Markt, die die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag gefährden könnte, erforderlich ist und sie ihre Rechtfertigung in Vorschriften des Gemeinschaftsrechts findet.

4. Da die Gemeinschaftsorgane über einen Ermessensspielraum bei der Wahl der zur Verwirklichung ihrer Handelspolitik erforderlichen Mittel verfügen, ist es nicht gerechtfertigt, wenn die Marktbürger auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die durch Entscheidungen verändert werden kann, die diese Organe im Rahmen ihres Ermessens treffen.

In der Rechtssache 245/81

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof in dem vor diesem anhängigen Verwaltungsstreitverfahren

EDEKA ZENTRALE AG, Hamburg,

gegen

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, vertreten durch das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Frankfurt am Main,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1102/78 der Kommission vom 25. Mai 1978 zum Erlaß von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven (ABl. L 139, S. 26)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Touffait, der Richter Mackenzie Stuart und U. Everling,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

# URTEIL

## Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Artikel 10 der 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) schreibt vor, daß bei der Einfuhr bestimmter Erzeugnisse, unter anderem von Champignonkonserven in die Gemeinschaft eine Einfuhrlizenz vorgelegt werden muß. Artikel 14 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Wird der Markt in der Gemeinschaft für eines oder mehrere der ... genannten Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden, so können im Handel mit dritten Ländern geeignete Maßnahmen angewandt werden, bis die tatsächliche oder die drohende Störung behoben ist.

Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die Durchführungsbestimmungen zu diesem Absatz fest und bestimmt, in welchen Fällen und innerhalb welcher Grenzen die Mitgliedstaaten Schutzmaßnahmen treffen können.

(2) Tritt die in Absatz 1 erwähnte Lage ein, so beschließt die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus die erforderlichen Maßnahmen; diese werden den Mitgliedstaaten mitgeteilt und sind unverzüglich anzuwenden.

..."

Die in Absatz 1 dieses Artikels genannten Durchführungsbestimmungen wurden durch die Verordnung Nr. 521/77 des Rates vom 14. März 1977 (ABl. L 73, S. 28) erlassen. Darin werden die Kriterien für die Feststellung einer Störung festgelegt und die möglichen Schutzmaßnahmen aufgeführt. Solche können bei Erzeugnissen, die der Einfuhrlizenzregelung unterliegen, in der Einstellung der Lizenzerteilung oder der Ablehnung vorliegender Anträge auf Lizenzerteilung bestehen (Artikel 2 Absatz 1a). Die Schutzmaßnahmen, die nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden dürfen, die unbedingt notwendig sind, können auf Einfuhren mit Herkunft aus oder Ursprung in bestimmten Ländern oder auf Ausfuhren nach bestimmten Ländern beschränkt werden (Artikel 2 Absatz 2). Artikel 3 bestimmt ausdrücklich, daß die Verordnung unter Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen anzuwenden ist, die sich für die Gemeinschaft aus internationalen Übereinkünften ergeben.

Gestützt auf Artikel 14 Absatz 2 der Ratsverordnung Nr. 516/77 erließ die Kommission am 25. Mai 1978 die Verordnung Nr. 1102/78 zum Erlaß von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von

Pilzkonserven (ABl. L 139, S. 26). Artikel 1 dieser Verordnung setzt ab 26. Mai 1978 die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven aus. Nach Artikel 2 Absatz 1 gilt die Einfuhrsperre jedoch 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 bestimmt, daß Artikel 2 zugunsten der Volksrepublik China Anwendung findet.

