SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 17. FEBRUAR 1976

Herr Präsident
meine Herren Richter!

Artikel 19 der Verordnung Nr. 120/67 (ABl. 1967, Nr. 117) über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide sieht vor, daß die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden können, wenn der cif-Preis eines oder mehrerer der in Artikel 2 genannten Erzeugnisse — es sind dies Weichweizen, Hartweizen, Gerste, Mais und Roggen — den Schwellenpreis erheblich überschreitet und falls diese Lage andauern könnte und der Markt der Gemeinschaft dadurch gestört wird oder gestört zu werden droht.

Zu dieser Vorschrift sind in der Ratsverordnung Nr. 1968/73 (ABl. 1973, L 201), geändert durch die Ratsverordnung Nr. 2632/73 (ABl. 1973, L 272), Grundregeln ergangen. Danach kann in der beschriebenen Situation Ausfuhrabschöpfung erhoben werden. Aufgeführt sind außerdem unter anderem die Faktoren, die bei der Festsetung der Abschöpfung zu berücksichtigen sind. Von ihnen nenne ich in bezug auf die in Artikel 1 d der Verordnung Nr. 120/67 genannten Erzeugnisse, zu denen auch Getreidemischfutter gehört, den in Artikel 3 Absatz 2 unter b angeführten Faktor, nach dem „die für die Herstellung der betreffenden Erzeugnisse erforderlichen Getreidemengen und gegebenenfalls der Wert der Nebenerzeugnisse" zu berücksichtigen sind.

Eine Situation, in der die Einführung einer Abschöpfung bei der Ausfuhr im Getreidesektor geboten erschien, war zum erstenmal im August 1973 gegeben. Ausfuhrabschöpfungen wurden seinerzeit gemäß der Kommissionsverordnung Nr. 2207/73 (ABl. 1973, L 226) zunächst für Gerste und Mais erhoben. In der Folgezeit wurde die Regelung immer weiter ausgedehnt. Sie galt kraft der Kommissionsverordnung Nr. 311/74 (ABl. 1974, L 34), die am 7. Februar 1974 in Kraft trat, auch für getreidehaltige Mischfuttermittel der Tarifnummer 23.07. Dabei wurde ein einheitlicher Abschöpfungssatz für sämtliche Erzeugnisse der Tarifnummer in Höhe von 26,25 RE angewandt, und zwar kraft der nachfolgenden Kommissionsverordnungen Nr. 317/74 (ABl. 1974, L 35), 381/74 (ABl. 1974, L 43), 410/74 (ABl. 1974, L 46) und 427/74 (ABl. 1974, L 49) unverändert bis zum 24. Februar 1974. Die Kommissionsverordnung Nr. 433/74 (ABl. 1974, L 50) brachte dann mit Wirkung vom 25. Februar 1974 eine Änderung. Die Abschöpfungsnomenklatur wurde umgestaltet, d. h. Futtermittel wurden je nach ihrem Gehalt an Getreideerzeugnissen im Sinne des Kapitels 10 und der Tarifnummern 11.01 und 11.02, ausgenommen Tarifstelle 11.02 G, unterschieden und die Abschöpfung entsprechend differenziert. Sie lag danach für Waren mit einem Gehalt an Getreideerzeugnissen von 5 bis 15 Gewichtshundertteilen bei 3,50 RE, und sie betrug 24,50 RE bei Waren, deren Gehalt an Getreideerzeugnissen mehr als 65 Gewichtshundertteile ausmachte.

Für das vorliegende Verfahren sind diese Vorschriften aus folgenden Gründen von Bedeutung.

Die Firma Effem in Verden, eine Herstellerin von Mischfuttermitteln, insbesondere für Hunde und Katzen, hat in der Zeit vom 7. bis 22. Februar 1974 Mischfutter der Tarifnummern 23.07 B I a 1 und 23.07 B I b 1 in dritte Länder exportiert. Dafür mußte sie Ausfuhrabschöpfung entrichten, wie sie in den soeben angeführten Kommissionsverordnungen festgelegt war. Die Firma Effem hält diese Abschöpfungen nicht für rechtmäßig. Sie sind nach ihrer Meinung überhöht; zulässig gewesen wäre, wie sie sagt, höchstens ein Betrag wie in der Kom-

missionsverordnung Nr. 433/74 vorgesehen, soweit die von ihr exportierten Produkte überhaupt Getreidebestandteile enthielten, was allenfalls in einem Umfang zwischen 5 und 15 Gewichtshundertteilen der Fall gewesen sei.

