

1.
... Ausfertigung

V E R S C H L U S S !

N o t e

Experts from Austria, Sweden and Switzerland met at the Semmering from 16th to the 22nd of January, 1962 in order to prepare a paper for submission to an impending meeting of senior officials from their countries.

The paper is attached to this note. It is a working paper, prepared by the experts in their personal capacity, and does not necessarily represent the views which may be held by their respective governments.

Ü B E R S E T Z U N G

Inhaltsverzeichnis :

I. Einleitung	Abs. 1 - 6
II. Institutionen	
A. Funktionen und allgemeine Aspekte	Abs. 7 - 19
B. Lösungstypen	Abs. 20 - 27
III. Gemeinsame Handelspolitik und Vertragshoheit (Treaty making power)	
A. Allgemeine Aspekte	Abs. 28 - 33
B. Koordinierung der Zollpolitik	Abs. 34 - 35
C. Ziele der Zollpolitik	Abs. 36 - 37
D. Anwendung der Zollpolitik	Abs. 38 - 39

I. E i n l e i t u n g

1. Österreich, Schweden und die Schweiz streben eine Teilnahme am integrierten europäischen Markt durch Abschluß eines Abkommens mit der EWG gemäß Artikel 238 des Vertrages von Rom an. Diese Form wurde aus Neutralitätsgründen gewählt; und die Neutralität wird auch neben z.B. wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Erwägungen ein wesentliches Element bei der konkreten Gestaltung jedweden Abkommens zwischen den drei Ländern und der EWG bilden. Gleichzeitig ist jedoch zu bemerken, daß die Form einer Assoziierung bestimmte spezifische Merkmale oder Folgen in sich trägt, die die gleichen sind, ob nun ein Land die Assoziierung aus Gründen der Neutralität oder aus anderen Gründen gewählt hat.
2. Im Gegensatz zur Mitgliedschaft bei der EWG bedeutet die Assoziierung nicht, daß die Teilnahme des neuen Partners am integrierten Markt durch den EWG-Vertrag geregelt wird. Diese Teilnahme stützt sich statt dessen auf ein neues Rechtsinstrument, ein Abkommen sui generis zwischen dem neuen Partner und der EWG, das erschöpfend die Beziehungen zwischen ihnen definiert. Vom Standpunkt der Neutralen und im Hinblick darauf, daß für sie die Notwendigkeit einer politischen Abgrenzung besteht, ist diese Unterscheidung

von Wichtigkeit, da sie zeigt, daß alles, was im Assoziierungsabkommen nicht ausdrücklich festgelegt ist, für sie irrelevant ist. Diese Feststellung verliert auch dann nichts von ihrer Gültigkeit, wenn einige oder vielleicht viele Bestimmungen im Assoziierungsabkommen in Wirklichkeit den entsprechenden Vorschriften im Vertrag von Rom ähnlich oder mit diesen gleichlautend sind. Außerdem regelt ein Assoziierungsabkommen die Beziehungen des Assoziierten mit der EWG als solcher und nicht mit jedem einzelnen Mitglied der EWG. Es hat keine direkte Bedeutung für die Beziehungen zwischen diesen Mitgliedern selbst, die weiterhin durch den Vertrag von Rom und dessen Institutionen geregelt werden. Wie aus dem vorliegenden Schriftstück hervorgeht, muß diese Tatsache in den institutionellen Regelungen eines Assoziierungsabkommens ihren Niederschlag finden. In gleicher Weise ist daran zu erinnern, daß die Beziehungen zwischen den Assoziierten selbst ein gesondertes Problem darstellen, wofür eine entsprechende Lösung gefunden werden muß.

3. Die Verhandlungen über und der Entwurf eines Assoziierungsabkommens stellen somit eine sorgfältige Definierung der Rechte und Verpflichtungen dar, die zwischen der EWG und dem Assoziierten gelten sollen. Bei diesem Vorgang werden einige Bestimmungen festzulegen sein, die eine besondere Eigenheit des Assoziierungsabkommens darstellen. Die größte Aufmerksamkeit

wird man jedoch wahrscheinlich der Prüfung der Frage widmen müssen, welche Vorschriften aus dem Vertrag von Rom vom Assoziierten "übernommen werden" sollen oder können, und zwar in dem Sinne, daß ähnliche oder gleichlautende Bestimmungen in das Assoziierungsabkommen aufgenommen werden. Es sind daher einige allgemeine Bemerkungen über die Natur der Bestimmungen des Vertrages von Rom erforderlich.

4. Einerseits enthält der Vertrag von Rom eine Reihe von Verpflichtungen, wie z.B. bezüglich des internen Zollabbaues, die konkret und klar genug sind, daß sie kein oder nur ein verhältnismäßig geringes Tätigwerden der Institutionen erfordern, bevor sie in Kraft treten können. Andererseits gibt es Verpflichtungen in Form von mehr oder weniger vagen "Programmsätzen", z.B. hinsichtlich der gemeinsamen Handels-, Landwirtschafts- und Verkehrspolitik, deren Verwirklichung den Institutionen anvertraut worden ist. Zu diesem Zwecke sind den Institutionen in vielen wichtigen Fällen Möglichkeiten gegeben worden, auf Grund von Mehrheitsbeschlüssen zu handeln und demgemäß einem Mitgliedstaat ohne dessen Zustimmung neue Verpflichtungen aufzuerlegen. Außer ihren die konkreten Verpflichtungen betreffenden "exekutiven" oder "judiziellen" Funktionen haben die Institutionen somit in bezug auf die Programmsätze Funktionen, die man als supranationale "grundsatzbestimmende" (policy-making) oder "legislative" Aufgaben und Befugnisse bezeichnen könnte.

5. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß für einen neutralen Staat kein Einwand dagegen besteht, zuzustimmen, daß internationale Institutionen, erforderlichenfalls mit Mehrheitsbeschluß, über Fragen entscheiden, die sich auf die Anwendung oder Überwachung klar definierter Verpflichtungen beziehen, die vom neutralen Staat als mit der Neutralität vereinbar angenommen worden sind. Solche Institutionen und Regelungen wurden z.B. in das EFTA-Übereinkommen eingebaut.

6. Die Hauptschwierigkeit besteht hingegen in dem vorhin erwähnten Umstand, daß viele Vorschriften des Vertrages von Rom nicht den Charakter klarer Verpflichtungen haben, sondern so beschaffen sind, daß sie die Möglichkeit zur Auferlegung neuer Verpflichtungen ohne Zustimmung eines oder mehrerer der betreffenden Staaten bieten. Man wird wahrscheinlich von den neutralen Ländern verlangen, daß sie einige oder viele dieser Vorschriften im Assoziierungsabkommen akzeptieren. Außerdem könnte es mitunter sogar in ihrem Interesse sein, der EWG gewisse Garantien nicht in Form von konkreten Verpflichtungen, sondern von Programmsätzen zu bieten (z.B. auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik). Betrachtet man diese Möglichkeiten von der institutionellen Seite, so ist gerade die Übertragung von Souveränitätsrechten, die die Möglichkeit, auf dem Gebiet der "Grundsatzentscheidungen" (policy-making) oder Legislative überstimmt zu werden in sich birgt, vom Gesichts-

punkt der Neutralität kritisch (vergl. Punkt V des Genfer Papierses). Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Verwirklichung der Programmsätze vielleicht in einer Weise erfolgen wird, die an sich mit der Neutralität vereinbar ist, und daß jene konkreten Verpflichtungen, in die die Programmsätze allenfalls schrittweise umgewandelt werden, sich für ein neutrales Land, sobald sie bestehen, als annehmbar erweisen können.

II. I n s t i t u t i o n e n

A. Funktionen und allgemeine Aspekte

7. Die institutionelle Struktur in einem Assoziierungsabkommen wird so gestaltet werden müssen, daß dem variierenden Grad der konkreten Präzisierung der Vorschriften Rechnung getragen wird. Folgende Funktionen werden wahrscheinlich von den Institutionen ausgeübt werden müssen:

- a) Durchführung und Überwachung der konkreten Verpflichtungen;
- b) Erfüllung der im Assoziierungsabkommen enthaltenen Programmsätze und
- c) Schlichtung von Streitigkeiten, die das Assoziierungsabkommen betreffen.

Der Assoziationsrat wird vermutlich hauptsächlich in bezug auf Gruppe a) und b) erforderlich sein. Für Gruppe c) wird

auch eine judizielle Körperschaft in Betracht kommen.

8. Was Gruppe a) betrifft, so werden die konkreten Verpflichtungen wahrscheinlich in vielen Fällen so genau formuliert werden, daß sie "unmittelbar **anwendbar**" (selfexecuting) sind und keine Veranlassung seitens der Institutionen erfordern. Je mehr die Bestimmungen des Assoziierungsabkommens diesen Charakter tragen, umso leichter wird die institutionelle Lösung sein. Bezüglich einer Reihe konkreter Verpflichtungen wird jedoch die Notwendigkeit für ein gewisses, wenn auch geringfügiges Tätigwerden der Institutionen in bezug auf die rein technische Durchführung bestehen (z.B. Genehmigung oder Abänderung von Zeugnissen über den "freien Verkehr") (libre pratique).

9. Aus Neutralitätsgründen bestünde kein Einwand gegen die Akzeptierung von Mehrheitsbeschlüssen in solchen Fragen. Eine praktisch befriedigende Regel für Mehrheitsbeschlüsse in einem **Assoziierungsabkommen** mit der EWG zu finden, bereitet jedoch beträchtliche Schwierigkeiten. Eine Möglichkeit wäre die, daß die Assoziierten über diese Fragen gemeinsam mit den Mitgliedern der EWG abstimmen. Ganz abgesehen von der allgemeinen Frage, ob eine solche direkte, wenn auch nur teilweise Teilnahme an Abstimmungen der EWG mit der Neutralität ("Abgrenzung") vereinbar wäre, erscheint es sehr unwahrscheinlich, daß eine solche Regelung von der

EWG als annehmbar betrachtet wird. Bleibt die Beschlußfassung mit Einstimmigkeit. Diese dürfte keine so wirksame institutionelle Regelung darstellen, wie man sie bei diesen Fragen für die tägliche praktische Anwendung des Assoziationsverhältnisses wünschen könnte. Es könnten jedoch einige praktische Regelungen gefunden werden, um sich allenfalls daraus ergebende Unzulänglichkeiten einzuschränken (z.B. Teilnahme des Assoziierten an technischen Komitees der EWG).

10. Weiters ist zu bemerken, daß die EWG bei Entwicklung der Programmsätze möglicherweise die Teilnahme eines Assoziierten an für die Abwicklung spezifischer Tätigkeiten errichteten Sonderorganen akzeptiert, so als ob er ein Mitgliedstaat wäre (z.B. in Zusammenhang mit einem Marktsystem für gewisse Agrarprodukte) unter der Voraussetzung, daß gegen den Aufgabenkreis vom Standpunkt der Neutralität aus nichts einzuwenden ist (Anmerkung: Beziehungen zu Drittländern).
11. Bezüglich Gruppe b) - Erfüllung der Programmsätze und neue Verpflichtungen - erscheint Einstimmigkeit die einzig mögliche Lösung in einem Assoziierungsverhältnis. Selbst wenn der Assoziierte an den Institutionen der EWG teilnehmen sollte, müßten die Abstimmungsregeln Bestimmungen enthalten, die den Assoziierten in die Lage versetzen, nicht an Beschlüsse gebunden zu sein, die ohne seine Zustimmung zu-