In den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1102/78 ist ausgeführt, daß die aufgrund der erteilten oder beantragten Einfuhrlizenzen eingeführte oder bis Ende Juli 1978 noch einzuführende Pilzkonservenmenge bereits bei weitem die 1977 eingeführte Menge übersteige, daß die Entwicklung der Einfuhr aus Drittländern, deren Erzeugnisse zu einem bedeutenden Teil unter dem Selbstkostenpreis der Gemeinschaftsindustrie für Pilzkonserven angeboten würden, die Erzeugungs- und Absatzschwierigkeiten der Erzeuger in der Gemeinschaft noch weiter vergrößern könne, und daß daher der Markt der Gemeinschaft durch die Einfuhr ernstlich gestört werde bzw. durch eine ernste Störung bedroht sei, durch die die Ziele des Artikels 39 des EWG-Vertrags gefährdet werden können. Hinsichtlich der Ausnahmeregelung zugunsten der Volksrepublik China wird erläutert, diese sei in der Lage zu gewährleisten, daß ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft eine für die Kommission annehmbare Menge nicht überschreiten.

2. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Firma Edeka Zentrale AG, importiert unter anderem Champignonkonserven aus Taiwan und Südkorea. Sie beantragte am 25. September 1979 bei dem Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft die Erteilung von Einfuhrlizenzen über zwei Teilmengen Champignons aus Taiwan und aus Südkorea. Das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft lehnte die Anträge mit der Begründung ab, die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven aus Taiwan und Korea sei durch die Verordnung Nr. 1102/78 der Kommission ausgesetzt.

Nach erfolgloser Durchführung des Widerspruchverfahrens erhob die Firma Edeka Zentrale AG Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht. Sie trug vor, die durch die fragliche Verordnung verhängte Einfuhrsperre verstoße gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40, Absatz 3 EWG-Vertrag, sowie gegen die Grundsätze der Außenhandelsfreiheit, der Verhältnismäßigkeit und der Wettbewerbsgleichheit.

Der mit dem Rechtsstreit als Berufsinstanz befaßte Hessische Verwaltungsgerichtshof war der Auffassung, daß es für die zu erlassende Entscheidung auf die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1102/78 ankomme. Er hat deshalb das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage vorgelegt:

„War die Verordnung (EWG) Nr. 1102/78 der Kommission vom 25. Mai 1978 zum Erlaß von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven (ABl. L 139 vom 26. 5. 1978, S. 26) gültig oder verstieß sie gegen das Diskriminierungsverbot, weil — wie die Klägerin meint — mit ihr bestimmte Importeure von der Einfuhr aus Drittländern praktisch generell ausgeschlossen wurden?"

Aus den Gründen des Vorlagebeschlusses geht hervor, daß das vorlegende Gericht es vor allem für klärungsbedürftig erachtet, ob die durch die fragliche Verordnung getroffene Schutzmaßnahme in ihrem vollen Umfang geeignet und erfor-

derlich war, um den Marktstörungen zu begegnen oder ob sie gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verstieß, weil sie eine generelle Einfuhrsperre für Pilzkonserven anordnete, ohne die traditionellen Handelsbeziehungen der einzelnen Importeure zu berücksichtigen.

3. Der Vorlagebeschluß ist am 9. September 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Firma Edeka Zentrale AG, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Meinhard Hilf, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts mit Beschluß vom 3. Februar 1982 entschieden, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen und die Rechtssache nach Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Dritte Kammer zu verweisen. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat auf Anfrage des Gerichtshofes ergänzend den Ablauf ihrer Verhandlungen mit den betreffenden Drittländern über die Selbstbeschränkung der Ausfuhren dieser Länder nach der Gemeinschaft dargelegt.

## II — Schriftliche Erklärungen

1. Die *Firma Edeka Zentrale AG* trägt vor, die Verordnung Nr. 1102/78 verstoße gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag, der eine besondere Ausprägung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Bereich des Marktordnungsrechtes beinhalte.

Sie verstoße außerdem, soweit sich die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven mit Ursprung aus allen Drittländern außer der Volksrepublik China ausgesetzt habe, gegen das in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag normierte Gebot, wonach die gemeinsame Marktorganisation sich auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag zu beschränken habe. Aus diesem Gebot folge, daß die Kommission im Rahmen ihrer Verordnungspraxis keine Maßnahmen treffen könne, die ausschließlich dem Bereich der Außenhandelspolitik angehörten.