Die Firma Effem hat deshalb gegen den Abgabenbescheid Klage beim Finanzgericht Hamburg erhoben. Im einzelnen macht sie geltend, die Kommission habe beim Erlaß der im Vorlagebeschluß angeführten Verordnungen die Kriterien der Ratsverordnung Nr. 1968/73 in der Fassung der Verordnung Nr. 2632/73 nicht befolgt, insbesondere die in Artikel 3 Absatz 2 unter a) bis c) erwähnten Faktoren nicht berücksichtigt. Richtigerweise hätte die Abschöpfung nach dem Gehalt an Getreidebestandteilen bemessen werden müssen. Solche Getreidebestandteile enthielten nur die von ihr exportierten Waren der Tarifstelle 23.07 B I a 1. Die Erzeugnisse der Tarifstelle 23.07 B I b 1 enthielten zwar Stärke, aber nicht Getreide im Sinne des Kapitels 10 und im Sinne der Tarifstellen 11.01 und 11.02. Außerdem hätte die Kommission die Abschöpfung nach Maßgabe des Gehalts an Getreidebestandteilen differenzieren müssen. Keinesfalls könne man eine Abschöpfungsregelung für zulässig halten, nach der der Abschöpfungsbetrag den Wert der belasteten Bestandteile weit übersteige.

Die so ausgedrückten Zweifel an der Gültigkeit der hier interessierenden Abschöpfungsregelung hält das angerufene Finanzgericht nicht für unbegründet. Es hat daher durch Beschluß vom 5. August 1975 das Verfahren ausgesetzt und nach Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind die Verordnungen (EWG) der Kommission Nr. 311/74 vom 6. Februar 1974, Nr. 317/74 vom 7. Februar 1974, Nr. 381/74 vom 14. Februar 1974, Nr. 410/74 vom 18. Februar 1974 und Nr. 427/74 vom 20. Februar 1974 insoweit gültig, als für die in der Anlage dieser Verordnungen aufgeführten Erzeugnisse der TNr. 23.07 ohne Rücksicht auf den jeweiligen Gehalt an Stärke ein einheitlicher Abschöpfungssatz von 26,25 RE/t festgesetzt worden ist oder hätte der Abschöpfungssatz für Erzeugnisse dieser Tarifnummer so differenziert werden müssen, wie es im Anhang zur Verordnung (EWG) Nr. 433/74 vom 21. Februar 1974 geschehen ist?

Bei der Beurteilung der Gültigkeit der angeführten Kommissionsverordnungen ist sicher die Einlassung der Kommission als richtig anzuerkennen, daß sie zum Schutze des Gemeinsamen Marktes *vorbeugend* handeln durfte. Sie mußte keineswegs eine gefährliche Entwicklung der Exporte abwarten und jeweils aufgrund gemachter Erfahrungen mit speziell angepaßten Maßnahme reagieren. Insofern kann auf die Grundregeln verwiesen werden, auf die sich die Kommissionsakte stützen. So ist in Artikel 19 der Verordnung Nr. 120/67, wie wir gesehen haben, nicht nur von Marktstörungen, sondern auch von *drohenden* Marktstörungen die Rede. Dementsprechend erwähnt auch die Ratsverordnung Nr. 1968/73 mit ihren einschlägigen Grundregeln unter den zu berücksichtigenden Faktoren ausdrücklich das Erfordernis, Störungen auf dem Markt der Gemeinschaft zu *verhindern*.

Wenn feststeht, daß die Kommission vorbeugend tätig werden durfte, so bedeutet dies gleichzeitig, daß sie aufgrund von Prognosen handeln mußte, die sich allenfalls aus einer Reihe von Indizien ableiten ließen. Bei einer derartigen Aktion sind Irrtümer nie auszuschließen. Wenn sie sich herausstellen, so schließt dies nicht zwangsweise das Urteil ein, das von der Kommission erzielte Ergebnis sei rechtswidrig. Namentlich kann ein solches Urteil nicht allein rückblickend begründet werden, d. h. ein einfacher Vergleich der Ende Februar erlassenen Verordnung Nr. 433/74, die auf gewonnene Erfahrungen und möglicherweise auf eine veränderte Wirtschaftslage zurückgeht, mit den Anfang Februar erlassenen Verordnungen berechtigt nicht zu der

Feststellung, diese seien nicht rechtmäßig.