standekommen und weiters Bestimmungen, daß sein Veto die Beschlüsse der Vollmitglieder nicht blockieren kann (vergl. den Lissaboner Entwurf des Finnland-EFTA-Übereinkommens). Die Gründe hiefür betreffen sowohl die Assoziierten als auch die EWG. Einerseits sind es Neutralitätserwägungen und andererseits die Sorge der EWG um ihre Integrität. Diese Bestimmungen hätten zum Gegenstand wie auch zur Folge, bei Erfüllung und Entwicklung der Programmsätze jeder Partei jenes Ausmaß von Autonomie zu sichern das sie für notwendig erachtet. Diese Erfüllung wird daher entweder durch selbständige Maßnahmen jeder Partei oder durch einen Beschluß, in dem eine zwischen den beiden Parteien vereinbarte Abmachung festgehalten wird, erfolgen müssen.

12. Die eben erwähnte Autonomie sollte natürlich nicht dazu benützt werden, die Erfüllung der Programmsätze zu vernachlässigen. Die Parteien des Abkommens müssen sich jedoch auf deren Erfüllung verlassen können. Wie jene des Vertrages von Rom würden sie Teil einer ausgewogenen Gesamtheit gegenseitiger Zugeständnisse sein. Allenfalls wird daher zumindest in einigen Punkten Vorsorge für den Fall getroffen werden müssen, daß eine Partei in der Erfüllung eines Programmsatzes zurückbleibt.

13. Im Vertrag von Rom und im Assoziierungsvertrag zwischen Griechenland und der EWG sind folgende Methoden zu finden, um solchen Situationen vorzubauen oder zu begegnen:
- a) Mehrheitsbeschlüsse zur Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, daß ein Programmsatz ordnungsgemäß durchgeführt wird;
 - b) Stimmeneinhelligkeit hinsichtlich des Überganges von der ersten Stufe zur zweiten Stufe der Übergangszeit (so z.B. Abhängigkeit des weiteren Zollabbaues von Beschlüssen über die Agrarpolitik);
 - c) Maßnahmen zur Kompensierung der Nichterfüllung (z.B. Artikel 55 des Assoziierungsvertrages mit Griechenland).

In einer Anzahl von Fällen verläßt sich jedoch der Vertrag von Rom einfach auf die Wahrscheinlichkeit, daß die gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten zu einstimmigen Beschlüssen über die Erfüllung von Programmsätzen führen werden (z.B. Zahlungsbilanzpolitik, Sozialpolitik usw.). Dieselben Erwägungen treffen zu, wenn im Griechenland-Vertrag einstimmige Empfehlungen vorgesehen sind (Artikel 57).

14. In diesem Zusammenhang steht die in Absatz 13 c) genannte Methode kompensierender Maßnahmen im Vordergrund. Sollte sich die Notwendigkeit für solche Maßnahmen ergeben, wäre es vorteilhaft, wenn sie zwischen den Parteien einstimmig vereinbart werden könnten. Da nicht als selbstverständlich ange-

nommen werden kann, daß immer Einstimmigkeit erzielt werden wird, können selbständige Maßnahmen seitens des "Beschwerdeführers" nicht ausgeschlossen werden. Im Interesse eines ordentlichen Funktionierens der Assoziation sollten jedoch solche Maßnahmen nicht ohne jede Einschränkung gestattet sein. Es scheint die Notwendigkeit zu bestehen, in dieser Beziehung möglichst weitgehend das Element der Objektivität einzuführen (vergl. Absatz 18).

15. Bezüglich der Erfüllung der Programmsätze und neuer Verpflichtungen (Gruppe b) kann natürlich von jeder Partei ein Vorschlag im Rat der Assoziation eingebracht werden. Soweit ins Auge gefaßt wird, ähnliche Verpflichtungen oder Maßnahmen im Rahmen des Vertrages von Rom anzunehmen, wird wahrscheinlich die EWG zuerst die Angelegenheit für sich selbst in ihren eigenen Institutionen regeln. Wenn oder sobald dies geschehen ist, würden die Möglichkeiten der Anpassung des Ergebnisses im Assoziationsrat zur Berücksichtigung der Umstände und Wünsche des Assoziierten wohl begrenzt sein. Die sich hieraus ergebenden Nachteile - und diese können nicht nur den Assoziierten treffen - schließen Wirkungslosigkeit und, was wichtiger ist, größere Schwierigkeiten bei der Erreichung eines genügenden Ausmaßes an Parallelität zwischen den in der EWG und in der Assoziation geltenden Bedingungen ein.

16. Um die Gefahr solcher Nachteile zu verringern, bestehen gewichtige Gründe für ein wirksames System von Kontaktnahmen und vorhergehenden Konsultationen zwischen dem Assoziierten und den Institutionen der EWG. Zwei in diesem Zusammenhang eventuell in Erwägung zu ziehende besondere Möglichkeiten bestehen darin, (1) geeignete Sonderorgane für Konsultationszwecke zu errichten und (2) die Teilnahme des Assoziierten als Beobachter bei den Institutionen der EWG vorzusehen. Dies könnte in einer Weise geschehen, daß sich kein Einwand aus Neutralitätsgründen ergibt. Weiters könnten die Sonderorgane gemäß (1) so beschaffen sein, daß sie alle Assoziierten umfassen, um für die EWG Erschwerungen und Doppelgeleisigkeiten zu vermeiden.