Die verbotene Diskriminierung bestehe darin, daß Edeka im Vergleich zu anderen Importeuren benachteiligt sei, die im fraglichen Zeitraum Handelsbeziehungen zu der Volksrepublik China unterhalten hätten und aufgrund der Verordnung in der Lage gewesen seien, Champignonkonserven direkt zu importieren. Dagegen habe Edeka im Zweite-Hand-Geschäft, verteuert um die Importmarge, bei anderen Direktimporteuren einkaufen müssen, was ein Ungleichgewicht in den Wettbewerbsbedingungen nach sich gezogen habe. Die Ungleichbehandlung der innerhalb der Gemeinschaft ansässigen Marktteilnehmer ergebe sich somit mittelbar aus der Ungleichbehandlung der Drittlieferländer.

Der Gerichtshof habe in dem Urteil vom 2. Juli 1974 (Holtz & Willemsen, 153/73, Slg. S. 675) ausgesprochen, daß die Einzelregelungen gemeinsamer Marktorganisationen wie Schutzmaßnahmen u. a. lediglich dann unterschiedlich ausgestattet werden dürften, wenn dies nach Maßgabe objektive Kriterien geschehe, die eine ausgewogene Verteilung der Vor- und Nachteile auf die Betroffenen sicherstellten.

Im Lichte dieser Rechtssprechung sei die durch die fragliche Verordnung geschaffene unterschiedliche Behandlung als

nicht objektiv gerechtfertigt anzusehen. Die Verordnung differenziere nicht nach objektiven Gesichtspunkten, sofern sie lediglich die Volksrepublik China, nicht aber auch Südkorea und Taiwan von der Aussetzung der Erteilung von Lizenzen ausgenommen habe. Edeka bestreitet in diesem Zusammenhang, daß die Volksrepublik China für 1979 eine auf eine bestimmte Menge bezogene Selbstbeschränkungszusage abgegeben habe, und macht ferner geltend, Korea und Taiwan seien von der Kommission nicht in gleicher Weise zur Abgabe einer Selbstbeschränkungszusage aufgefordert worden.

In keinem Fall hätten Südkorea und Taiwan unter Außerachtlassung der bestehenden Handels- und Lieferbeziehungen der in der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen vollständig von der Lieferung von Champignonkonserven ausgeschlossen werden dürfen. Es wäre vielmehr sachgerecht gewesen, diesen Ländern autonom eine ihren bisherigen Lieferungen entsprechende Menge zuzuteilen. Dies folge sowohl aus den Grundsätzen der Außenhandelsfreiheit und der Verhältnismäßigkeit wie dem Grundsatz, daß traditionelle Handelsbeziehungen aufrechterhalten sind. Letzterer habe unter anderem in Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 926/79 des Rates vom 8. Mai 1979 betreffend die gemeinsame Einfuhrregelung (ABl. L 131, S. 15) und in Artikel XIII Ziffer 2 des GATT seinen Niederschlag gefunden.

Hilfsweise trägt Edeka vor, die Kommission hätte nach dem Grundsatz des gleichen und kontinuierlichen Zugangs zu Kontingenten zunächst dafür Sorge tragen müssen, daß sich die Importeure aus Taiwan und Südkorea an den verbleibenden Drittlandseinfuhren aus der Volksrepublik China hätten beteiligen können. Der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Marktbürger bei der Aufteilung eines Gemeinschaftszollkontingents sei vom Gerichtshof in den Urteilen vom 12. Dezember 1973 (Grossoli, 131/73, Slg. S. 1555), 23. Januar 1980 (Grossoli, 35/79 Slg. S. 177) und 13. März 1980 (Van Walsum, 124/79, Slg. S. 813) anerkannt worden.

