitteilung an die Kommission sowie der an sie gerichtete Antrag folge, die dauerhafteren und endgültigen Maßnahmen im Rahmen von Artikel 226 des Vertrages zu treffen. Die italienische Regierung habe sich angesichts der Krise, die einen ganzen Wirtschaftszweig erfaßt gehabt habe, an diese Grundsätze gehalten. Man könne daher nicht behaupten, daß sie sich vertragswidrig verhalten habe.

Die *Klägerin* hält dem entgegen, sie bestreite, daß eine solche Theorie einem von den sechs Mitgliedstaaten anerkannten Grundsatz des öffentlichen Rechts entspreche. Wenn man aber auf einen solchen Grundsatz zurückgreife, so könne das nur geschehen, um einer für die Nation außergewöhnlich schwierigen Lage zu begegnen. Es sei klar, daß die Schwierigkeiten, die sich aus einem Absinken der Preise auf dem Schweinemarkt ergäben, nicht einen solchen Charakter hätten. Es bestehe im übrigen kein Anlaß zu untersuchen, welches die in den Mitgliedstaaten anwendbaren allgemeinen Grundsätze des öffentlichen Rechts seien, es sei denn, man hätte eine Lücke des Vertrages auszufüllen. Die Materie sei aber durch ausdrückliche Vorschriften des Vertrages eindeutig geregelt.

Die wenigen Ausnahmen (Artikel 73 Absatz 2, 109 und 115 Absatz 2) widersprüchen dem vom Vertrag befolgten Grundsatz, der Kommission die Aufgabe der Anwendung der Schutzklauseln zu übertragen, nicht nur nicht, sondern bestätigten ihn: in einigen genau bestimmten Fällen ermöglichen sie dem betroffenen Staat, einseitige Maßnahmen zu treffen, jedoch vorbehaltlich der Verpflichtung, sie der Kommission sofort mitzuteilen; diese könne dann beschließen (oder dem Rat vorschlagen), die Maßnahmen abzuändern oder aufzuheben. Die Befugnis, einseitige Maßnahmen zu treffen, sei ausdrücklich nur in diesen wenigen Fällen zugestanden, während sie es in den anderen Fällen nicht sei; für diese sei lediglich ein zweiseitiges Verfahren vorgesehen.

Da die Schutzklauseln Ausnahmen von den allgemeinen Regeln des Vertrages darstellten, seien sie eng auszulegen. Daher könne die in den Fällen der Artikel 73 Absatz 2, 109 und 115 Absatz 2 zugestandene Befugnis, einseitig eine Dringlichkeitsmaßnahme zu treffen, nicht auf Artikel 226 ausgedehnt werden, der ausschließlich die *Genehmigung* der Maßnahme durch die Kommission vorsehe.

Artikel 226 ziehe die einseitige Anwendung von Schutzmaßnahmen durch den Mitgliedstaat nicht nur nicht in Betracht, sondern sehe ausdrücklich vor, daß auf Antrag des Staates die Kommission „in einem Dringlichkeitsverfahren“ entscheide. Die Autoren des Vertrages hätten daher eindeutig an den Fall gedacht, daß ein Staat sich auf Dringlichkeit berufen könne; sie hätten sich aber bewußt dafür entschieden, nicht durch die Übertragung der Befugnis zu einseitigem Handeln, sondern durch eine Beschleunigung des zweiseitigen Verfahrens Abhilfe zu schaffen.

Die *Beklagte* erläutert erneut ihre in der Klagebeantwortung dargelegte Argumentation. Im übrigen macht sie geltend, die Argumente der Klägerin aus Artikel 73 Absatz 2, 109 und 115 Absatz 2 des Vertrages bezögen sich auf Sonderfälle, die den Gegenstand nicht erschöpften. Sie untersucht die Artikel 224 und 36 und führt aus, beide Vor-