17. In Gruppe C) - Streitfälle - lassen sich zwei Typen unterscheiden. Einerseits Streitfälle betreffend konkrete Verpflichtungen und andererseits solche, die sich auf Programmsätze beziehen. Was die erste Art betrifft, so bestünde vom Standpunkt der Neutralität kein Einwand dagegen, ein entsprechendes judizielles Verfahren vorzusehen, dessen Ergebnis von den Parteien durchzuführen ist. Die zweite Art von Streitfällen ergibt sich in einem Bereich, wo die Parteien des Assoziierungsabkommens aus Gründen der Integrität oder Neutralität ihre Autonomie bewahrt haben. Solche Streitfälle könnten folglich nicht ohne Zustimmung jeder der betreffenden Parteien geregelt werden und der entsprechende Ort für

ihre Beilegung wäre der Assoziationsrat. Es wäre z.B. nicht möglich, daß ein judizielles Organ eine Partei anweist, einen Programmsatz in einer bestimmten Weise durchzuführen. Es wäre jedoch vielleicht nicht auszuschließen, daß sich ein solches Organ in einem solchen Grundsatzfragen (policy) betreffenden Streitfall über bestimmte Elemente ausspricht, z.B. über die Gleichwertigkeit von Alternativmethoden zur Erreichung des im Programmsatz einvernehmlich festgelegten Zieles.

- 18.. Falls ein Grundsatzfragen (policy) betreffender Streitfall nicht beigelegt wird, könnte er Anlaß zu einem nachfolgenden Streit über kompensierende Maßnahmen geben. Gegenstand des Streitfalles sind jedoch in diesem Falle nicht die Maßnahmen oder das Verabsäumen von Maßnahmen durch eine Partei, die ihre Autonomie dazu benützt hat, um sich der Erfüllung der Wünsche des "Beschwerdeführers" zu widersetzen; es sind dies vielmehr die Maßnahmen, die der letztere zur Herbeiführung eines Ausgleichs ergriffen hat. Es geht daher nicht um die Autonomie der betreffenden Partei in der Durchführung eines Programmsatzes. Hier könnte ein judizielles Verfahren für die Erreichung des in Absatz 14 erwähnten wünschenswerten Maßes an Objektivität zweckdienlich sein. Es könnten beispielsweise folgende Methoden in Betracht gezogen werden:
- a) Ein entsprechendes judizielles Organ hätte im voraus die Ermächtigung für die von einem "Beschwerdeführer" ins

- Auge gefaßten Kompensationsmaßnahmen zu erteilen;
- b) bevor ein "Beschwerdeführer" Kompensationsmaßnahmen anwenden könnte, hätte ein entsprechendes judizielles Organ auf Verlangen einer der Parteien zu prüfen und zu beurteilen, ob ein Programmsatz nicht durchgeführt worden oder eine Verzerrung eingetreten ist;
- c) falls ein Beschwerdeführer berechtigt sein sollte, Kompensationsmaßnahmen ohne vorherige Ermächtigung zu ergreifen, kann die andere Partei die gegen sie beschlossenen oder angewandten Maßnahmen zur Prüfung ihrer Berechtigung und Angemessenheit und zu ihrer eventuellen Abänderung oder Zurücknahme vor ein entsprechendes judizielles Organ bringen.

Bis jetzt ist es unklar, ob ein unabhängiges Expertenorgan das judizielle Organ ersetzen oder ihm zur Seite stehen sollte, insoweit als dieses Organ die Aufgabe hat, Tatsachen zu prüfen und festzustellen.

19. In Zusammenhang mit den Streitfällen sind jene zu erwähnen, die sich darauf beziehen wie ein assoziiertes Land eine Klausel anwendet, die es berechtigt, Maßnahmen die die Neutralität erfordert zu treffen und Handlungen, die mit ihr unvereinbar sind zu unterlassen (Punkt III des Genfer Papierses). Es ist darauf zu achten, daß die zur Aufrechterhaltung und Durchführung der Neutralität erforderliche Handlungsfreiheit

von den Institutionen nicht eingeschränkt wird. In diesem Zusammenhang von der EWG ergriffene Kompensationsmaßnahmen könnten jedoch, wie oben unter Punkt c) dargelegt, von einer juristischen Beurteilung abhängig gemacht werden.

B. Lösungstypen

20. Nach Prüfung der Funktionen und allgemeinen Aspekte der Institutionen wird es zweckmäßig sein, umfassende Typenlösungen zu skizzieren und kritisch zu würdigen. Die folgenden theoretischen Typen für den institutionellen Aufbau verdienen besondere Beachtung:

21. Type 1:

Ein institutioneller Aufbau, der auf dem Prinzip der Gleichheit und der völligen Trennung zwischen den Institutionen der EWG und des neutralen Landes beruht. Eine vollständige Trennung würde bedeuten, daß sich diese Grundsätze in sämtlichen Institutionen dieser Type widerspiegeln. Gegenwärtig neigt die EWG dazu, diesen Aufbau als ein Mittel zur Sicherung ihrer Integrität und gesonderten politischen Identität zu begünstigen. Die sich daraus ergebende Trennung der Institutionen würde durch eine klare Abgrenzung den besonderen Status der neutralen Länder unterstreichen. Die Frage einer Übertragung von Souveränitätsrechten (Punkt V des Genfer Papiers) würde sich überhaupt nicht ergeben, da - in allen Fällen, in denen eine Verpflichtung nicht unmittelbar anwendbar ist - sämtliche Be-

schlüsse des Assoziationsrates auf dem Grundsatz der Einstimmigkeit aufgebaut sein müßten.

22. Die Folge einer derartigen strikten Trennung wäre jedoch, daß die Mitglieder der EWG die zwischen ihnen anzuwendenden Beschlüsse allein vorbereitet und abgeschlossen hätten. Der von der EWG angenommene Beschluß würde praktisch an den Assoziationsrat in der Absicht weitergeleitet werden, daß dieser einen gleichlautenden Beschluß faßt. Da der Assoziierte keinerlei Einfluß auf die Beschlüsse der EWG im Vorbereitungsstadium hätte, würden solche Beschlüsse wahrscheinlich den Inhalt des Beschlusses im Assoziationsrat weitgehend beeinflussen. Damit könnte der Eindruck entstehen, daß das neutrale Land systematisch der EWG folgt. Für die EWG könnte dieser Aufbau schwer zu handhaben sein, wenn es eine Vielfalt von assoziierten Ländern gibt. Das dieser Art von institutionellem Aufbau logischerweise entsprechende judizielle Organ wäre ein Schiedsgericht, dem Vertreter der zwei Streitparteien und etwa ein oder drei unparteiische Schiedsrichter angehören würden.