2. Die *Kommission* führt aus, die durch die Verordnung Nr. 1102/78 getroffene Schutzmaßnahme füge sich in eine Reihe von Rechtsakten des Rates und der Kommission ein, die seit 1974 das Ziel verfolgten, bei Auftreten ernsthafter Störungen auf dem Markt für Champignonkonserven im Rahmen der bestehenden Grundverordnungen über die Marktorganisation einen geordneten Gemeinschaftsmarkt zu gewährleisten. Sie legt die von Rat und Kommision zwischen 1978 und 1981 getroffenen Regelungen und deren Motive ausführlich dar.

Zum Vorwurf der Diskriminierung bemerkt sie, eine solche liege nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nur vor, wenn gleichgelagerte Fälle ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt würden. Dies sei hier nicht der Fall, da die ungleiche Verteilung der Lieferkontingente auf die einzelnen traditionellen Lieferländer nicht auf einer willkürlichen Beurteilung beruhe, sondern der vom Rat festgelegten außenpolitischen Orientierung der Gemeinschaft folge, die die Bereitschaft der einzelnen Lieferländer, ihre Exporte in den Markt der Gemeinschaft zu beschränken, berücksichtige.

Aus Artikel 39 Ziffer 2c EWG-Vertrag gehe hervor, daß die Kommission beim Erlaß von Schutzmaßnahmen den handelspolitischen Gesamtrahmen zu berücksichtigen habe. Nach den Begründungserwägungen der maßgeblichen Grundverordnung Nr. 516/77 des Rates habe die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse zugleich den Zielen der Ar-

tikel 39 und 110 EWG-Vertrag Rechnung zu tragen. Schließlich schreibe Artikel 3 der die Kommission bindenden Verordnung Nr. 521/77 des Rates ausdrücklich die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinschaft aus internationalen Übereinkünften vor. Aus den genannten Bestimmungen werde deutlich, daß das Gemeinschaftsrecht im Bereich des Außenhandels und insbesondere von Schutzmaßnahmen — in dem den Gemeinschaftsorganen ein weiter Ermessensspielraum zustehe — nicht nur Marktordnungsgesichtspunkte als Handlungsrichtschnur gelten läßt, sondern auch Erwägungen der allgemeinen Handelspolitik den notwendigen Stellenwert zuerkennt.

Die Kommission habe, indem sie in Anwendung von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1102/78 eine auf eine bestimmte Jahresmenge bezogene Selbstbeschränkungszusage der Volksrepublik China gebilligt habe, von ihrem handelspolitischen Spielraum nicht willkürlich Gebrauch gemacht, sondern in Ausfüllung des von der Gemeinschaft mit der Volksrepublik China am 3. April 1978 geschlossenen Handelsabkommens gehandelt, das die Verpflichtung beider Seiten vorsehe, nach Kräften die harmonische Ausweitung des wechselseitigen Handels zu fördern. Vergleichbare vertragliche Beziehungen und Verpflichtungen bestünden mit Taiwan und Südkorea nicht.

Im Rahmen des handelspolitischen Gestaltungsspielraumes der Gemeinschaft seien eventuelle Verschiebungen in den traditionellen Handelsbeziehungen als sachbedingt hinzunehmen. Einzelne Importeure könnten sich insoweit nicht auf das Diskriminierungsverbot oder ein unantastbares Recht auf das Fortbestehen bestehender Handelsbeziehungen berufen.

Die Kommission gelangt daher zu dem Ergebnis, daß die Prüfung der vorgelegten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1102/78 beeinträchtigen könnte.

### III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 29. April 1982 haben die Firma Edeka Zentrale AG, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Meinhard Hilf, mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

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

## Entscheidungsgründe

1 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Bechluß vom 17. August 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 9. September 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1102/78 der Kommission vom 25. Mai 1978 zum Erlaß von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven (ABl. L 139, S. 26) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage ist im Rahmen eines Verwaltungsstreitverfahrens zwischen der Firma Edeka Zentrale AG, Hamburg, und der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, aufgeworfen worden. Die Firma Edeka, die Champignonkonserven aus Taiwan und Südkorea einführt, beantragte am 25. September 1979 beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft die Erteilung von Einfuhrlizenzen für zwei Lieferungen von Champignons aus diesen Ländern. Die Anträge wurden mit der Begründung abgelehnt, die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven aus Taiwan und Südkorea sei durch die Verordnung Nr. 1102/78 ausgesetzt.