schriften sähen einseitige Maßnahmen vor, die die Mitgliedstaaten bei bestimmten sehr schwerwiegenden Ereignissen (Artikel 224) und auch dann treffen könnten, wenn Gründe weniger schwerwiegender Art (Artikel 36), u. a. solche, die sich auf die öffentliche Ordnung bezögen, gegeben seien. Endlich habe der Vertrag, so führt sie aus, die Fälle mit noch geringeren schädlichen Auswirkungen berücksichtigt und hierfür die Schutzmaßnahmen nach Artikel 226 vorgesehen. Es könne aber geschehen, daß ein Mitgliedstaat die Schwere einer Krise überschätze, Artikel 36 anwende und dann von der Kommission aufgefordert werde, zu weniger einschneidenden Mitteln zu greifen. In einem solchen Fall könne der Staat die getroffene Dringlichkeitsmaßnahme entweder rückgängig machen oder, gestützt auf Artikel 226 des Vertrages, Schutzmaßnahmen beantragen. Die Kommission würde wenig Einsicht an den Tag legen, wenn sie bei Vorliegen der für die Genehmigung erforderlichen Voraussetzungen die Schutzmaßnahmen nur deshalb versagen würde, weil der Staat zu Anfang die Schwere der Krise überschätzt und anstelle des Artikels 226 Artikel 36 angewandt habe.

Auch wenn man der These der Kommission folgen wolle, daß nur das Schreiben der italienischen Regierung vom 5. Januar 1961 ein Antrag im Sinne von Artikel 226 sei, könne man sicherlich nicht sagen, daß die italienische Regierung im Zeitpunkt der Einreichung der Klage beim Gerichtshof die Vorschriften des Vertrages nicht erfüllt habe.

3. Die Klageanträge seien nunmehr gegenstandslos geworden

In der mündlichen Verhandlung hat die *beklagte Regierung* vorgetragen, Gegenstand der von der Kommission erhobenen Klage sei die Feststellung durch den Gerichtshof, daß die italienische Regierung der gemäß Artikel 169 abgegebenen, mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht nachgekommen sei und dadurch die Verpflichtungen aus dem Vertrag verletzt habe. Im vorliegenden Fall jedoch habe die Kommission aner-

kannt, daß die italienische Regierung später ihre Verpflichtungen doch erfüllt habe. Zwar sei die in der genannten Stellungnahme gesetzte Frist nicht eingehalten worden, in dieser Verzögerung liege aber ein neuer Verstoß, der gegebenenfalls zu einem neuen Verfahren führen müsse. Was aber den Verstoß anbelange, der Anlaß zu dem gegenwärtigen Verfahren gegeben habe, so sei er nicht mehr gegeben, weil die Stellungnahme schließlich doch beachtet worden sei.

Die Kommission als *klagende Partei* hält dem entgegen, Gegenstand der Klage sei die Feststellung durch den Gerichtshof, daß ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen habe (Artikel 171 des EWG-Vertrages). Sei die Sache einmal bei dem Gerichtshof anhängig, so habe dieser „ex tunc“ darüber zu befinden, ob der Verstoß begangen worden sei; er habe dabei nicht zu prüfen, ob der betroffene Staat nach der Klageerhebung die erforderlichen Maßnahmen getroffen habe, um den Verstoß zu beheben. Die mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 169 Absatz 1 sei eine Stufe des Verwaltungsverfahrens, das der Klageerhebung vorausgehe.

Wenn auch der Verstoß behoben sei, so behalte die Kommission ein Interesse an der gerichtlichen Entscheidung der Frage, ob der Verstoß tatsächlich stattgefunden hat. Die entgegengesetzte Auffassung würde es im übrigen einem Mitgliedstaat ermöglichen, durch die Beendigung seines vertragswidrigen Verhaltens am Tage vor dem Urteilsspruch eine Erledigung in der Hauptsache zu bewirken, um am Tage nach dem Urteilsspruch die umstrittenen Maßnahmen wieder in Kraft zu setzen, ohne daß ein Urteil den Verstoß hätte feststellen können.

IV — Verfahren

Das Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen.

Über die am 18. November 1961 von der beklagten Regierung eingereichten Zusatzanträge haben die Parteien in der mündlichen Verhandlung streitig verhandelt.

