3. Die Organe der Gemeinschaft verfügen über einen Ermessensspielraum bei der Wahl der zur Verwirklichung ihrer Handelspolitik erforderlichen Mittel, und die Wirtschaftsteilnehmer dürfen nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die durch Entscheidungen dieser Organe im Rahmen ihres Ermessensspielraums verändert werden kann.

In der Rechtssache 52/81

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA WERNER FAUST, Hamburg, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte H. W. Samuel, G. Horeis, D. Mankowski, K.-D. Quack und J. D. Hisam, Hamburg, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes M. Hilf als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: O. Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Schadensersatz gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. O'Keeffe, der Richter G. Bosco und T. Koopmans,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die *Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust* (im folgenden: Firma Faust) ist ein Unternehmen, das in der Bundesrepublik Deutschland eine cif-Handelsagentur betreibt. Ein nicht unerheblicher Teil ihrer Tätigkeit besteht darin, auf fremde Rechnung Pilzkonserven aus Taiwan einzuführen.

Die Pilzkonserven fallen unter die gemeinsame Marktorganisation, die für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse durch die Verordnung (EWG) Nr. 865/68 des Rates vom 28. Juni 1968 (ABl. L 153, S. 8) geschaffen worden ist. Durch diese Verordnung wurde die Kommission unter anderem dazu ermächtigt, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, falls sich aus der Einfuhr von Erzeugnissen aus Drittländern die Gefahr einer Störung des innergemeinschaftlichen Marktes ergeben sollte.

Solche Maßnahmen wurden zum ersten Mal im Jahr 1974 durch die Verordnung (EWG) Nr. 2107/74 der Kommission vom 8. August 1974 (ABl. L 218, S. 54) ergriffen, durch die jede Einfuhr von Pilzkonserven aus Drittländern von der Vorlage einer Einfuhrlizenz abhängig gemacht wurde. Diese Lizenz wurde jedem Antragsteller für eine Menge ausgestellt, die unter Bezugnahme auf die Menge der Erzeugnisse, die der Betroffene im entsprechenden Monat des Vorjahres eingeführt hatte, oder unter Bezugnahme auf die während der drei vorangehenden Jahre eingeführte Durchschnittsmenge berechnet war. Artikel 1 Absatz 4 der genannten Verordnung nahm von diesem Referenzsystem ausdrücklich die Einfuhren aus Drittländern aus die sich bereit erklärten, bestimmte Garantien zu liefern, insbesondere die, einen Mindestpreis einzuhalten und jede Verkehrsverlagerung zu vermeiden.

Gegen Ende des Jahres 1976 kam die Kommission zu der Auffassung, daß der Importdruck nachgelassen habe, und hob die zuvor ergriffenen Schutzmaßnahmen durch die Verordnung (EWG) Nr. 3096/76 vom 17. Dezember 1976 (ABl. L 348, S. 26) auf.

Am 14. März 1977 erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 516/77, durch die die grundlegenden Bestimmungen der gemeinsamen Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse kodifiziert und ergänzt wurden (ABl. L 73, S. 1). Durch diese Verordnung wird die Kommission unter anderem dazu ermächtigt, bei ernstlichen Störungen des Marktes die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 14 Absatz 2). Die Durchführungsbestimmungen für diese Maßnahmen wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 521/77 des Rates vom 14. März 1977 (ABl. L 73, S. 28) festgelegt, die in Artikel 2 die die Einfuhren aus Drittländern betreffenden Schutzmaßnahmen nennt und insbesondere bestimmt, daß diese Maßnahmen „auf Einfuhren mit Herkunft aus oder Ursprung in bestimmten Ländern, Ausfuhren nach bestimmten Ländern, bestimmte Qualitäten oder Aufmachungen beschränkt werden" können. Artikel 3 der Verordnung schreibt die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinschaft vor, die sich aus internationalen Übereinkünften ergeben.

Auf der Grundlage der Verordnung Nr. 516/77 erließ die Kommission am 25. Mai 1978 mit Verordnung (EWG) Nr. 1102/78 (ABl. L 139, S. 26) neue Schutzmaßnahmen, die darin bestanden, daß die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilze mit sofortiger Wirkung ausgesetzt wurde. Nach Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung galt das Einfuhrverbot nicht „für Pilzkonserven mit Ursprung in den Drittländern, bei denen die Kommission anerkennt, daß sie in der Lage sind, zu gewährleisten, daß ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft eine bestimmte, von der Kommission gebilligte Menge nicht überschreiten". Artikel 3 bestimmte, daß Artikel 2 zugunsten der Volksrepublik China anzuwenden war.

Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1213/78 vom 5. Juni 1978 (ABl. L 150, S. 5) nahm die Kommission auch Taiwan von der Anwendung der Schutzmaßnahme aus. Diese Verordnung wurde jedoch fast auf der Stelle durch die Verordnung Nr. 1449/78 der Kommission vom 28. Juni 1978 (ABl. L 173, S. 25) aufgehoben. Die Kommission behauptet, sie sei angesichts der erheblichen und unvorhergesehenen Zunahme der Anträge auf Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven mit Ursprung in Taiwan dazu gezwungen gewesen, die Schutzmaßnahme erneut auf dieses Land zu erstrecken.

Im Jahr 1979 wurden Einfuhrlizenzen nur für die Volksrepublik China erteilt, die sich dazu verpflichtet hatte, ihre Exporte in den Gemeinsamen Markt auf 20 000 t zu beschränken, und gegen Ende des Jahres für Südkorea, das sich dazu bereit erklärt hatte, seine Ausfuhren in die Gemeinschaft auf 1 500 t zu beschränken. Taiwan, das sich mit einer Quote von 1 000 t nicht einverstanden erklärt hatte, konnte nur die Einfuhr von 1 500 t, die sich bereits in deutschen Zollagern befanden, in den Gemeinsamen Markt erreichen.

Auch im Jahr 1980 galten die Schutzmaßnahmen bis zum 4. März 1980 für alle Drittländer mit Ausnahme der Volksrepublik China und Südkoreas weiter. Danach hob die Kommission durch Verordnung (EWG) Nr. 547/80 vom 4. März 1980 (ABl. L 60, S. 16) die Schutzmaßnahmen auf und ließ für die Länder, die bis dahin eine Selbstbeschränkung abgelehnt hatten, die Erteilung von Lizenzen bis zu 10 % der in den Jahren 1977 und 1978 registrierten Gesamtmenge der Einfuhren zu. Diese Regelung galt jedoch nicht für Taiwan. Taiwan erklärte sich in der Folge bereit, seine Lieferungen von Pilzkonserven in die Gemeinschaft im Jahr 1980 auf 1 000 t zu beschränken, und es konnten schließlich für Erzeugnisse mit Herkunft aus diesem Land Einfuhrlizenzen bis zu dieser Menge ausgestellt werden.