3 Nach Artikel 1 dieser Verordnung, die im Anschluß an ein zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Volksrepublik China am 3. April 1978 abgeschlossenes Handelsabkommen (ABl. L 123, 1978, S. 2) erlassen worden ist, ist die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven vom 26. Mai 1978 ab ausgesetzt. Nach Artikel 2 Absatz 1 sind jedoch Erzeugnisse von der Anwendung dieser Maßnahme ausgenommen, die aus Ländern stammen, „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 bestimmt, daß Artikel 2 zugunsten der Volksrepublik China angewendet wird.

4 Die Geltung dieser Ausnahmeregelung ist durch die Verordnung Nr. 1213/78 der Kommission vom 5. Juni 1978 über die Nichtanwendung der Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven (ABl. L 150, S. 5) auf Erzeugnisse aus Taiwan ausgedehnt worden; diese Verordnung ist aber durch die Verordnung Nr. 1449/78 der Kommission vom 28. Juni 1978 (ABl. L 173, S. 25) wieder aufgehoben worden.

5 Die Verordnung Nr. 1102/78 ist auf 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) gestützt. Artikel 14 der letztgenannten Verordnung ermächtigt die Kommission, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, wenn der Markt in der Gemeinschaft für eines oder mehrere der von der gemeinsamen Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse erfaßten Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht wird, die die Ziele des Artikels 39 des Vertra-

ges gefährden. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 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) dürfen solche Maßnahmen nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden, die unbedingt notwendig sind.

6 Die Firma Edeka Zentrale AG ist der Auffassung, die Verordnung Nr. 1102/78 verstoße gegen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, und sei folglich ungültig, sie hat daher beim Verwaltungsgericht Klage auf Feststellung erhoben, daß das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft verpflichtet gewesen sei, ihr die beantragten Einfuhrlizenzen zu erteilen.

7 Um dieses Vorbringen beurteilen zu können, hat der mit dem Rechtsstreit in der Berufungsinstanz befaßte Hessische Verwaltungsgerichtshof die folgende Frage vorgelegt:

„War die Verordnung (EWG) Nr. 1102/78 der Kommission vom 25. Mai 1978 zum Erlaß von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven (ABl. L 139 vom 26. 5. 1978, S. 26) gültig oder verstieß sie gegen das Diskriminierungsverbot, weil — wie die Klägerin meint — mit ihr bestimmte Importeure von der Einfuhr aus Drittländern praktisch generell ausgeschlossen wurden?"

8 Wie aus den Akten hervorgeht, bestreitet die Klägerin des Ausgangsverfahrens nicht, daß der Erlaß und die Beibehaltung der Schutzmaßnahmen für die Jahre 1978 und 1979 notwendig waren, um der Gefahr ernstlicher Marktstörungen, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden, zu begegnen. Sie hat im übrigen zwar während des schriftlichen Verfahrens geltend gemacht, die Kommission sei nicht berechtigt, beim Erlaß agrarpolitischer Maßnahmen handelspolitische Überlegungen zu berücksichtigen; diese Argumentation hat sie aber in der mündlichen Verhandlung nicht aufrechterhalten.

9 Die Klägerin im Ausgangsverfahren rügt jedoch, die Verordnung Nr. 1102/78 bewirke eine durch Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung von Importeuren und verstoße gegen die

Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes. Aufgrund der plötzlichen Änderung der vorher verfolgten Politik hindere diese Verordnung sie nämlich daran, Pilzkonserven aus Taiwan uns aus Südkorea zu beziehen, und benachteilige sie so gegenüber Wettbewerbern, die Pilzkonserven aus der Volksrepublik China einführten.