Die Kommission hat des weiteren recht, wenn sie hervorhebt, sie habe beim Erlaß wirtschaftspolitischer Maßnahmen wie im vorliegenden Falle einen weiten Beurteilungsspielraum. Tatsächlich enthalten die Ratsverordnungen zur Festlegung der bei Störungen auf dem Getreidesektor anzuwendenden Grundregeln nicht durchweg präzis fixierte Kriterien, es gelten zum Teil so vage formulierte Faktoren wie „Verhinderung von Marktstörungen" oder Beachtung der „wirtschaftlichen Aspekte der Ausfuhr". Außerdem kommen in den vom Rat festgelegten Kriterien zum Teil verschiedenartige Aspekte zur Geltung, die eine Abwägung und einen Ausgleich verlangen. Dies ist bei der Beurteilung ebenso zu berücksichtigen wie die andere Tatsache, daß im Bereich dieser Schutzregelung natürlich wie generell in den Agrarmarktordnungen um eine gewisse Pauschalierung nicht herzumzukommen ist. So kann von der Kommission unmöglich verlangt werden, daß sie jedes Erzeugnis nach seinen Eigenarten erfaßt; man wird ihr vielmehr das Recht zusprechen müssen, nach Warengruppen vorzugehen, namentlich wenn dies nach der Marktlage angebracht erscheint.

Dennoch habe ich erhebliche Bedenken, die von der Kommission in dem hier interessierenden Sektor getroffenen Maßnahmen als gerechtfertigt zu bezeichnen. Dabei geht es nicht – darauf hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens mit Recht hingewiesen – um die Bemessung der Höhe der Abschöpfung für die Tarifnummer 23.07, die von der Maisabschöpfung und einem Durchschnittsgehalt Mais in Höhe von 75 % ausgeht, sondern es ist allein wichtig, ob von der Kommission eine Differenzierung nach Erzeugnisgruppen innerhalb der genannten Tarifnummer verlangt werden konnte.

Insofern haben mehrere Überlegungen Bedeutung.

Wesentlich ist zunächst einmal, daß die Ausfuhrabschöpfung – ganz abgesehen davon, daß sie eine Art Spiegelbild der seit langem bestehenden Einfuhrabschöpfungen ist – nicht zum erstenmal im Frühjahr 1974 angewandt wurde. Es lag also im Februar 1974 nicht eine Situation vor, in der die Kommission in ganz kurzer Zeit für eine große Anzahl von Erzeugnissen einen komplizierten Mechanismus hätte auf die Beine stellen müssen, was natürlich gerechtfertigt hätte, daß dem einzelnen Erzeugnis nicht übermäßig viel Zeit und Aufmerksamkeit hätte gewidmet werden können. Die Regelung wurde vielmehr schon seit August 1973, wenn auch zunächst nur für einzelne Getreidearten, praktiziert, und ihr Anwendungsbereich wurde nach und nach ausgedehnt. Im Februar 1974 war neu im wesentlichen die Einbeziehung der Tarifnummer 23.07, wie ein Vergleich mit der letzten vor der Verordnung Nr. 311/74 ergangenen Verordnung Nr. 255/74 (ABl. 1974, L 28) ergibt. Die Kommission hatte es also mit einer verhältnismäßig eng umgrenzten Problematik zu tun, und dies bedingt natürlich einen strengeren Maßstab der Beurteilung auch bei prinzipieller Anerkennung eines weiten Entscheidungsspielraums.

Von der Kommission haben wir sodann auch erfahren, sie sei zu der streitigen Maßnahme veranlaßt worden, weil sie feststellen mußte, daß seit September 1973 zunehmend Ausfuhrlizenzen für die seinerzeit noch abschöpfungsfreien Mischfuttermittel beantragt worden seien. Sie habe so den Eindruck gewinnen müssen, die Erhebung von Ausfuhrabschöpfungen auf Getreide habe zu einem Ausweichen auf Getreidemischungen, d. h. Futtermittel der Tarifnummer 23.07, im Export geführt. Meines Erachtens lag es bei dieser Sachlage ohne weiters nahe, den Schwerpunkt der Maßnahmen zunächst auf solche Getreidemischungen zu legen, zumal da eine Erstreckung auf verwandte Produkte – dies zeigt die rasche Aufeinanderfolge der hier zu beurteilenden Kommissionsverordnungen – in

kürzester Zeit möglich war. Nicht recht einzusehen ist dagegen, daß die Maßnahme generell für alle Mischfuttermittel der Tarifnummer 23.07 getroffen wurde, auch für solche, bei denen Getreideerzeugnisse nur eine ganz untergeordnete Rolle spielen, wo also eine Gefahr für den Getreidemarkt so gut wie nicht gegeben war.

