legung der Erzeugnisgruppen und der besonderen Vorschriften für die Berechnung der Abschöpfungen für Milch und Milcherzeugnisse in seiner durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 467/75 des Rates vom 27. Februar 1975 geänderten Fassung festgelegt wurden.

2. **Im Rahmen des Sondersystems des Artikels 8 der Verordnung Nr. 823/68 in seiner zur Zeit der dem Ausgangsrechtsstreit zugrundeliegenden Vorgänge geltenden Fassung ist die Abschöpfung anhand des gemäß der Verordnung Nr. 804/68 festgesetzten Schwellenpreises ohne Rücksicht auf den Frei-Grenze-Preis der diesem Sondersystem unterliegenden Erzeugnisse zu berechnen, sofern nur das Erfordernis der in der Verordnung Nr. 823/68 vorgesehenen Mindestpreise beachtet ist.**

3. **Für die zuständigen Gemeinschaftsorgane bestand keine Verpflichtung, zur Zeit der dem Ausgangsrechtsstreit zugrundeliegenden Vorgänge die nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 823/68 in seiner durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 467/75 geänderten Fassung für die Erzeugnisse der Tarifstellen 04.04 E I b 3 und 4 geltende Einfuhrregelung zu ändern.**

Sørensen Pescatore Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. November 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

M. Sørensen

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 6. OKTOBER 1977

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem Vorlageverfahren, zu dem ich heute Stellung nehme, geht es um die Auslegung von Vorschriften über die Erhebung von Abschöpfungen, die bei der Einfuhr von Milcherzeugnissen aus dritten Ländern, hier bei der Einfuhr von Schafkäse aus Bulgarien, fällig werden.

Die Erhebung von Abschöpfungen bei der Einfuhr von Milch und Milcherzeugnissen ist grundsätzlich vorgesehen in Artikel 14 der Ratsverordnung Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. 1968, L 148). Dabei sind zwei Systeme auseinanderzuhalten: das allgemeine Abschöpfungssystem und besondere Vorschriften für die Errechnung der Abschöpfung, die bei der Einfuhr bestimmter einzelner Erzeugnisse fällig wird.

Kennzeichnend für das allgemeine System ist, daß verschiedene Erzeugnisse, die handelsmäßig ausreichend vergleichbare Merkmale aufweisen, in Gruppen zusammengefaßt werden — im Hinblick auf die Vielfalt der Milcherzeugnisse erscheint dies unerläßlich — und daß für jede Gruppe ein Leiterzeugnis bestimmt wird, das für sie am repräsentativsten ist. Dies erfolgte in der Ratsverordnung Nr. 823/68 vom 28. Juni 1968 (ABl. 1968, L 151). Ihrer Anlage I zufolge gibt es für Käse fünf Erzeugnisgruppen; Schafkäse (seinerzeit in der Tarifstelle 04.04 E I 3) gehört zur Gruppe 11. Die Abschöpfung bemißt sich bei diesem allgemeinen System für alle Erzeugnisse einer Gruppe nach dem Schwellenpreis des Leiterzeugnisses, der um *dessen* Frei-Grenze-Preis vermindert wird. Der Rat legt jährlich für das folgende Wirtschaftsjahr die Schwellenpreise fest, und zwar — gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 804/68 — so, „daß unter Berücksichtigung des für die verarbeitende Industrie der Gemeinschaft notwendigen Schutzes die Preise der eingeführten Milcherzeugnisse eine Höhe erreichen, die dem Richtpreis für Milch entspricht". Die Frei-Grenze-Preise werden nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 804/68 ermittelt „unter Zugrundelegung der günstigsten Einkaufsmöglichkeiten zur betreffenden Gruppe gehörender Erzeugnisse im internationalen Handel", d. h. der dafür zu einem bestimmten Zeitpunkt geltenden Angebotspreise. Durchführungsbestimmungen sind dazu in der Kommissionsverordnung Nr. 1073/68 vom 24. Juli 1968 (ABl. 1968, L 180) festgelegt. Die Kommission setzt auch — nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 804/68 — die Abschöpfungen fest.