10 Es ist also zu prüfen, ob die von der Kommission bei der Einfuhr der in Frage stehenden Erzeugnisse verfolgte Politik im Einklang mit den genannten Grundsätzen steht.

## Zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung

11 Wie der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 19. Oktober 1977 (Ruckdeschel, verb. Rechtssachen 117/76 und 16/77, Slg. S. 1753; Moulins et Huileries de Pont-à-Moussons, verb. Rechtssachen 124/76 und 20/77, Slg. S. 1795) festgestellt hat, ist das in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag ausgesprochene Diskriminierungsverbot nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört. Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre.

12 Da der angebliche Unterschied in der Behandlung der Importeure sich aus dem Unterschied in der Behandlung ergibt, den die Verordnung Nr. 1102/78 zwischen den betroffenen Ausfuhrländern macht und der darauf beruht, daß sich im Gegensatz zu Taiwan und zu Südkorea allein die Volksrepublik China bereit erklärt hat, ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft zu beschränken, richtet sich die gegenüber der streitigen Verordnung erhobene Rüge in Wirklichkeit gegen die Politik, die die Kommission verfolgt hat, als sie mit diesen Ländern Verhandlungen führte, um mit ihnen zu einem Selbstbeschränkungsabkommen zu gelangen.

13 Es ist also zu prüfen, ob diese Politik willkürlich war, insbesondere ob die Einfuhrmengen, die die Kommission den betroffenen Drittländern als Grundlage eines Selbstbeschränkungsabkommens anbot, in einem angemessenen Verhältnis zu den Erfordernissen des Marktes der Gemeinschaft standen.

14 Was zunächst das Jahr 1978 angeht, so ist den Angaben der Kommission zu entnehmen, daß sowohl die jedem der drei betroffenen Länder angebotenen Einfuhrmengen an Pilzkonserven als auch die tatsächlich von jedem dieser drei Länder in die Gemeinschaft ausgeführten Mengen auf der Grundlage der durchschnittlichen, während der Vorjahre ausgeführten Jahrestonnage festgelegt worden waren, ohne daß einem dieser Länder eine Vorzugsbehandlung eingeräumt worden wäre. Was das Jahr 1978 betrifft, kann die Verordnung Nr. 1102/78 die Klägerin des Ausgangsverfahrens daher nicht beschweren.

15 Diese Beurteilung wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß die streitige Verordnung nur die Einfuhren aus Taiwan und Südkorea, nicht aber die Einfuhren aus der Volksrepublik China betrifft. Wenn diese Verordnung nur die Volksrepublik China von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen hat, so geschah dies, weil nur dieses Land seine Ausfuhren in die Gemeinschaft aufgrund der angebotenen Mengen tatsächlich beschränkt hatte.

16 Was Taiwan anbelangt, kann man es der Kommission nicht zum Vorwurf machen, daß sie beim Erlaß der Verordnung am 25. Mai 1978 ein Fernschreiben der taiwanesischen Behörden vom 23. Mai 1978 nicht berücksichtigt hat, in dem diese sich bereit erklärten, die Ausfuhren auf eine Menge zu beschränken, die in etwa der bereits angebotenen entsprach. In Anbetracht der Dringlichkeit der zu ergreifenden Maßnahmen war die Kommission berechtigt, das laufende Verfahren abzuschließen und sodann innerhalb einer angemessenen Frist die erforderlichen Feststellungen zu treffen, bevor sie mit der Verordnung Nr. 1213/78 vom 5. Juni 1978 auch Taiwan von der Anwendung der Schutzmaßnahmen ausnahm. Nachdem sie in der Folge erfahren hatte, daß Taiwan bereits Pilzkonserven verkauft hatte und weiter verkaufte, die die vereinbarten Mengen überschritten, war sie befugt, diese Ausnahmeregelung durch die Verordnung Nr. 1449/78 vom 28. Juni 1978 aufzuheben.