Die neueren Rechtsvorschriften der Gemeinschaft haben also die Einfuhren von Pilzkonserven aus Taiwan von 14 727,2 t im Jahr 1978 auf eine unbedeutende Menge (55,3 t) im Jahr 1979 und auf 1 000 t im Jahr 1980 reduziert.

Die Firma Faust, die im Jahr 1978 396 128 Karton Pilze aus Taiwan eingeführt und dafür eine Provision in Höhe von 117 593 DM erhalten hatte, führte im Jahr 1979 keinen einzigen Karton ein (die Zahl der im Jahr 1980 eingeführten Kartons ist nicht angegeben, es ist aber anzunehmen, daß sich in diesem Jahr die gleiche Situation ergeben hat).

Die Klägerin trägt vor, sie habe einen erheblichen Schaden erlitten (den sie im Klageantrag näher bezeichnet) und sei nicht in der Lage gewesen, sich an den neuen Handelsströmen mit der Volksrepublik China zu beteiligen, da diese ihren Handel ausschließlich über zwei oder drei große Importeure abwickle und es im übrigen aus politischen Gründen ablehne, mit Firmen, die sich auch mit der Vermarktung taiwanesischer Produkte

befaßten, Geschäftsbeziehungen aufzunehmen.

Die Firma Faust ist der Auffassung, die Verluste, die sie in den Jahren 1979 und 1980 erlitten habe, seien die Folge der Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr von Pilzen, wie sie sich aus der Verordnung (EWG) Nr. 3096/76 der Kommission vom 17. Dezember 1976, der Verordnung (EWG) Nr. 1102/78 der Kommission vom 25. Mai 1978 und aus der Verordnung (EWG) Nr. 1449/78 der Kommission vom 28. Juni 1978 ergebe.

Diese Verordnungen sind ihrer Meinung nach rechtswidrig, und sie leitet daraus ab, daß sie gute Gründe habe, die Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag auf Schadensersatz zu verklagen. Sie hat dies mit am 10. März 1980 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereichter Klageschrift getan.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne voherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat die Klägerin jedoch aufgefordert, bestimmte Fernschreiben, die diese in ihrer Erwiderung erwähnt hatte, vorzulegen.

Durch Beschluß vom 26. Oktober 1981 hat der Gerichtshof die Rechtssache nach Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Erste Kammer verwiesen.

II — Anträge der Parteien

Die Firma *Faust* beantragt,

— die Beklagte zu verurteilen, an die Klägerin US-Dollar 114 930 nebst 4 % Zinsen seit Zustellung der Klage zu zahlen;

— der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— die Klägerin zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

III — Vorbringen der Parteien

Die Firma *Faust* trägt zur Ermittlung des Schadens, dessen Ersatz sie fordert, vor, bei einer normalen Weiterentwicklung der Einfuhren und insbesondere bei Beibehaltung des Referenzsystems, hätte sie davon ausgehen können, daß sie ihren Anteil an den Einfuhren von Champignonkonserven aus Taiwan von 19,12 % halte. Dies hätte für die beiden Jahre 1979 und 1980 jeweils 292 380 Kartons = 2 600 t bedeutet, aus denen sie in jedem Jahr US-Dollar 57 465 Provision, zusammen US-Dollar 114 930 erzielt hätte.

Nach diesen Angaben legt die Firma Faust die Gründe dar, aus denen sie die neue Regelung für die Erteilung von Einfuhrlizenzen für rechtswidrig hält. Sie trägt vor, die Kommission habe mit ihrer Verordnung (EWG) Nr. 3096/76 das alte, auf Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2107/74 basierende, bis dahin ausnahmslos praktizierte Referenzsystem aufgegeben. Die Aufgabe des Referenzsystems verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot als Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts. Der Schutzbereich des aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz herzuleitenden Diskriminierungsverbots erstrecke sich auch auf die verschiedenen Handels- und Gewerbezweige untereinander, also auch auf die Klägerin als Importagentur.

Es habe keine sachlich gerechtfertigten Gründe gegeben, von diesem Referenzsystem, das aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung hergeleitet sei, abzu-

gehen. Nachdem in den Jahren 1974, 1975 und 1976 auf die Volksrepublik China ein erheblicher Anteil der Gesamteinfuhren entfallen sei, habe auch für die Zukunft eine völlig ausreichende Bezugsgröße vorgelegen, die alle angestammten Exportländer angemessen und gleichmäßig an den verbleibenden Importen in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft beteiligt hätten. Anstatt die Einfuhren aus verschiedenen Drittländern proportional zu verringern, habe die Kommission dagegen Taiwan völlig von der Erteilung von Einfuhrlizenzen ausgeschlossen. Beherrschendes Motiv dieser Neuregelung, die die Einfuhren aus der Volksrepublik China begünstige, sei es gewesen, stärkere Handelsbeziehungen mit diesem Land anzuknüpfen. Ein solches Motiv könne jedoch keine Regelung rechtfertigen, die mit höherrangigen Normen des Gemeinschaftsrechts, wie dem Diskriminierungsverbot unvereinbar sei. Außerdem ziehe die Nichtigkeit der Verordnung Nr. 3096/76 notwendigerweise die Nichtigkeit aller folgenden Maßnahmen nach sich, die auf diese Verordnung Bezug nähmen.

Die Firma Faust trägt dann vor, die Verordnung Nr. 1213/78 vom 5. Juni 1978, durch die die Kommission bescheinigt habe, daß auch Taiwan sicherstellen könne, daß seine Ausfuhren in die Gemeinschaft die von der Kommission akzeptierten Mengen nicht überstiegen, sei wenig später durch die Verordnung Nr. 1449/78 vom 28. Juni 1978 aufgehoben worden. Allein die Kürze der zwischen dem Erlaß der beiden Verordnungen abgelaufenen Zeitspanne lasse erkennen, daß die Kommission nicht aufgrund einer gewissenhaften Sachprüfung tätig geworden sei, sondern daß allein politische Aspekte diese Entscheidung herbeigeführt hätten, die erneut jegliche Einfuhr aus Taiwan verhindert habe.