23. Type 2:

Ein Aufbau, der auf der Beteiligung des neutralen Landes an sämtlichen Institutionen der EWG basiert, mit der Bestimmung, daß sich das neutrale Land durch Beschlüsse, die neue Verpflichtungen schaffen, nicht gebunden erklären kann. ohne daß

dabei die Gültigkeit und Anwendung dieser Beschlüsse zwischen den Mitgliedern der EWG durch die Stimme des neutralen Landes berührt werden. (Ein institutioneller Aufbau, entsprechend den in dem Lissaboner Entwurf des Übereinkommens zwischen EFTA und Finnland ins Auge gefaßten Richtlinien).

24. Dieser Aufbau würde dem neutralen Land den größtmöglichen Einfluß auf die künftige Entwicklung der wirtschaftlichen Integration geben. Abgesehen von der soeben erwähnten Sonderbestimmung würde er eine Beteiligung an den Institutionen der EWG (Kommission, Rat, Gerichtshof, Versammlung) sichern, als ob das neutrale Land ein Mitglied wäre. Das neutrale Land würde sich Mehrheitsbeschlüssen bei Fragen exekutiven und juristischen Charakters unterwerfen, doch würde seine Zustimmung bei neuen Verpflichtungen nötig sein, damit diese auf das neutrale Land anwendbar werden.

25. Unter den gegenwärtigen Umständen ist es höchst unwahrscheinlich, daß die EWG einen derartigen institutionellen Aufbau ins Auge faßt. Obwohl er zu einer Parallelität zwischen den innerhalb der EWG einerseits und in dem Assoziierungsverhältnis andererseits anwendbaren Beschlüssen wesentlich beitragen würde, würden die EWG-Länder wahrscheinlich der Auffassung sein, daß mit einem solchen Aufbau ein Risiko der Verlangsamung ihres eigenen Fortschrittes geschaffen wird und er ihrer Integrität

abträglich ist. Aus der Perspektive eines neutralen Landes gesehen, wäre dieser Aufbau dazu angetan, die politische Abgrenzung zwischen dem Status des neutralen Landes und jenem der EWG zu verwischen. Obwohl dieser Aufbau das Erfordernis beachten würde, daß einem neutralen Land durch Mehrheitsbeschluß neue Verpflichtungen nicht auferlegt werden können, so wäre doch in der Tat für die Außenwelt eine weitgehende Identifizierung zwischen dem neutralen Land und der EWG gegeben.

26. Type 3:

Die Nachteile strikter Konstruktionen gemäß Type 1 oder 2 ließen sich mit Hilfe verschiedener Zwischenlösungen verringern. Realistische Lösungen dieser Art würden jedoch grundsätzlich auf der institutionellen Trennung der Type 1 beruhen müssen. Der Gedanke wäre dann, in diese letztere Konstruktion gewisse institutionelle Modalitäten einzubauen, die sie mehr oder weniger näher an die Type 2 heranführen würden. Folgende Möglichkeiten solcher Entwicklungen der Type 1 in Richtung der Type 2 ließen sich ins Auge fassen:

- a) für die Erfüllung bestimmter exekutiver Funktionen könnte die EWG zu irgendeinem Zeitpunkt zu besonderen Ämtern oder Organen für die Durchführung besonderer Tätigkeiten (siehe Absatz 10 oben), an denen ein assoziiertes Land mit dem gleichen Einfluß wie ein Mitglied der EWG teilnehmen könnte, ihre Zustimmung geben;

- b) für die Vorbereitung neuer "Gesetzgebungsakte" oder Grundsatzentscheidungen sowie auch für rein technische Durchführungsbeschlüsse in Angelegenheiten, die sowohl im Vertrag von Rom wie im Assoziierungsabkommen behandelt werden, könnte die Teilnahme der assoziierten Länder in geeigneten vorbereitenden Gremien in beratender Eigenschaft die Annahme paralleler Beschlüsse im Assoziierungsverhältnis (vergl. Absatz 15 und 16 oben) erleichtern;
- c) für die Erfüllung der judiziellen Funktionen in dem Assoziierungsverhältnis wäre zu untersuchen, ob der Gerichtshof der EWG durch Richter aus den verschiedenen assoziierten Ländern erweitert werden könnte, so zwar daß ein gewisses Gleichgewicht zwischen den Richtern aus der EWG und den aus den assoziierten Ländern hergestellt wird. Da sich der Gerichtshof mit der Frage der Anwendung der Vorschriften, denen das neutrale Land zugestimmt hat, zu beschäftigen haben wird, scheint in dem Umstand, daß der Gerichtshof seine Entscheidung mit Stimmenmehrheit trifft, kein heikles Neutralitätsproblem gegeben zu sein. (Es muß festgehalten werden, daß in den Verhandlungen mit Griechenland die EWG vergeblich eine solche Regelung anstrebte, über die jedoch schließlich kein Einverständnis erzielt werden konnte);
- d) sollte sich die Frage ergeben, eine konsultative parlamentarische Körperschaft zur Erörterung der Assoziierungsprobleme vorzusehen, wäre das Prinzip der Gleichheit nicht unbedingt

notwendig. Der Europarat könnte einen geeigneten Rahmen hierfür abgeben, weil er sich vom Parlament der EWG mit seinen politischen Merkmalen unterscheidet und Parlamentarier sowohl der EWG als auch einer Reihe von potentiellen assoziierten Ländern umfaßt.