17 Was dagegen das Jahr 1979 betrifft, so zeigt ein Vergleich der jeweils den drei betroffenen Ländern angebotenen und der aus diesen eingeführten Mengen eine Vorzugsbehandlung der Volksrepublik China zu Lasten Taiwans und Südkoreas, die geeignet ist, die Klägerin des Ausgangsverfahrens zu beschweren.

18 Aus den Erklärungen der Kommission geht jedoch hervor, daß diese die Verordnung Nr. 1102/78 im Jahr 1979 unverändert deshalb beibehalten, also nur die Volksrepublik China und nicht Taiwan und Südkorea aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen hat, weil allein die Volksrepublik China sich von Anfang an zu einem Selbstbeschränkungsabkommen bereit erklärt hatte, während sich Südkorea erst im September 1979 zur Beschränkung seiner Ausfuhren in die Gemeinschaft bereit erklärte, jedoch von dem ihm eingeräumten Kontingent tatsächlich keinen Gebrauch machte, und die Verhandlungen mit Taiwan erst im Februar 1980 zu einem Selbsbeschränkungsabkommen führten. Die Kommission hat das zu Anfang für die Volksrepublik China festgelegte Kontingent im Juli bzw. im August 1979 unter Berücksichtigung des Standes der Verhandlungen mit diesen drei Ländern erhöht, nachdem sie festgestellt hatte, daß der Markt der Gemeinschaft zusätzliche Mengen aufnehmen konnte.

19 Die Gemeinschaftsorgane haben in der Handelspolitik einen Ermessensspielraum, und es gibt im EWG-Vertrag, wie der Gerichtshof im Urteil vom 22. Januar 1976 (Balkan-Import-Export, Rechtssache 55/75, Slg. S. 19) herausgestellt hat, keinen allgemeinen Grundsatz, auf den sich die Mitbürger berufen könnten, wonach die Gemeinschaft verpflichtet wäre, in ihren Außenbeziehungen Drittländer in jeder Hinsicht gleichzubehandeln. Daher läßt sich an der Regelung der Kommission nicht beanstanden, daß sie zu einer Verlagerung der Einfuhrströme von Taiwan und Südkorea auf die Volksrepublik China geführt hat.

20 Unter diesen Voraussetzungen und in Anbetracht der genannten Umstände entspricht die Verordnung Nr. 1102/78 sowohl für das Jahr 1978 als auch für das Jahr 1979 den Erfordernissen des Marktes der Gemeinschaft, und die Differenzierung, die sie zwischen den betroffenen Ausfuhrländern und damit zwischen den aus diesen Ländern importierenden Marktteilnehmern vornimmt, ist als objektiv gerechtfertigt anzusehen. Das Vorbringen, es liege ein Verstoß gegen Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag vor, ist daher zurückzuweisen.

## Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

21 Die Klägerin im Ausgangsverfahren macht außerdem geltend, selbst wenn man annehme, daß die unterschiedliche Behandlung durch die streitige Verordnung gerechtfertigt sei, verstoße diese gegen den Grundsatz der Verhält-

nismäßigkeit, der Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung sei, da sie auf ein fast vollständiges Verbot der Einfuhren aus Taiwan und aus Südkorea hinauslaufe und die Importeure durch die Folgen dieses Verbots übermäßig belastet würden.

22 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 5. Mai 1981 (Dürbeck, Rechtssache 112/80, Slg. S. 1095) anerkannt hat, kann der Versuch der Kommission, vor dem Erlaß von Zwangsmaßnahmen mit den Ausfuhrländern zu einer Einigung über eine Selbstbeschränkung ihrer Ausfuhren in die Gemeinschaft zu gelangen, nicht als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar angesehen werden, da er Ausdruck des Bemühens der Gemeinschaft ist, Zwangsmaßnahmen nur als letztes Mittel einzusetzen. Ein solcher Versuch ist im vorliegenden Fall um so mehr zulässig, als sowohl die Grundverordnung Nr. 516/77 des Rates vom 14. März 1977 als auch die Durchführungsverordnung Nr. 521/77 des Rates vom selben Tag bestimmt, daß die Schutzmaßnahmen sich auf das unbedingt Notwendige beschränken müssen.