Die Firma Faust unterstreicht außerdem, daß im Jahr 1979 die Volksrepublik China als alleiniger Lieferant für Pilzkonserven in Erscheinung getreten sei und daß im Jahr 1980 von den insgesamt 29 000 t Pilzen, die in die Gemeinschaft eingeführt werden sollten, nur 1 000 t auf Taiwan entfallen seien, d. h. ungefähr 3 % des Gesamtvolumens, während die Ausfuhren aus Taiwan in den Jahren 1975 bis 1978 einen Jahresdurchschnitt von fast 13 000 t erreicht hätten. Unter diesen Voraussetzungen liefen die in den Jahren 1979 und 1980 auf Taiwan entfallenden Mengen ganz eindeutig auf eine Diskriminierung der Handelskreise in der Gemeinschaft hinaus, die mit der Vermarktung von taiwanesischen Pilzkonserven befaßt seien.

Die Firma Faust erkennt zwar an, daß das Gemeinschaftsrecht nicht notwendigerweise jede Geschäftsbeziehung, jedes „know-how" oder allgemein jeden Kundenstamm eines Unternehmens schütze, sie ist jedoch der Auffassung, daß es die Aktiva eines eingerichteten Gewerbebetriebes schütze, die sich im Laufe der Jahre materiell verfestigt hätten. Zu diesen Aktiva seien auch lang etablierte Handelsbeziehungen wie die zu rechnen, die Faust mit Taiwan geknüpft habe.

Schließlich habe die Kommission auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, da sie Störungen des Marktes allein durch die Anwendung der auf der Grundlage des durch die Verordnung Nr. 2107/74 geschaffenen Referenzsystems berechneten mengenmäßigen Beschränkungen hätte verhindern können, und gegen den Grundsatz des schutzwürdigen Vertrauens, da das nicht gerechtfertigte Abgehen vom Referenzsystem für die Klägerin in keiner Weise voraussehbar gewesen sei.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* trägt vor, sie habe — wie die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in den Jahren 1974 bis 1980 deutlich zeige — versucht, mit den ihr vom Rat übertragenen Befugnissen den auf den Markt drängenden und sich ständig ändernden Importmengen zu begegnen und die dadurch verursachten Störungen zu beseitigen. Wenn es dabei im Ergebnis zu einer Verlagerung des Handelsstroms zugunsten der Volksrepublik China gekommen sei, so liege dies einerseits an der frühzeitigen Bereitschaft der Volksrepublik, die erforderlichen Selbstbeschränkungsmaßnahmen zu ergreifen, sowie andererseits an der Berücksichtigung der vom Rat umorientierten Handelspolitik gegenüber der Volksrepublik China.

Der Anspruch der Klägerin sei nicht begründet, weil es an einer Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm fehle. Als einschlägige Rechtsnormen könnten vorliegend völkerrechtliche Grundsätze ebenso in Betracht kommen wie allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.

Was die Grundsätze des Völkerrechts angehe, so sei keine Norm sichtbar, die verletzt sein könnte: Vertragliche Beziehungen hätten zwischen der Gemeinschaft und Taiwan nicht bestanden; Taiwan sei kein Mitglied des GATT und könne sich daher auf keine Bestimmung dieses Abkommens berufen; das Völkerrecht enthalte kein allgemeines Verbot der Diskriminierung in den Beziehungen zwischen seinen Subjekten. Hinzuzufügen sei noch, daß keiner dieser Grundsätze des Völkerrechts Rechte einzelner begründen könne, auf die sich diese vor den nationalen Gerichten oder dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften berufen könnten.

Die von der Kommission ergriffenen Schutzmaßnahmen verstießen auch nicht gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht. Die Verordnungen des Rates, die die Rechtsgrundlage dieser Maßnahmen darstellten, ließen ausdrücklich ihre selektive Anwendung vorbehaltlich der Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft zu. Der EWG-Vertrag selbst kenne überdies „keinen allgemeinen Grundsatz, nach dem die Gemeinschaft verpflichtet wäre, in ihren Außenbeziehungen die Drittländer in jeder Hinsicht gleichzubehandeln".

In der vorletzten Begründungserwägung der bereits zitierten Grundverordnung Nr. 516/77 komme zum Ausdruck, daß „die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse ... zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages vorgesehenen Zielen in geeigneter Weise Rechnung tragen" müsse. Die in Artikel 110 genannte Notwendigkeit, der gemeinsamen Handelspolitik Rechnung zu tragen, werde im übrigen durch die Aussage des Artikels 39 Absatz 2 unausgesprochen bestätigt, „daß die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt", so daß die gemeinsame Agrarpolitik nicht losgelöst von der Außenhandelspolitik gesehen werden könne. Der Klägerin sei sicher einzuräumen, daß das beste Referenzsystem dasjenige wäre, das den Wettbewerb am wenigsten beeinträchtige, man dürfe aber nicht vergessen, daß der Vertrag den Organen den Spielraum einräume, der notwendig sei, um die Agrarhandelspolitik auf die vorgegebenen gesamtpolitischen Umstände und Abläufe abzustimmen. Wenn die Gemeinschaftsorgane bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen einen weiten Ermessensspielraum hätten, dann müßten sie um so mehr im Außenhandelsbereich, der nicht der einseitigen Gestaltung durch die Gemeinschaftsorgane unterliege, über einen solchen Spielraum verfügen.

Die Kommission habe bei dem Erlaß der nicht nur Taiwan betreffenden Schutzmaßnahmen weder ein aus dem Gleichheitsgrundsatz abzuleitendes gemeinschaftsrechtliches Diskriminierungsverbot, noch den Vertrauensgrundsatz, noch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

Eine rechtswidrige Diskriminierung der Klägerin im Rahmen der Betätigung ihrer Außenwirtschaftsfreiheit liege nicht vor. Die von der Klägerin erlittenen Nachteile beruhten auf keiner willkürlichen Maßnahme der Kommission, sondern folgten sachnotwendig u. a. aus der vom Rat festgelegten Umorientierung der Handelspolitik der Gemeinschaft im Hinblick auf die Volksrepublik China bzw. Taiwan.

Auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes sei nicht verletzt. Die umstrittenen Schutzmaßnahmen griffen weder in abgeschlossene Verträge ein, noch stünden sie im Widerspruch zu einem Verhalten der Kommission, aus dem die Klägerin Rückschlüsse auf die künftige Außenhandelspolitik der Gemeinschaft hätte ableiten können. Im Gegenteil habe der Klägerin als umsichtigem Importagenten der sich über einen längeren Zeitraum abzeichnende Wandel der Politik der Gemeinschaft nicht verborgen bleiben dürfen. Jeder am Außenhandel beteiligte Marktteilnehmer müsse ständig auch mit plötzlich auftretenden Rückwirkungen, die von der gemeinschaftlichen Handelspolitik ausgingen, rechnen. Auf die Erhaltung der geschäftlichen Handelschancen, die die Teilnahme am Außenhandel biete, könnten die Marktteilnehmer grundsätzlich nicht vertrauen. Diese zu bewahren gehöre nicht zu den Amtspflichten der Gemeinschaftsorgane.

Aus den gleichen Gründen sei auch eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht ersichtlich. Jede Änderung der Außenhandelspolitik wirke sich zwangsläufig auf die Handelschancen der an diesem Handel beteiligten Marktteilnehmer aus.

Im Ergebnis ist die Kommission der Auffassung, sie habe sich nicht rechtswidrig verhalten und es erübrige sich daher zu prüfen, ob ihr Verhalten eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer Norm des Gemeinschaftsrechts darstelle. Wie dem auch sei, in einem Bereich, der zum Teil von den auswärtigen Beziehungen und unter Umständen vom Außenhandel mit bestimmt werde, dürfte eine solche Verletzung angesichts eines besonders weiten Gestaltungsspielraums der Gemeinschaftsorgane weniger als in jedem anderen Bereich festgestellt werden können.

Zu der Frage schließlich, ob der Klägerin überhaupt ein Schaden im Rechtssinne entstanden ist, trägt die Kommission vor:

— Nicht jeder Eingriff in langfristige Außenhandelsbeziehungen eines Marktteilnehmers führe notwendigerweise zu einem Anspruch auf Ersatz des erlittenen Schadens;

— selbst wenn man einräume, daß eine Verpflichtung zum Schutz der Importeure beim Erlaß von Schutzmaßnahmen bestehe, so erscheine diese Schutzwirkung zumindest abgeschwächt, wenn es sich um Personen wie die Importagenten handele, die nur mittelbar an diesem Handel beteiligt seien;

— die Höhe des erlittenen Schadens dürfe angesichts der besonderen Unsicherheiten und Gegebenheiten im Außenhandelsbereich nicht unter Bezugnahme auf die Provisionen errechnet werden, die der Betroffene in der Vergangenheit erhalten habe.

In ihrer *Erwiderung* bestreitet die Firma *Faust* die Richtigkeit der Angaben, auf die die Kommission zur Rechtfertigung der angefochtenen Verordnungen Bezug nimmt.

Sie trägt zunächst vor, der durchschnittliche Einstandspreis aller im Jahr 1978 in die Bundesrepublik Deutschland (wohin 95 % der Einfuhren dieses Erzeugnisses in die Gemeinschaft weitergeleitet würden) eingeführten Mengen von Pilzkonserven sei um 14,4 % höher gewesen als der Verkaufspreis der Gemeinschaftsproduzenten.

Sie bemerkt anschließend, die Kommission könne nicht behaupten, Taiwan sei nicht bereit gewesen, eine Beschränkung seiner Ausfuhren in die Gemeinschaft zu garantieren. In Wirklichkeit habe die Kommission Taiwan niemals eine Möglichkeit geboten, zu einem Selbstbeschränkungsabkommen auf einer nur halbwegs tragbaren Basis zu kommen.

Was die Zunahme der Anträge auf Einfuhrlizenzen betrifft, die die Kommission dazu veranlaßt habe, die zuvor gegen Taiwan ergriffene Schutzmaßnahme am 28. Juni 1978 wieder in Kraft zu setzen, betont Faust, bei dem im Jahr 1978 in Geltung gewesenen System der Ausstellung von Lizenzen habe bei den Mengen, die sich aus den für ein bestimmtes Drittland ausgestellten Lizenzen ergeben hätten, nicht die Gewißheit bestanden, daß diese Mengen tatsächlich aus diesem Land eingeführt würden, da das Einkaufsland in der Folge habe geändert werden können.

Sie erinnert schließlich daran, daß die Kommission auf die Schutzklauseln im Mai 1978 zurückgegriffen habe, nachdem sie Südkorea Einfuhrlizenzen für Mengen zugesagt gehabt habe, die die Importe aus diesem Land innerhalb der vorangehenden drei Jahre um 350 % überstiegen hätten, und nachdem sie der Volksrepublik China die Lieferung einer Menge zugebilligt gehabt habe, die um 20 % über der des Jahres 1977 gelegen habe. Die Einfuhren aus Taiwan aber hätten nur einen kleinen Teil (nicht mehr als ungefähr 13 %) des Gesamtvolumens der Einfuhren im Jahr 1978 umfaßt.

Von diesen Überlegungen ausgehend macht die Firma Faust geltend, es sei offenkundig nicht das Ziel der Politik der Kommission gewesen, Marktstörungen zu beseitigen, sondern vielmehr zu erreichen, daß fast ausschließlich die Volksrepublik China den Gemeinsamen Markt mit Pilzkonserven beliefere. Dies werde im Lichte der sehr kulanten Behandlung, die die Kommission der Volksrepublik China im Jahr 1979 habe zukommen lassen, sichtbar. Obwohl sich das zwischen der Kommission und China abgeschlossene Selbstbeschränkungsabkommen auf eine Menge von 20 000 t erstreckt habe, habe die Kommission im Laufe des Jahres 1979 die Einfuhr von chinesischen Pilzen in die Gemeinschaft in einem Gesamtumfang von ungefähr 29 600 t erlaubt.

Die Kommission habe also gezielt ein marktordnungspolitisches Instrumentarium, das sie sich selbst in der Kombination von Referenzsystem und Selbstbeschränkungsabkommen gegeben habe, zweckentfremdet und Außenhandelspolitik unter dem Vorwand von Marktordnungsmaßnahmen betrieben. Ihr Verhalten mache deutlich, daß sie ihr Ermessen nicht einwandfrei gehandhabt habe. Die von ihr — wie sie vorgebe — zur Abwehr angeblicher Marktstörungen ergriffenen Maßnahmen seien daher auch aus diesem Grunde rechtswidrig.