27. Es ist unsicher, inwieweit die EWG bereit wäre, durch solche Mittel die strikte institutionelle Trennung der Type 1 zu mildern. Es mag auch nicht leicht sein, die Grenzen zu bestimmen, wie weit ein neutrales Land bei der Erklärung seiner Bereitschaft, Anpassungen der in bezug auf Type 3 besprochenen Art ins Auge zu fassen, gehen kann. Andererseits könnten mit dem Fortschreiten der Zeit beide Vertragsparteien zur Erkenntnis kommen, daß das ordnungsgemäße Funktionieren des integrierten Marktes solche Anpassungen der Type 1 ermöglicht und rechtfertigt. Vom Standpunkt der Neutralität scheint kein zwingender Grund gegeben zu sein, derartige Entwicklungen auszuschließen.

III. Gemeinsame Handelspolitik und Vertragshoheit

(Treaty making power)

A. A l l g e m e i n e A s p e k t e

28. Für ein neutrales Land, das eine Assoziierung mit der EWG anstrebt, wirft die "Übernahme" der Vorschriften des Vertrages von Rom über eine gemeinsame Handelspolitik größere Probleme auf und zwar angesichts des starken Einflusses, den diese Vorschriften auf die Beziehungen des neutralen Landes zu Drittländern haben würden. Die Art, wie das neutrale Land in dieser Hinsicht handelt, wird weitgehend das Ausmaß der Abgrenzung gegenüber den politischen Zielsetzungen und Tätigkeiten der EWG-Länder bestimmen.
29. Wie auf vielen anderen Gebieten, stellen die Vorschriften der EWG über die Handelspolitik ihrer Natur nach sowohl konkrete Verpflichtungen als auch Programmsätze dar, die nach und nach von den Institutionen durchzuführen sind. Die konkreten Verpflichtungen, die bisher bestehen, beziehen sich auf die Zölle. Aus dem, was tieferstehend über die Wahrscheinlichkeit von Veränderungen im gemeinsamen Zolltarif gesagt wird, geht jedoch hervor, daß sie unstabilen Charakter haben. Obwohl einige der Bemerkungen in dem vorliegenden Schriftstück mutatis mutandis auch auf die Maßnahmen der sonstigen Handelspolitik angewendet werden können, drehen sie sich doch hauptsächlich

um die Zollpolitik und sind in bezug auf diese formuliert. Die Frage, die die neutralen Länder zu prüfen haben, ist, welche Art von Beziehungen zu der Zollunion der EWG mit ihrer Neutralität vereinbar ist. In diesem Zusammenhang ist vor allem festzustellen, daß auch die Vorschriften der EWG über die Zollunion sowohl Elemente konkreter Verpflichtungen als auch von "Grundsatzentscheidungen" (policy-making) oder "legislativen" Akten seitens der Institutionen aufweisen.

30. Hinsichtlich der konkreten Verpflichtungen fragt es sich, ob sie materiell mit der Neutralität vereinbar sind. Praktisch gesprochen bedeutet das, ob es annehmbar wäre, die Sätze des gemeinsamen Zollltarifs der EWG so anzuwenden, wie sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Assoziierungsabkommens bestehen. Diese Frage wird in Absatz 38 a) erörtert.
31. In "grundsatzbestimmender" (policy-making) und "legislativer" Hinsicht ergibt sich vor allem die Frage, wieviel Autonomie sich das neutrale Land vorbehalten muß. Praktisch gesprochen bedeutet dies, ob es annehmbar wäre, an gemeinsame Institutionen Souveränitätsrechte zur Änderung der Zollsätze des Assoziierten zu übertragen. Das ist die kritische Frage, da sie bedeuten würde Vorschriften für Mehrheitsbeschlüsse in "grundsatzbestimmenden" und "legislativen" Angelegenheiten einzuführen sowie die Vertragshoheit gegenüber Drittländern aufzugeben. Wie bereits in dem Genfer Papier (Punkt I) festgestellt

wurde, kann ein neutrales Land auf dieses Recht nicht verzichten. Die diesen ganzen Fragenkomplex betreffenden Umstände und Folgen werden in Absatz 38 b) und c) erörtert.

32. In diesem Zusammenhang mag übrigens die Aufmerksamkeit auf einen besonderen Aspekt der Herstellung einer Verbindung zu der Zollunion der EWG durch ein Assoziierungsabkommen, im Gegensatz zu einem Beitritt zum Vertrag von Rom, gelenkt werden. Selbst wenn das Assoziierungs-Verhältnis auf gleichen Zollsätzen gegenüber Drittländern beruhen sollte, würde es rechtlich und technisch noch immer zwei Zollltarife geben, nämlich den der EWG und den des Assoziierten. Keinerlei praktische Folgen würden sich ergeben, solange keine Änderung in den beiden Zollltarifen beabsichtigt ist. Sobald sich aber z.B. im Zusammenhang mit Verhandlungen mit Drittländern die Frage einer Änderung ergibt, stellt sich sofort das Problem, wie ein ausreichendes Maß von Identität zwischen den beiden Zollltarifen aufrechterhalten werden soll. In dem Vertrag mit Griechenland wurde dieses Problem dahingehend gelöst, daß eine automatische Annahme fast aller durch die EWG eingeführten Änderungen durch Griechenland vorgesehen wurde. Damit wird Griechenland weniger Einfluß auf seinen Zollltarif zugestanden, als ihn ein Mitglied der EWG auf den gemeinsamen Zollltarif hat, weil letzteres, wenn auch nur im Wege von Mehrheitsbeschlüssen, an den Entscheidungen darüber

beteiligt ist. Ein neutrales Land wäre nicht in der Lage, auf diese Weise Souveränitätsrechte auf die Institutionen der EWG zu übertragen. Es könnte auch nicht erwartet werden, daß die EWG eine solche Übertragung in der anderen Richtung vornimmt. Die Notwendigkeit eines wirksamen Systems der Koordination durch Konsultationen zwischen der EWG und dem neutralen Assoziierten in Fragen der Zollpolitik wird somit offenkundig.