In der Sitzung vom 26. September 1961 hat der Gerichtshof auf Grund des Berichts des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

A — Zum Gegenstand der Klage

Aus dem am 18. November 1961 bei der Kanzlei des Gerichtshofes hinterlegten Schriftwechsel der Parteien seit dem 1. März 1961 geht hervor, daß die italienische Regierung schließlich der Auffassung der Kommission gefolgt ist und mit Wirkung vom 1. Juli 1961 einerseits ein Mindestpreissystem für einige der in Rede stehenden Erzeugnisse in Kraft gesetzt, andererseits die Einfuhr der übrigen Erzeugnisse vollständig liberalisiert hat. Es ist zu prüfen, ob die Klageanträge nunmehr gegenstandslos geworden sind, so daß sich der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt hätte.

Wie sich aus dem Wortlaut von Artikel 171 des Vertrages ergibt, ist als Gegenstand der Klage das Begehren anzusehen, der Gerichtshof möge feststellen, daß ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat. Der Gerichtshof hat daher darüber zu befinden, ob der Verstoß begangen wurde; er hat dagegen nicht zu prüfen, ob der beteiligte Staat nach der Klageerhebung die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um die begangene Vertragsverletzung zu beheben.

Artikel 169 Absatz 2 verleiht der Kommission allerdings nur dann das Recht, den Gerichtshof anzurufen, wenn der betroffene Staat der Stellungnahme der Kommission innerhalb der von dieser gesetzten Frist nicht nachgekommen ist; diese Frist soll dem beteiligten Staat die Möglichkeit geben, sein Verhalten mit den Vorschriften des Vertrages in Einklang zu bringen. Kommt der Mitgliedstaat der Stellungnahme nicht innerhalb der darin vorgesehenen Frist nach, so kann der Kom-

mission das Recht nicht abgesprochen werden, eine Entscheidung des Gerichtshofes darüber zu erlangen, ob der behauptete Verstoß gegen Verpflichtungen aus dem Vertrag stattgefunden hat. Wenn die Kommission auch anerkannt hat, daß die italienische Regierung ihre Verpflichtungen, freilich nach Ablauf der vorgenannten Frist, schließlich erfüllt hat, so besitzt sie im vorliegenden Fall dennoch nach wie vor ein Interesse an der gerichtlichen Entscheidung darüber, ob die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen worden war.

Die Klage kann daher nicht für gegenstandslos erklärt werden.

B — Zur Zulässigkeit

Gegen die Klage werden drei Unzulässigkeitseinreden erhoben:

a) Mit der ersten Einrede wird geltend gemacht, das Schreiben der Kommission vom 21. Dezember 1960 stelle keine „mit Gründen versehene Stellungnahme“ im Sinne von Artikel 169 des Vertrages dar, da die Kommission hierin nicht untersucht habe, ob das Vorbringen der italienischen Regierung über das Bestehen und die Schwere der Krise auf dem Schweinemarkt sowie über die Notwendigkeit der zu deren Beseitigung erlassenen vorläufigen Maßnahmen berechtigt war.

Eine Stellungnahme gemäß Artikel 169 des Vertrages ist jedoch als im Rechtssinne ausreichend begründet anzusehen, wenn sie, wie im vorliegenden Fall, eine zusammenhängende Darstellung der Gründe enthält, die die Kommission zu der Überzeugung geführt haben, daß der betreffende Staat gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat. Das vorgenannte Schreiben vom 21. Dezember 1960 entspricht diesem Erfordernis, wenn es auch nicht in gehöriger Form abgefaßt ist.

b) Weiterhin behauptet die Beklagte, es bestehe ein Widerspruch zwischen der Haltung der Kommission im Zeitpunkt

der Abgabe der begründeten Stellungnahme, nämlich am 21. Dezember 1960, als sich die Kommission imstande glaubte, die Lage zu beurteilen und eine derartige Stellungnahme abzugeben, und ihrer Haltung im Zeitpunkt der Beantwortung des Antrags auf Anwendung von Schutzmaßnahmen, nämlich am 10. März 1961, als sie erklärte, sie erwarte die erforderlichen Auskünfte, um über den Antrag zu entscheiden.