In ihrer *Gegenerwiderung* versucht die *Kommission* darzulegen, daß die Schutzmaßnahme vom 25. Mai 1978 entgegen der Behauptung der Klägerin auf der Grundlage einer zutreffenden Beurtei-

lung der der zuständigen Stelle vorliegenden Angaben ergriffen worden sei.

Zu den Daten, die bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer Schutzmaßnahme zu berücksichtigen seien, gehörten:

— der Umfang der getätigten bzw. voraussichtlichen Einfuhren;

— die Lagerbestände auf dem Markt der Gemeinschaft;

— die Entwicklung der Marktpreise für Gemeinschaftserzeugnisse;

— die Preise für Erzeugnisse aus Drittländern.

Was den Umfang der Einfuhren angehe, habe die Kommission ausgehend von den am 23. Mai 1978 eingereichten Anträgen auf Einfuhrlizenzen vorausgesehen, daß die Einfuhren von Pilzen aus Drittländern bis Ende Juli 40 941 t erreichen würden, d. h. einen bei weitem über dem Gesamtvolumen des Vorjahres liegenden Umfang. Die nach Ende des Jahres 1978 aufgestellte amtliche Statistik, die die Zahl 45 951 angebe, beweise, daß die Schätzung der Kommission zutreffend gewesen sei. Es stehe im übrigen außer Zweifel, daß diese Zahl bei weitem übertroffen worden wäre, wenn keine Schutzmaßnahmen ergriffen worden wären.

An dieser Feststellung ändere sich nichts dadurch, daß es im Lauf des Jahres 1978 im Verhältnis zum Gesamtumfang der Einfuhren zu geringeren Differenzen zwischen den Zahlen über die erteilten Importlizenzen und über die effektiv eingeführten Mengen gekommen sei.

Was die Lagerbestände anbetreffe, trägt die Kommission vor, daß dieser Punkt zwischen ihr und der Klägerin unstreitig sei.

Anders sei es bei der Frage der Entwicklung der Marktpreise für Gemeinschaftserzeugnisse.

In der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1102/78, durch die die Schutzmaßnahme ergriffen worden sei, habe die Kommission nämlich die Auffassung vertreten, daß „für einen bedeutenden Teil der Erzeugnisse der Drittländer ... die Angebotspreise um 20 bis 30 v. H. unter dem Selbstkostenpreis der Gemeinschaftsindustrie für Pilzkonserven" lägen.

Die von der Klägerin vorgelegte amtliche Statistik des Statistischen Bundesamtes weise dagegen für alle aus Drittländern in die Bundesrepublik Deutschland eingeführten Mengen einen Durchschnittsverkaufspreis von 3,916 DM/kg aus und für die aus den anderen Mitgliedstaaten stammenden Mengen einen Durchschnittsverkaufspreis von 3,423 DM/kg.

Gegenüber diesen Zahlen bringt die Kommission vor:

— Die im Jahr 1978 festgestellten Preise seien das Ergebnis des massiven und anhaltenden Drucks gewesen, dem die in der Gemeinschaft hergestellten Waren infolge der wachsenden Einfuhren aus Drittländern von 1977 an ausgesetzt gewesen seien;

— der von der Kommission aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Daten berechnete Selbstkostenpreis für französische Pilze habe ca. 1,90 bis 2 DM pro ½ kg für Ware I. Wahl betragen, während der Angebotspreis für Pilze aus Drittländern sich auf 1,40 bis 1,60 DM pro ½-kg-Dose für Ware I. Wahl belaufen habe;

— die Jahresstatistik berücksichtige alle Erzeugnisse im Laufe des ganzen Jahres, während die Kommission sich lediglich auf die Preise eines bedeutsamen Teils der Erzeugnisse in einem

bestimmten Zeitpunkt (Ende Mai 1978) gestützt habe;

— die Jahresstatistik berücksichtige die Zölle (23 %), während die Kommission die Angebotspreise der Drittländer ohne Zoll zugrunde lege;

— die Verkaufspreise könnten manchmal niedriger als die Selbstkostenpreise sein, insbesondere in Fällen wie dem vorliegenden, in dem die Produzenten in der Gemeinschaft sich gegenüber Billigangeboten von großen Mengen von Pilzen aus Drittländern hätten behaupten müssen.

Die Kommission bestreitet schließlich zwei von der Klägerin vorgebrachte Hilfsargumente.

Was das Argument angehe, die Daten über den jeweiligen Markt seien wegen des im Jahr 1978 geltenden Systems der Ausstellung von Lizenzen nicht zuverlässig, sei die Überlegung ausschlaggebend, daß selbst dann, wenn die Unklarheiten über die eingeführten Mengen vollständig zugunsten der Klägerin hätten aufgeklärt werden können, dies die tatsächlichen Voraussetzungen nicht derart verändert hätte, daß man der Kommission vorwerfen könnte, eine durch die Marktsituation nicht gerechtfertigte Entscheidung getroffen zu haben.

Was das Argument betreffe, die Volksrepublik China einerseits und Taiwan andererseits seien unterschiedlich behandelt worden, sei die Kommission keineswegs verpflichtet, jedem Drittland im Rahmen der Verhandlungen über Selbstbeschränkungen eine Quote anzubieten, die unter Bezugnahme auf die Einfuhren aus diesem Land in den vorangehenden Jahren berechnet werde. Dagegen sei sie gehalten, die vom Rat eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu beachten. Hierzu zitiert sie das am 3. April 1978 zwischen der Gemeinschaft und der Volksrepublik China abgeschlossene Handelsabkommen, durch das sich beide Seiten verpflichtet hätten, „nach Kräften die harmonische Ausweitung des wechselseitigen Handels" zu fördern.

Die Kommission räumt ein, daß die Einfuhren aus der Volksrepublik China im Jahr 1979 die für dieses Land festgelegte Höchstmenge von 22 500 t um 7 000 t überschritten hätten. Dies sei jedoch allein darauf zurückzuführen, daß im Zeitpunkt des erneuten Erlasses der Schutzmaßnahmen am 20. Juli 1979 7 000 t mehr als vorgesehen die Volksrepublik China bereits als schwimmende Ware verlassen gehabt hätten und daher zusätzlich hätten aufgenommen werden müssen.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Firma Faust, vertreten durch Rechtsanwalt D. Mankowski, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes M. Hilf als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 14. Januar 1982 mündlich verhandelt.