Bedeutsam für die Beurteilung ist ferner, daß die einschlägige Grundverordnung des Rates, die Verordnung Nr. 1968/73, in ihrem Artikel 3 Absatz 2 b ausdrücklich vorschreibt, es seien die für die Herstellung der betreffenden Erzeugnisse erforderlichen Getreidemengen zu berücksichtigen. Zwar muß man dazu einräumen, daß sich diese Regel auf alle in Artikel 1 Buchstaben c und d der Verordnung Nr. 120/67 genannten Erzeugnisse bezieht. Ich würde daraus aber nicht folgern, eine Differenzierung nach Tarifnummern sei in jedem Falle ausreichend. Wenn sich so für den Abschöpfungsmechanismus offensichtlich ein zu grobes Schema ergibt und wenn die Umstände eine weitergehende Berücksichtigung des wichtigen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erlauben, ist durchaus auch eine Differenzierung im Rahmen einer einzelnen Tarifnummer angezeigt. Dabei wird selbstverständlich kein vernünftiger Mensch die genaue Erfassung jeder einzelnen Ware im Rahmen einer Tarifnummer verlangen, die wie die Tarifnummer 23.07 eine Vielzahl von Mischungen umfaßt. Ich denke aber doch, daß die Kommission nicht überfordert war mit einer groben Untergliederung nach einigen Gruppen, so wie sie die Nomenklatur der Verordnung Nr. 311/74 im Hinblick auf den Stärkegehalt vorsieht oder so wie sie in der Verordnung Nr. 433/74 in bezug auf den Gehalt an Getreideerzeugnissen vorgenommen worden ist.

Selbst wenn man von einem weiten Beurteilungsspielraum der Kommission ausgeht, scheint sich mir in Anbetracht der Tatsache, daß die Kommission Anfang Februar 1974 bei Einbeziehung der Tarifnummer 23.07 in die Ausfuhrabschöpfungsregelung eine grobe Differenzierung unterlassen und in die Abschöpfungsregelung auch Waren miteinbezogen hat, die keine abschöpfungsfplichtigen Erzeugnisse oder nur ganz geringe Mengen davon enthalten, der Schluß aufzudrängen, daß ihre Maßnahmen nicht mit den vom Rat festgelegten Grundregeln und mit dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen. Den im Vorlagebeschluß genannten Kommissionsverordnungen fehlt es somit an der Rechtmäßigkeit. Dagegen berechtigt wohl ein Vergleich des in den kritisierten Kommissionsverordnungen vorgesehenen Abschöpfungssatzes für die Tarifnummer 23.07 mit dem höchsten, gleichfalls für diese Tarifnummer festgelegten Abschöpfungssatz, wie er sich aus der Verordnung Nr. 433/74 ergibt — die Wirtschaftslage kann sich insoweit nicht grundlegend geändert haben —, zu der Annahme, daß gegen die Regelung der zuletzt genannten Kommissionsverordnung nichts einzuwenden ist, weil sie eine gewisse Differenzierung gebracht hat und nach ihr für Erzeugnisse mit geringem Anteil an Getreideerzeugnissen ein verhältnismäßig niedriger Abschöpfungssatz galt oder bei ganz geringen Anteilen von einer Abschöpfungserhebung überhaupt abgesehen wurde.

Auf die Frage des Finanzgerichts Hamburg sollte daher meines Erachtens geantwortet werden, daß die Kommissionsverordnungen Nr. 311/74, 317/74, 381/74, 410/74 und 427/74 insoweit ungültig sind, als sie für alle Waren der Tarifnummer 23.07 ohne Rücksicht auf den Gehalt an Getreidebestandteilen einen einheitlichen Abschöpfungssatz vorgesehen haben.