33. Es ist ferner festzuhalten, daß die EWG-Länder bei den Verhandlungen über den Vertrag von Rom Regelungen getroffen haben, um die Auswirkungen des gemeinsamen Zollltarifs auf ihre Beziehungen zu bestimmten Ländern abzuschwächen. Zu diesem Zweck wurde vorgesehen, daß der gemeinsame Zollltarif entweder auf den Handel der EWG als Ganzes (Freihandelsregelungen mit "überseeischen Ländern und Gebieten") oder bestimmter EWG-Länder (Frankreichs Handel zum Beispiel mit Marokko, Tunesien, Vietnam, den Handel der Deutschen Bundesrepublik mit Ostdeutschland etc.) mit bestimmten Staaten nicht anwendbar ist. Darüber hinaus können bestimmte Zollpositionen zum Teil und unter bestimmten Bedingungen vom gemeinsamen Zollltarif durch Zollkontingente ausgenommen werden. Zu ähnlichen Lösungen könnte man kommen, um die Beziehungen des Vereinigten Königreichs mit dem Commonwealth zu schützen. Es würde natürlich erscheinen, daß bei der Gestaltung der Beziehungen eines Assoziierten zur EWG aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen Mäßigung in Betracht gezogen wird.

B. Koordinierung der Zollpolitik

34. Bei Ausschluß der Möglichkeit einer Teilnahme des assoziierten Landes an den Institutionen der EWG aus den in Absatz 11 und 25 erwähnten Gründen, könnten vom institutionellen Standpunkt aus drei Systeme in Erwägung gezogen werden:
- a) Dem assoziierten Land steht es frei, gegenüber Drittländern seine eigene Zollpolitik anzuwenden.
 - b) Das assoziierte Land ist automatisch durch die Beschlüsse der EWG gebunden.
 - c) Das assoziierte Land arbeitet mit der EWG im Assoziationsrat gemäß vereinbarten "Programmsätzen" zusammen. Der Rat kann hinsichtlich der Gestaltung der Außentarifpolitik Empfehlungen erstatten. Das für die Durchführung solcher "Programmsätze" mögliche Verfahren einschließlich der Rolle einer judiziellen Körperschaft oder eines unabhängigen Gremiums von Experten sind oben erörtert worden.
35. Die Formel a) ist die wünschenswerteste für ein neutrales Land, da sie keinerlei institutionelle Probleme aus Gründen der Neutralität aufwirft. Die Formel b), die im Falle der Assoziierung zwischen Griechenland und der EWG angenommen wurde, ist mit der Neutralität unvereinbar, da sie die Preisgabe der Vertragshoheit des neutralen Landes bedingen würde. Die Formel c) liegt zwischen diesen beiden Extremen; ihre Anwendung wird im folgenden vom Standpunkt der Ziele und der Anwendung der Zollpolitik untersucht.

C. Ziele der Zollpolitik

36. Im Vertrag von Rom sind diese Ziele in den weiter gesteckten und vage formulierten allgemeinen Zielen der gemeinsamen Handelspolitik (Artikel 110) enthalten. Ähnliche Ziele beinhaltet das Stockholmer Übereinkommen. Solche Ziele könnten an sich von einem neutralen Land angenommen werden, das sich mit der EWG assoziiert. Es gäbe nichts, das es daran hindern könnte, auf dem Gebiet der Außenzölle insoweit zusammenzuarbeiten, als sich daraus keine Preisgabe seiner Vertragshoheit ergeben würde. Die Harmonisierung der Zölle als solche könnte gewisse praktische Vorteile bieten; sie könnte auch als Element der zwischen den Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens herzustellenden Reziprozität eine Rolle spielen. Ferner ist nicht ausgeschlossen, daß sich die Zollpolitik der EWG in einer Weise entwickeln kann, daß sie im großen und ganzen für das neutrale Land annehmbar ist.
37. Wie in dem Abschnitt über die Institutionen erwähnt, kann es sehr wohl "Programmsätze" geben, welche dem Assoziierungsabkommen eigentümlich sind. Auf dem Gebiete der Zollpolitik könnten derartige und vielleicht präziser gefaßte "Programmsätze" dazu verwendet werden, um erforderlichenfalls jene des Artikels 110 des Vertrags von Rom zu ergänzen. Sie würden die besondere Natur der Beziehungen zwischen dem assoziierten Land und der EWG sowie die Tatsache berücksichtigen, daß die Zollpolitik nicht statisch ist. In solchen spezifischen "Programmsätzen" könnte es möglich sein

- a) festzulegen, unter welchen Bedingungen, in welchem Ausmaß und auf welche Weise (z.B. Konsultationsverfahren) die Parteien der Assoziierung beabsichtigen, eine parallele Entwicklung des Außentarifs der EWG und des Zolltarifs des assoziierten Landes zu erzielen,
- b) die Grundsätze der anzuwendenden Lösung sowie die zu ergreifenden Sicherungsmaßnahmen zu bestimmen, falls und sobald die parallele Entwicklung praktisch nicht erzielt werden könnte.

D. Anwendung der Zollpolitik

38. Eine Koordinierung der Zollpolitik zwischen der EWG und dem Assoziierten ist der Natur nach ein kontinuierlicher Vorgang, weil diese Politik entsprechend den Umständen Änderungen unterworfen ist.