Die Parteien haben unter anderem unterschiedliche Auffassungen zu der Frage vertreten, ob im Jahr 1978 zwischen der Gemeinschaft und Taiwan Verhandlungen über ein Selbstbeschränkungsabkommen stattgefunden haben.

Die Kommission hat außerdem insoweit Zweifel an der Zuverlässigkeit der Klage geltend gemacht, als es nicht sicher sei, ob die Firma Faust sich nicht zunächst an ein nationales Gericht habe wenden können.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 27. Mai 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust (im folgenden: Firma Faust), Hamburg, hat mit Klageschrift, die am 10. März 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 215 Absatz 2 gegen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Klage auf Ersatz des Schadens erhoben, den sie durch bestimmte Verordnungen der Kommission erlitten zu haben behauptet, welche entweder den Erlaß oder die Aufhebung von Schutzmaßnahmen gegenüber der Einfuhr von Pilzkonserven aus Drittländern in das Hoheitsgebiet der Gemeinschaft betreffen.

2 Die Firma Faust ist ein in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassenes Unternehmen, dessen Tätigkeit vor einigen Jahren zu einem großen Teil darin bestand, auf fremde Rechnung Pilzkonserven aus Taiwan einzuführen.

3 Für Einfuhren von Pilzkonserven aus Drittländern in die Gemeinschaft galten Schutzmaßnahmen erstmals aufgrund der Verordnung Nr. 2107/74 der Kommission vom 8. August 1974 (ABl. L 218, S. 54) vom 26. August 1974 an. Durch diese Verordnung wurde jede Einfuhr von der Vorlage einer Einfuhrlizenz abhängig gemacht; diese wurde jedem Antragsteller für eine Menge ausgestellt, die unter Bezugnahme auf die in einem früheren Zeitraum eingeführten Mengen berechnet war. Taiwan, das im Jahr 1973 25 544,6 t Pilzkonserven in die Gemeinschaft versandt hatte, konnte nach dem Bezugsmengensystem im Jahr 1974 noch 15 808,5 t, im Jahr 1975 noch 18 174 t und im Jahr 1976 noch 7 830,8 t in die Gemeinschaft ausführen.

4 Die Schutzmaßnahmen wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1977 durch die Verordnung Nr. 3096/76 der Kommission vom 17. Dezember 1976 (ABl. L 348, S. 26) aufgehoben. Nach ihrer Aufhebung konnte Taiwan im Jahr 1977 10 353,9 t Pilzkonserven in die Gemeinschaft ausführen.

5 Am 25. Mai 1978 erließ die Kommission aufgrund der ihr durch die Verordnung Nr. 516/77 des Rates vom 14. März 1977 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 73, S. 1) übertragenen Ermächtigung mit der Verordnung Nr. 1102/78 (ABl. L 139, S. 26) neue Schutzmaßnahmen, die darin bestanden, die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven mit sofortiger Wirkung auszusetzen.

Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1102/78 galt das Einfuhrverbot nicht „für Pilzkonserven mit Ursprung in den Drittländern, bei denen die Kommission anerkennt, daß sie in der Lage sind, zu gewährleisten, daß ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft eine bestimmte, von der Kommission gebilligte Menge nicht überschreiten". Die Verordnung Nr. 1213/78 der Kommission vom 5. Juni 1978 (ABl. L 150, S. 5) mit der die Kommission anerkannte, daß Taiwan diese Voraussetzung erfülle, wurde fast unmittelbar nach ihrem Erlaß durch die Verordnung Nr. 1449/78 der Kommission vom 28. Juni 1978 (ABl. L 173, S. 25) wieder aufgehoben. Im Jahre 1978 konnte Taiwan 14 727,2 t Pilzkonserven in die Gemeinschaft ausführen.

6 Mangels eines Selbstbeschränkungsabkommens zwischen der Kommission und Taiwan waren die Einfuhren von Pilzkonserven aus diesem Land im Jahr 1979 sehr gering (55,3 t), denn die Schutzmaßnahmen galten weiterhin für Drittländer, die nicht bereit waren, ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft freiwillig zu beschränken. Im Jahr 1980 erklärte sich Taiwan bereit, seine Einfuhren von Pilzkonserven in die Gemeinschaft auf 1 000 t zu beschränken, nachdem es festgestellt hatte, daß die Kommission ihm nicht gestatten wollte, mehr als diese Menge einzuführen.

7 Die Firma Faust trägt vor, bei einer normalen Weiterentwicklung der Handelsströme, insbesondere bei einer Beibehaltung des Bezugsmengensystems, hätte sie davon ausgehen können, daß ihr Marktanteil 19,12 % der Einfuhren von Pilzkonserven aus Taiwan erreichen werde; ihr seien daher durch die drakonische Verringerung dieser Einfuhren in den Jahren 1979 und 1980 voraussichtliche Provisionen von insgesamt 114 930 US-Dollar entgangen. Diesen Schaden habe sie durch die bereits genannten Verordnungen der Kommission Nrn. 3096/76, 1102/78 und 1449/78 erlitten. Die Verordnungen verstießen gegen das Gemeinschaftsrecht, und die Gemeinschaft sei daher gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag haftbar.

8 Die Firma Faust bestreitet zunächst die Gültigkeit der Verordnung Nr. 3096/76 mit der Begründung, das Abgehen vom System der Bezugsmengen verstoße gegen den Grundsatz der Gleichheit und gegen das Diskriminierungsverbot, die auch in den Außenbeziehungen der Gemeinschaft Geltung hätten und diese daher verpflichteten, Drittländer in jeder Hinsicht gleich zu behandeln. Die Ungültigkeit der Verordnung Nr. 3096/76 führe zur Ungültigkeit der späteren Verordnungen, die auf ihr beruhten.

9 Hierauf erwidert die Kommission zu Recht, die von ihr erlassenen Maßnahmen verstießen nicht gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht. Die Verordnungen des Rates, aufgrund deren diese Maßnahmen erlassen worden seien, ließen nämlich ausdrücklich eine selektive Anwendung zugunsten oder zuungunsten von bestimmten Drittländern zu und räumten der Kommission damit einen weiten Ermessensspielraum ein. Im übrigen hat die Firma Faust, wie hervorzuheben ist, keinerlei Beweise dafür erbracht, daß die Kommission mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 3096/76 zur Aufhebung der durch die Verordnung Nr. 2107/74 eingeführten Schutzmaßnahmen die Grenzen des ihr auf diesem Gebiet eingeräumten Spielraums bei der Beurteilung wirtschaftlicher Gegebenheiten offensichtlich und erheblich überschritten hat.