Ein Antrag auf Grund von Artikel 226 des Vertrages macht sowohl eine Ermittlung als auch eine Würdigung der Tatsachen und anschließend den Erlass einer Entscheidung, mit anderen Worten die Durchführung eines bestimmten Verfahrens erforderlich. Demgegenüber ist Artikel 169 Absatz 1 immer dann anwendbar, wenn die Kommission — zu Recht oder zu Unrecht — der Auffassung ist, daß ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat. Ein Widerspruch zwischen der Haltung der Kommission bei der Abgabe der Stellungnahme und ihrer Haltung bei der Beantwortung des Antrags auf Anwendung von Schutzmaßnahmen läßt sich hier nach nicht feststellen.

c) In dritter Hinsicht behauptet die Beklagte, eine Klage nach Artikel 169 Absatz 2 sei nur zulässig, wenn der betroffene Staat der begründeten Stellungnahme nicht nachgekommen sei; sie habe aber tatsächlich dieser Stellungnahme entsprochen, als sie am 5. Januar 1961 noch vor Ablauf der festgesetzten Frist bei der Kommission die Anwendung von Schutzmaßnahmen auf Grund von Artikel 226 beantragt habe.

Um der Stellungnahme nachzukommen, hätte die italienische Regierung jedoch rechtzeitig die Schritte einleiten müssen, die zur Beendigung der als mit Artikel 31 unvereinbar erachteten Sperrmaßnahmen erforderlich waren. Die Stellung eines Antrags auf Anwendung von Schutzmaßnahmen hat demgegenüber eine ganz andere Bedeutung.

Nach alledem sind die von der Beklagten erhobenen Unzulässigkeitsreden zurückzuweisen.

C — Zur Begründetheit

Zwar bestreitet die Beklagte nicht ausdrücklich, daß es gegen Artikel 31 des Vertrages verstößt, wenn ein Mitgliedstaat Maßnahmen zur Beschränkung des Imports solcher Erzeugnisse wiedereinführt, deren Liberalisierung zwischen den Mitgliedstaaten konsolidiert worden war. Sie macht jedoch mehrere Gründe geltend, die dartun sollen, daß angesichts der Verhältnisse, die dem vorliegenden Rechtsstreit zugrunde liegen, die Nichtbeachtung von Artikel 31 keinen Verstoß der Italienischen Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag darstelle.

a) Die Beklagte beruft sich zunächst auf den vorläufigen Charakter der getroffenen Maßnahmen und behauptet, ihr Bestreben, so rasch wie möglich die freie Einfuhr der in Rede stehenden Erzeugnisse wiederherzustellen, sei dadurch erwiesen, daß sie die Gültigkeitsdauer der Sperrmaßnahmen mehrfach und jeweils nur für kurze Zeiträume festgesetzt habe.

Die in Artikel 31 vorgesehene Stillhalteverpflichtung gilt jedoch schlechthin; sie läßt keinerlei Ausnahmen zu, mögen diese auch lediglich Teilcharakter haben oder befristet sein. Die Auslegung, von der die Beklagte ausgeht, würde den Weg für einseitige Handlungen der Mitgliedstaaten freimachen, die unmittelbar gegen die Ziele des Vertrages auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs verstießen.

Das Vorbringen der Beklagten ist demnach zurückzuweisen.

b) Die Beklagte behauptet sodann, Artikel 226, der von den Schutzmaßnahmen handelt, sei im vorliegenden Fall anwendbar, und die Kommission hätte sich zu diesem Punkt äußern müssen, auch wenn sie hierzu bis zum 5. Januar 1961 nicht ausdrücklich aufgefordert worden sei.

Die in Artikel 226 vorgesehenen Schutzmaßnahmen können jedoch nur im Rahmen des in diesem Artikel geregelten besonderen Verfahrens, d. h. auf Grund eines ausdrücklichen

und eindeutigen Antrags der beteiligten Regierung, genehmigt werden, denn sie stellen Ausnahmen zu den Vorschriften des Vertrages dar und sind geeignet, das Funktionieren des gemeinsamen Marktes zu stören. Das Schreiben der italienischen Regierung vom 20. Juni 1960 handelte lediglich von den Maßnahmen dieser Regierung und enthielt nicht einmal andeutungsweise einen Hinweis auf Schutzmaßnahmen, die von der Kommission zu genehmigen wären. Die Kommission hatte demzufolge über einen Antrag auf Genehmigung von Schutzmaßnahmen nicht vor dem 5. Januar 1961 zu befinden, zu welchem Zeitpunkt sie von der Beklagten hierzu ausdrücklich aufgefordert wurde.