- a) Am Anfang wird das neutrale Land vielleicht anzugeben haben, ob es den gemeinsamen Tarif der EWG annehmen kann, so wie er zum Zeitpunkt des Abschlusses des Assoziierungsabkommens besteht. Es ist natürlich nicht möglich, in abstracto eine erschöpfende Antwort auf diese Frage zu geben. Ein neutrales Land könnte je nach den Umständen von sich aus einen Tarif mit denselben Sätzen

wie jene der EWG anwenden. Gleichzeitig ist zu bedenken, daß seitens eines neutralen Landes eine vollständige Ausrichtung auf den Zolltarif der EWG, die möglicherweise zu wichtigen Veränderungen in den von ihm früher angewandten Sätzen führt, sein allgemeines politisches Profil beeinflußt und Auswirkungen auf seine Beziehungen zu Drittländern in verschiedenen Teilen der Welt, u.zwar sowohl industrialisierten als auch unterentwickelten, hat. Dies kann ferner in gewissen Punkten zu Folgen führen, die der EWG selbst unerwünscht sind (Fall der überseeischen, mit der EWG assoziierten Ländern und Gebiete im Verhältnis zu anderen unterentwickelten Gebieten).

- b) Wenn die EWG den gemeinsamen Tarif abändert, wird sich ihr Beschluß nicht automatisch auf den Tarif des assoziierten Landes auswirken. In einem solchen Fall erfordert eine zur Erhaltung der Parallelität mit dem Tarif der EWG erfolgreiche Modifikation des Tarifs des assoziierten Landes die Zustimmung des Assoziierten. In der Praxis dürften die Entscheidungen seitens des neutralen Landes nicht allzu schwer zu treffen sein,

-- wenn die betreffenden Modifikationen mit den vereinbarten "Programmsätzen in Einklang stehen,

-- wenn ein Konsultationsverfahren besteht, welches es dem neutralen Land gestatten würde, seine Wünsche bezüglich der beabsichtigten Modifikationen bereits im Vorbereitungsstadium und nicht erst dann bekanntzugeben, wenn die Entscheidung praktisch bereits getroffen worden ist. Dem würde besondere Bedeutung beispielsweise bei Verhandlungen über sogenannte lineare Zollsenkungen zukommen, an denen das assoziierte Land teilnehmen können sollte. Unter solchen Umständen würde das neutrale Land Gelegenheit haben, seinen Fall darzulegen und ihn berücksichtigt zu sehen.

- c) Fälle können eintreten, in denen das neutrale Land es für notwendig erachtet, die Initiative zu ergreifen, z.B. in Ausübung seiner Vertragshoheit, um seinen Zolltarif in bezug auf eine oder mehrere Positionen abzuändern. Solche Fälle könnten sich grundsätzlich in bezug auf jede beliebige Position ergeben; in der Praxis beziehen sie sich aber, wie z.B. im Falle von "Hauptlieferländern", hauptsächlich auf bestimmte Positionen im Zolltarif. Abänderungen dieser Art würden nicht notwendigerweise Disparitäten zwischen dem nationalen Zolltarif und dem EWG-Tarif schaffen oder vergrößern, insbesondere im Falle von sogenannten linearen Verhandlungen.

Wenn jedoch die Gefahr der Schaffung oder Vergrößerung einer Zolltarif-Disparität besteht, könnte das neutrale Land die EWG informieren und konsultieren. Ginge man aber

über die Verpflichtung, die EWG zu informieren und zu konsultieren, hinaus, würde dies einer Preisgabe der Vertragshoheit gleichkommen und damit für das neutrale Land unannehmbar sein.

- d) Wenn von Beginn des Assoziierungsabkommens an oder infolge eines Beschlusses der EWG oder des neutralen Landes Divergenzen zwischen den gegenüber Drittländern angewandten Zolltarifen bestünden, müßten möglicherweise Maßnahmen ergriffen werden, um Handelsverzerrungen oder sonstige Schäden zu vermeiden. Grundsätzlich müßte es möglich sein, daß diese Maßnahmen von dem assoziierten Land wie auch von der EWG ergriffen werden. Um zu verhindern, daß sie zu große Schwierigkeiten verursachen, sei es im Funktionieren der Assoziation oder in der Ausübung der Vertragshoheit, sollten die Grundsätze, nach denen diese Maßnahmen bestimmt würden, in den Programmsätzen niedergelegt werden.

Wenn die Vertragsparteien zu keiner Einigung gelangen, könnte das u.a. im Absatz 18 angegebene Verfahren zur Anwendung kommen.

--- 0 --- 0 --- 0 --- 0 --- 0 ---

39. Abschließend ist zu sagen, daß es angesichts des dynamischen und wechselnden Charakters der Zollpolitik nicht möglich erscheint, konkrete Regeln aufzustellen, die in endgültiger Form das Verhältnis zwischen dem gemeinsamen Tarif und dem Tarif des neutralen Landes festlegen würden. Es müßte jedoch möglich sein, Programmsätze aufzustellen, die den im integrierten Markt Handelstreibenden eine angemessene Sicherheit bieten, daß es in der Praxis eine ausreichende Koordinierung der Tarifpolitik geben wird, und die die Ausübung der Vertragshoheit durch den Assoziierten aus Gründen bedeutenden nationalen Interesses aufrecht erhalten. Der Assoziationsrat wird jedoch - ausgenommen vielleicht für genau bestimmte Zeiträume - nicht in der Lage sein, durch einen beide Parteien bindenden Beschluß die Sätze der Außentarife festzusetzen, weil weder von der EWG noch von dem neutralen Land erwartet werden kann, daß sie auf das Recht, ihre Zollltarife gegenüber Drittländern zu modifizieren, verzichten. Schließlich müßte es ein wirksames System einer vorherigen Konsultation zwischen der EWG und dem assoziierten Land geben, um im gemeinsamen Interesse das Funktionieren der Assoziation auf diesem Gebiet zu erleichtern.