10 Die Firma Faust bestreitet sodann die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1102/78, durch die mit Wirkung vom 25. Mai 1978 Schutzmaßnahmen eingeführt worden sind, und der Verordnung Nr. 1449/78, durch die diese Maßnahmen gegenüber Taiwan nur drei Wochen, nachdem die Kommission durch ihre Verordnung Nr. 1213/78 anerkannt hatte, daß Taiwan von der Anwendung dieser Maßnahmen aufgrund des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1102/78 ausgenommen werden könne, wiedereingeführt worden sind.

11 Zur Verordnung Nr. 1449/78 ist zunächst zu bemerken, daß die Wirkungen dieser Verordnung auf das Jahr 1978 beschränkt sind, da sie die Verordnung Nr. 1213/78 aufhebt, die auf der Grundlage einer von Taiwan eingegangenen Verpflichtung erlassen worden war, im Jahr 1978 keine Verkäufe mehr vorzunehmen, und die sich folglich allein auf das Jahr 1978 bezog. Da die Firma Faust lediglich den Ersatz des Schadens begehrt, den sie angeblich in den Jahren 1979 und 1980 erlitten hat, erscheint eine Prüfung der Gültigkeit dieser Verordnung somit überflüssig.

12 Daher ist nur noch die Verordnung Nr. 1102/78 zu prüfen, deren Gültigkeit die Firma Faust in erster Linie mit der Begründung bestreitet, die Angaben, über die die Kommission Ende Mai 1978 verfügt habe, hätten den Erlaß von Schutzmaßnahmen nicht gerechtfertigt.

13 Gegen die von der Kommission in den Begründungserwägungen dieser Verordnung angegebenen Gründe macht die Firma Faust insbesondere geltend:

— Die Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen, die sich am 23. Mai 1978 auf eine Menge von 40 914 t bezogen hätten, seien keine ernstzunehmenden Hinweise dafür gewesen, welche Menge tatsächlich eingeführt werden würde; die Kommission hätte sich daher nicht auf diese Anträge stützen dürfen, um zu der Schlußfolgerung zu gelangen, daß die Einfuhren im Jahr 1978 weit höher als im Jahr 1977 ausfallen würden, in dem sie sich auf 32 900 t belaufen hätten;

— die Angebotspreise der Pilzkonserven aus Drittländern seien nicht niedriger als die Selbstkostenpreise der Gemeinschaftsindustrie gewesen;

— die Bestände an in der Gemeinschaft hergestellten Pilzkonserven seien im Jahre 1978 nicht weit höher als die im Jahr 1977 festgestellten Bestände gewesen.

14 Zum ersten Argument ist zu bemerken, daß die Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen es zwar nicht ermöglichten, die Mengen, die tatsächlich eingeführt werden würden, genau vorauszusehen, da einige Lizenzen in der Folge möglicherweise nicht verwendet werden würden, daß sie jedoch eine eindeutige Tendenz zur Steigerung der Einfuhren erkennen ließen, die zu Marktstörungen führen konnte.

15 Was das Preisniveau betrifft, ist zu berücksichtigen, daß die Kommission die Angebotspreise frei Grenze für die Erzeugnisse aus Drittländern mit den französischen Selbstkostenpreisen verglichen hat — Frankreich erzeugt in der Gemeinschaft die meisten Pilzkonserven —, während die Firma Faust die Verkaufspreise (einschließlich Abgaben) der Erzeugnisse aus Drittländern mit den Verkaufspreisen der Erzeugnisse aus der Gemeinschaft vergleicht. Die von der Kommission angewandte Methode erscheint gerechtfertigt, unter anderem deshalb, weil der Vergleich der Verkaufspreise, wie ihn die Firma Faust vornimmt, den Preisverfall nicht berücksichtigt, der bei den Verkaufspreisen der Gemeinschaftserzeugnisse notwendigerweise infolge des massiven und andauernden Drucks billigerer Einfuhren eintritt. Der niedrige Preis eines Gemeinschaftserzeugnisses kann nämlich gerade auf das Vorliegen einer Marktstörung und nicht etwa auf das Nichtbestehen solcher Störungen hindeuten. Außerdem ist noch anzumerken, daß die von der Firma Faust herangezogenen Statistiken sich auf ein ganzes Jahr beziehen, während die Kommission gehalten war, die Marktsituation zu dem Zeitpunkt zu berücksichtigen, in dem sie den Erlaß von Schutzmaßnahmen ins Auge faßte, und daß zu diesem Zeitpunkt die Verkaufspreise der Erzeugnisse aus Drittländern niedriger als die Verkaufspreise der Gemeinschaftserzeugung waren.

16 Was die Lagerbestände betrifft, so ist die Behauptung der Kommission, Ende Mai 1978 seien die Bestände von in der Gemeinschaft hergestellten Pilzkonserven um 40 bis 50 % höher als 1977 gewesen, von der Firma Faust nicht in überzeugender Weise bestritten worden und muß daher als zutreffend angesehen werden.

17 Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist festzustellen, daß nichts für die Behauptung spricht, die Angaben, über die die Kommission im Mai 1978 verfügte, hätten den Erlaß von Schutzmaßnahmen nicht gerechtfertigt.

18 Die Firma Faust hat jedoch behauptet, selbst wenn die durch die Verordnung Nr. 1102/78 eingeführten Schutzmaßnahmen gerechtfertigt gewesen seien, sei die Verordnung trotzdem wegen Ermessensmißbrauchs sowie wegen Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, des Diskriminierungsverbots und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nichtig.

19 In erster Linie habe die Kommission einen Ermessungsmißbrauch begangen, indem sie die Schutzmaßnahmen nicht nur eingeführt und angewendet habe, um eine Marktstörung zu verhindern, sondern auch, um die Entwicklung der Handelsbeziehungen mit bestimmten Drittländern, insbesondere mit der Volksrepublik China, mit der die Gemeinschaft am 3. April 1978 ein Handelsabkommen geschlossen hatte, nachdrücklich zu fördern. Nach Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag aber habe eine gemeinsame Marktorganisation „sich auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 zu beschränken", unter denen außenhandelspolitische Ziele nicht aufgeführt seien.