c) In dritter Hinsicht behauptet die Beklagte, ihr habe kein anderes Mittel als die vorläufige Einfuhrsperre zur Verfügung gestanden, um den auf dem Schweinefleischsektor vorherrschenden künstlich niedriggehaltenen Preisen zu begegnen. Nach den allgemeinen Grundsätzen des öffentlichen Rechts sei im übrigen jeder Staat ermächtigt, in dringenden Fällen die erforderlichen vorläufigen Maßnahmen zu treffen, um ernsthaft bedrohlichen Vorgängen entgegenzuwirken.

Artikel 226 enthält ausdrückliche Bestimmungen über ein Dringlichkeitsverfahren, das es gestattet, in den ernstesten Fällen innerhalb kürzester Frist Abhilfe zu schaffen. Gerade der Umstand, daß ein Dringlichkeitsverfahren vorgesehen ist, schließt jede einseitige Handlung der Mitgliedstaaten aus. Diese können sich demnach weder auf die Dringlichkeit noch auf den Ernst der Lage berufen, um das Verfahren nach Artikel 226 zu umgehen.

Im vorliegenden Fall wurde dieses Verfahren überdies erst mehrere Monate nach Beginn des dem vorliegenden Rechtsstreit vorausgegangenen Verwaltungsverfahrens eingeleitet. Das auf die angebliche Notwendigkeit und Dringlichkeit gestützte Vorbringen ist daher zurückzuweisen.

d) Schließlich beruft sich die Beklagte auf Artikel 36 des Vertrages, der insbesondere solche Einfuhrverbote zuläßt, die

durch Gründe der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt sind. Nach Auffassung der Beklagten hätte die Kommission, als sie mit der Frage befaßt wurde, von sich aus feststellen müssen, ob nicht Artikel 36 im vorliegenden Fall Anwendung zu finden hatte.

Im Gegensatz zu Artikel 226 enthält Artikel 36, wie dies sein letzter Satz bestätigt, Tatbestände nicht wirtschaftlicher Art, die die Verwirklichung der in den Artikeln 30 bis 34 aufgestellten Grundsätze nicht in Frage stellen können. Insbesondere stellt er keine allgemeine Schutzklausel auf, die neben diejenige des Artikels 226 treten und es den Mitgliedstaaten gestatten würde, durch einseitiges Vorgehen das Verfahren und die Garantien beiseite zu schieben, welche der letztgenannte Artikel vorsieht.

Schließlich bestand für die Kommission auch kein Grund zu der Annahme, daß die von der italienischen Regierung so plötzlich beschlossenen zeitweiligen Einfuhrbeschränkungen auf Grund von Artikel 36 gerechtfertigt sein könnten, denn im Laufe der Verhandlungen, die dem gerichtlichen Verfahren vorausgingen, ist dieses Argument niemals erwähnt worden.

Auch dieser Einwand ist daher abzulehnen.

Aus den vorstehend dargelegten Gründen ist die Klage für begründet zu erklären.

D — Kosten

Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Beklagte in allen Punkten unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Auf Grund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
auf Grund der Artikel 30 bis 34, 36, 169, 171 und 226 des
Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemein-
schaft,
auf Grund des Protokolls über die Satzung des Gerichts-
hofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
auf Grund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der
Europäischen Gemeinschaften,
hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen An-
träge für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die italienische Regierung hat gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 31 Absatz 1 des Vertrages verstoßen, indem sie die Einfuhr der in Rede stehenden Erzeugnisse aus den Mitgliedstaaten vorläufig gesperrt hat.**
- 2. Die Beklagte wird zur Tragung der Kosten verurteilt.**

Luxemburg, den 19. Dezember 1961

DONNER

RIESE

RUEFF

DELVAUX

HAMMES

ROSSI

CATALANO

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am
19. Dezember 1961.

Der Kanzler

A. VAN HOUTTE

Der Präsident

A. MEORNI, D