23 Daraus folgt, daß die Kommission berechtigt ist, beim Erlaß von Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen, ob ein Drittland geneigt ist, sich zu einer Selbstbeschränkung seiner Ausfuhren in die Gemeinschaft bereit zu erklären. Man kann ihr also nicht vorwerfen, daß sie die Grenzen ihres Ermessens überschritten hätte, als sie die Einfuhren aus Taiwan und aus Südkorea, Ländern, die einer solchen Selbstbeschränkung nicht zugestimmt haben, zugunsten der Einfuhren aus der Volksrepublik China, die ein Selbstbeschränkungsabkommen geschlossen hatte, fast vollständig verbot, selbst wenn ein solches Verbot die Verlagerung der Einfuhrströme von Taiwan und Südkorea auf die Volksrepublik China zur Folge hat.

24 In diesem Zusammenhang verweist die Klägerin des Ausgangsverfahrens auf Artikel 110 EWG-Vertrag, der ebenfalls einem vollständigen Verbot der Einfuhren aus Taiwan und Südkorean entgegenstehe. Es genügt jedoch, insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes vom 5. Mai 1981 (Dürbeck, bereits zitiert) hinzuweisen, nach dem Artikel 110 EWG-Vertrag nicht dahin zu verstehen ist, daß er der Gemeinschaft vertraglich jegliche Maßnahme verbietet, die den Handel mit den Drittländern beeinträchtigen könnte, selbst wenn eine solche Maßnahme, wie im vorliegenden Fall, wegen einer drohenden ernstlichen Störung auf dem Gemeinsamen Markt, die die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag gefährden könnte, erforderlich ist und sie ihre Rechtfertigung in Vorschriften des Gemeinschaftsrechts findet.

25 Das Vorbringen, es liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor, ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

## Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes

26 Die Klägerin im Ausgangsverfahren macht schließlich geltend, das fast vollständige Verbot von Einfuhren aus Taiwan und Südkorea verstoße gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, der im vorliegenden Fall gebiete, daß die traditionellen Handelsbeziehungen aufrechterhalten werden. Dieses Erfordernis habe in Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 926/79 des Rates vom 8. Mai 1979 betreffend die gemeinsame Einfuhrregelung (ABl. L 131, S. 15) und in Artikel XIII Ziffer 2 des GATT seinen Niederschlag gefunden.

27 Auch dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Da die Gemeinschaftsorgane über einen Ermessensspielraum bei der Wahl der zur Verwirklichung ihrer Politik erforderlichen Mittel verfügen, ist es nicht gerechtfertig, wenn die Marktbürger auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die durch Entscheidungen verändert werden kann, die diese Organe im Rahmen ihres Ermessens treffen. 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 geeignet war, den Marktbürgern eine unmittelbar bevorstehende Neuorientierung der Handelspolitik der Gemeinschaft anzukündigen.

28 Aus allen diesen Gründen ist dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof zu antworten, daß die Prüfung der vorgelegten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1102/78 der Kommission vom 25. Mai 1978 beeinträchtigen könnte.

## Kosten

29 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

auf die ihm vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof mit Beschluß vom 17. August 1981 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

**Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1102/78 der Kommission vom 25. Mai 1978 beeinträchtigten könnte.**

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Juli 1982.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident der Dritten Kammer

A. Touffait

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 27. MAI 1982 [1]

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

Bei der vorliegenden Rechtssache handelt es sich um ein Vorabentscheidungsersuchen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs. Das Verfahren vor dem deutschen Gericht wurde von einem deutschen Unternehmen, das ich im folgenden „Edeka" nennen werde, angestrengt. Die Firma Edeka ist ein großes deutsches Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels und führt im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit unter anderem Pilzkonserven aus Taiwan und Südkorea ein. Das Ausgangsverfahren geht darauf zu-

1 — Aus dem Englischen übersetzt.