20 Die Auffassung der Klägerin wird jedoch widerlegt durch Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe c EWG-Vertrag, nach dem „die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt", durch die vorletzte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 516/77 des Rates vom 14. März 1977 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, nach der „die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse ... zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages vorgesehenen Zielen in geeigneter Weise Rechnung tragen [muß]", sowie durch Artikel 3 der Verordnung Nr. 521/77 des Rates vom 14. März 1977 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Schutzmaßnahmen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 73, S. 28), nach

dem die Schutzmaßnahmen „unter Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen angewandt [werden], die sich für die Gemeinschaft aus internationalen Übereinkünften ergeben".

21 Hinsichtlich der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes macht die Firma Faust geltend, die Kommission hätte das angestrebte Ziel, nämlich die Verhinderung von Marktstörungen, ganz einfach durch mengenmäßige Beschränkungen unter unbegrenzter Beibehaltung des Referenzsystems erreichen können, und es habe keinen Grund gegeben, von diesem System abzugehen und willkürlich und in allgemeiner Form sich entwickelnde Handelsströme von den Importquoten auszuschließen.

22 Hierzu ist zu bemerken, daß die Kommission in jedem Fall das Referenzsystem nicht hätte „beibehalten" können, da die Verordnung Nr. 3096/76 mit Wirkung vom 1. Januar 1977 die Schutzmaßnahmen aufgehoben hatte, in deren Rahmen das System angewendet worden war. Die Rüge der Klägerin ist daher in dem Sinne zu verstehen, daß die Kommission ihre Ziele mit verhältnismäßigen Mitteln hätte verfolgen müssen, zum Beispiel durch Verbindung der neuen, im Jahr 1978 erlassenen Schutzmaßnahmen mit einem System der Bezugnahme auf die in den Vorjahren durchgeführten Einfuhren aus jedem der betroffenen Drittländer.

23 Berücksichtigt man die Tatsache, daß die Kommission mit den angefochtenen Maßnahmen zwei gleichermaßen legitime Ziele ereichen wollte, nämlich die Stabilisierung des Marktes und die Verwirklichung der Außenhandelspolitik der Gemeinschaft, so können die erlassenen Maßnahmen nicht als außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehend angesehen werden. Es ist unvermeidlich, daß eine Änderung der Außenhandelspolitik der Gemeinschaft Rückwirkungen auf die geschäftlichen Perspektiven der Marktteilnehmer in dem betroffenen Wirtschaftszweig hat.

24 Was die Rüge der Diskriminierung betrifft, ist festzustellen, daß die Rechtsmäßigkeit des durch die Verordnung Nr. 1102/78 vorgesehenen Systems der Selbstbeschränkung nicht im Streit ist. Die Firma Faust wendet sich in Wirklichkeit gegen die Art und Weise, in der die Kommission dieses System angewandt hat, und insbesondere dagegen, daß die Kommission die jedem Drittland im Rahmen der Selbstbeschränkung gewährte Importquote willkürlich ohne Bezugnahme auf die Einfuhren aus diesem Land in den Vorjahren festgesetzt habe. Die Beurteilung der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1102/78 im

Lichte des Diskriminierungsverbots hängt also davon ab, wie die Kommission diese Verordnung in den Jahren 1978, 1979 und 1980 angewendet hat. Für die Zwecke der vorliegenden Rechtssache ist diese Beurteilung jedoch nur für die Jahre 1979 und 1980 erforderlich, da die Firma Faust in ihrer Klage keinen Schaden aufführt, den sie im Jahre 1978 erlitten hätte.

25 Obwohl Taiwan ganz offensichtlich von der Kommission weniger günstig als gewisse andere Drittländer behandelt worden ist, ist darauf hinzuweisen, daß es im Vertrag keinen allgemeinen Grundsatz gibt, der die Gemeinschaft verpflichtet, in ihren Außenbeziehungen die verschiedenen Drittländer in jeder Hinsicht gleich zu behandeln. Ohne daß daher die Prüfung erforderlich wäre, in welcher Eigenschaft die Firma Faust sich auf das in Artikel 40 EWG-Vertrag niedergelegte Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern in der Gemeinschaft berufen könnte, ist festzustellen, daß dann, wenn eine unterschiedliche Behandlung von Drittländern nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht steht, auch eine unterschiedliche Behandlung von Marktteilnehmern, die nur eine zwangsläufige Folge der unterschiedlichen Behandlung von Drittländern wäre, mit denen diese Marktteilnehmer Handelsbeziehungen angeknüpft haben, nicht als gemeinschaftsrechtswidrig angesehen werden kann.

26 Die Klägerin macht schließlich noch geltend, das fast vollständige Verbot der Einfuhren aus Taiwan stehe im Widerspruch zum Grundsatz des Vertrauensschutzes, der im vorliegenden Fall die Erhaltung der traditionellen Handelsbeziehungen verlange.

27 Auch diese Rüge ist zurückzuweisen. Die Organe der Gemeinschaft verfügen über einen Ermessensspielraum bei der Wahl der zur Verwirklichung ihrer Politik erforderlichen Mittel, und die Wirtschaftsteilnehmer dürfen nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die durch Entscheidungen dieser Organe im Rahmen ihres Ermessensspielraums verändert werden kann. Im vorliegenden Fall kann ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes um so weniger anerkannt werden, als das am 3. April 1978 zwischen der Gemeinschaft und der Volksrepublik China geschlossene und im Amtsblatt vom 11. Mai 1978 (ABl. L 123, S. 2) veröffentlichte Handelsabkommen zwischen der Gemeinschaft und der Volksrepublik China geeignet war, die Wirtschaftsteilnehmer auf eine unmittelbar bevorstehende Neuorientierung der Handelspolitik der Gemeinschaft aufmerksam zu

machen, und als das Fehlen einer Verpflichtung der Gemeinschaft zur Gleichbehandlung der Drittländer jeden umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer davon abhielt, sich auf die Wahrung der im Zeitpunkt des Erlasses der Schutzmaßnahmen bestehenden Handelsströme zu verlassen.

28 Nach allem hat die Klägerin nicht dartun können, daß die Verordnungen rechtswidrig sind, durch die sie nach ihrer Behauptung den Schaden erlitten hat, dessen Ersatz sie begehrt. Die Klage ist daher abzuweisen.

Kosten

29 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen; da die Klägerin unterlegen ist, ist sie zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten zu tragen.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. Oktober 1982.

Der Kanzler
Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Ersten Kammer

A. O'Keeffe