Was andererseits die besonderen Vorschriften zur Festsetzung der für einzelne Erzeugnisse geltenden Abschöpfungen angeht, von denen in Artikel 14 der Verordnung Nr. 804/68 ebenfalls die Rede ist, so sind für ihre Festsetzung durch den Rat keine Einzelbestimmungen vorhanden. Wie sich aus der Verordnung Nr. 823/68 und den vom Rat im Verfahren gegebenen Erläuterungen ergibt, kommen dabei die verschiedensten Methoden zur Anwendung. Zum Teil wird die für das jeweilige Leiterzeugnis geltende Abschöpfung als Ausgangsgröße benützt, die durch andere Elemente korrigiert wird; zum Teil ist die Berechnung von dieser Größe unabhängig, etwa soweit fixe Abschöpfungssätze festgelegt oder feste Beträge vom Schwellenpreis des Leiterzeugnisses abgezogen werden. Für das vorliegende Verfahren ist wissenswert, daß für Schafkäse und Kashkaval in der Verordnung Nr. 823/68 noch keine besonderen Vorschriften für die Bemessung der Abschöpfung festgelegt worden sind. Dies ist zum ersten Mal geschehen in der Ratsverordnung Nr. 2307/70 vom 10. November 1970 (ABl. 1970, L 249). In ihr wurde bestimmt, daß die Abschöpfung je 100 kg gleich dem um 85 Rechnungseinheiten verminderten Schwellenpreis des Leiterzeugnisses sei, wenn festgestellt werde, daß der Einfuhrpreis im Falle von Kashkaval nicht niedriger als 85 Rechnungseinheiten je 100 kg, im Falle von Schafkäse nicht niedriger als 70 Rechnungseinheiten je 100 kg sei. Später wurde diese Regelung wiederholt der Preisentwicklung angepaßt. So entsprach nach der Ratsverordnung Nr. 664/74 (ABl. 1974, L 85) die Abschöpfung dem Schwellenpreis des Leiterzeugnisses abzüglich 110 Rechnungseinheiten, wenn der Einfuhrpreis bei Kashkaval nicht niedriger als 110 Rechnungseinheiten und bei Schafkäse nicht niedriger als 95 Rechnungseinheiten war. Nach der Ratsverordnung Nr. 467/75 (ABl. 1975, L 52) ist die Abschöpfung gleich dem Schwel-

lenpreis des Leiterzeugnisses weniger 130 Rechnungseinheiten, wenn der Einfuhrpreis bei Kashkaval nicht niedriger als 130 Rechnungseinheiten und bei Schafkäse nicht niedriger als 115 Rechnungseinheiten ist. Keine Anpassung wurde dagegen im Jahre 1976 vorgenommen, und dies, obwohl durch die Verordnung Nr. 560/76 (ABl. 1976, L 67) der Schwellenpreis für das Leiterzeugnis der Gruppe 11 mit Wirkung vom 15. März 1976 auf 189,25 Rechnungseinheiten angehoben worden war.

Für das Ausgangsverfahren sind diese Vorschriften aus folgenden Gründen von Bedeutung.

Die Klägerin ließ am 28. Juli 1976 Schafkäse aus Bulgarien — nach der Warenbeschreibung der Einfuhranmeldung handelte es sich um Schafkäse der seit der Verordnung Nr. 1578/71 (ABl. 1971, L 166) geltenden Tarifstelle 04.04 E I b 4 — zum freien Verkehr abfertigen. Darauf wurde Abschöpfung erhoben nach Maßgabe des seinerzeit für das Leiterzeugnis der Gruppe 11 geltenden Schwellenpreises, der gemäß der Verordnung Nr. 467/75 um 130 Rechnungseinheiten vermindert wurde.

Nach Ansicht der Klägerin ist diese Abschöpfung zu hoch; sie hat deshalb gegen den Abgabenbescheid Klage beim Finanzgericht Berlin erhoben. Dabei hat sie geltend gemacht, Bulgarien sei Hauptexportland für Schafkäse; Schafkäse aus diesem Land sei also das repräsentative Erzeugnis, an dem sich der Frei-Grenze-Preis zu orientieren habe. Die Gemeinschaftsorgane hätten es aber im Jahre 1976 unterlassen, zu berücksichtigen, daß die Angebotspreise für bulgarischen Schafkäse angestiegen seien und schon Anfang 1975 eine Höhe von 160 Rechnungseinheiten erreicht hätten. Zu Unrecht nicht in Betracht gezogen worden sei außerdem, daß der Schwellenpreis im Jahre 1976 angehoben worden sei. Hätte man beiden Vorgängen Rechnung getragen, so hätte im Juli 1976 die Abschöpfung so bemessen werden müssen, daß vom Schwellenpreis mindestens ein Betrag von 150 Rechnungseinheiten abgezogen worden wäre. Darauf, nämlich auf eine entsprechende Verminderung der Abschöpfung, habe die Klägerin einen Anspruch.

Mit Rücksicht auf dieses Vorbringen und die Tatsache, daß die Klägerin sich wiederholt — nämlich durch Schreiben vom Oktober 1975, April und Juni 1976 — an die Kommission gewandt hat, um eine Anpassung des Mindestpreises für Schafkäse zu erreichen, setzte das Finanzgericht, dem das System der Abschöpfungserhebung, wie es in dem ihm unterbreiteten Fall zu gelten hat, nicht vollkommen klar ist, durch Beschluß vom 10. Februar 1977 das Verfahren aus und legte folgende Fragen zur Vorabentscheidung nach Artikel 177 des EWG-Vertrags vor:

1. Hat die Klägerin nach dem Gemeinschaftsrecht trotz Nichtanpassung der Angebotspreise frei Grenze für Kashkaval und Schafkäse für das Milchwirtschaftsjahr 1976/77 einen Rechtsanspruch darauf, daß die Abschöpfung der von ihr am 30. Juli 1976 eingeführten Ware nach einem Abschöpfungssatz von 126,41 DM je 100 kg und nicht, wie vom Beklagten gefordert, nach einem Abschöpfungssatz von 190,77 DM je 100 kg berechnet wird?
2. Für den Fall der Verneinung der ersten Frage: Handelt es sich bei der Festsetzung der Preise frei Grenze im Rahmen des Artikels 14 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse — abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 148/13 vom 28. Juni 1968 — für Erzeugnisse der Tarifnummer 04.04 E I b 3/4 Gemeinsamer Zolltarif — um eine Präferenzregelung im Sinne des Artikels 14 Absatz 6 der vorgenannten Verordnung oder um eine Regelung zur Festsetzung der Abschöpfung im Sinne des Artikels 14 der vorgenannten Verordnung?

3. Für den Fall einer normalen Abschöpfungsregelung: Haben die Kommission und der Rat der Europäischen Gemeinschaften gegen Artikel 14 der vorgenannten Verordnung in Verbindung mit Artikel 2 bis 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1073/68 der Kommission vom 24. Juli 1968 über die Durchführungsbestimmungen zur Ermittlung der Preise frei Grenze sowie zur Festsetzung der Abschöpfungen für Milch und Milcherzeugnisse — abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 180/25 vom 26. Juli 1968 — verstoßen, als sie trotz Kenntnis der Entwicklung der Angebotspreise für Erzeugnisse der Tarifnummer 04.04 E I b 3/4 Gemeinsamer Zolltarif im Rahmen der Preisfestsetzung für das Milchwirtschaftsjahr 1976/77 es unterlassen haben, in Abänderung des Artikels 8 der Verordnung (EWG) Nr. 823/68 des Rates vom 28. Juni 1968 zur Festlegung der Erzeugnisgruppen und der besonderen Vorschriften für die Berechnung der Abschöpfungen für Milch und Milcherzeugnisse — abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 151/3 vom 30. Juni 1968 — den Mindestpreis für die genannten Erzeugnisse auf mindestens 150 bzw. 135 RE festzusetzen?
4. Bei Annahme einer Sonder-(Präferenz)Regelung:
   a) Werden die Frei-Grenze-Preise für die genannten Erzeugnisse nur in Abstimmung mit den interessierten Drittländern festgesetzt oder hat auch die Klägerin im Rahmen des Artikels 14 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 sowie der dazu ergangenen Verordnungen ein Recht, bei der Kommission eine Anpassung der Preise frei Grenze zu beantragen?
   b) Gilt die Verordnung (EWG) Nr. 1073/68 auch bei der Festsetzung der Preise frei Grenze im Rahmen des Artikels 14 Absatz 6 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 und des Artikels 8 der Verordnung (EWG) Nr. 823/68?
   c) Waren der Rat und die Kommission verpflichtet, im Rahmen der Preisfestsetzungen für das Milchwirtschaftsjahr 1976/77 die Preise frei Grenze für die Erzeugnisse der Tarifnummer 04.04 E I b 3/4 Gemeinsamer Zolltarif auf mindestens 150/135 RE anzuheben?

1. Wenn ich nunmehr daran gehe, diese Fragen im Lichte der Ausführungen zu behandeln, die dazu von der Klägerin des Ausgangsverfahrens, vom Rat und von der Kommission schriftlich und mündlich gemacht worden sind, so werde ich mich zunächst der an zweiter Stelle formulierten Frage zuwenden, weil es hierzu keiner langen Erklärungen bedarf.

Nach der Schilderung des für Milch und Milcherzeugnisse geltenden Abschöpfungssystems, die ich eingangs gegeben habe, ist klar, daß die im Einfuhrzeitpunkt für Erzeugnisse der Tarifnummern 04.04 E I b 3 und 4 geltende Regelung — im Grunde kommt es für das Ausgangsverfahren, wie der Rat mit Recht betont hat, nur auf die Tarifnummer 04.04 E I b 4, wie sie seit der Verordnung Nr. 1578/71 gilt, an — nicht eine solche des allgemeinen Abschöpfungssystems ist, sondern eine Sonderregelung im Sinne von Artikel 14 Absätze 3 und 6 der Verordnung Nr. 804/68. Nach dem allgemeinen Abschöpfungssystem, bei dem es auf das Leiterzeugnis einer Gruppe — hier der Gruppe 11 — und die dafür geltenden Schwellenpreise sowie Frei-Grenze-Preise ankommt, wäre im Einfuhrzeitpunkt eine Abschöpfung in Höhe von 116 Rechnungseinheiten fällig gewesen. Demgegenüber war bei Schafkäseeinfuhren aus Bulgarien, wenn bei der Einfuhr die erwähnten Mindestpreise beachtet wurden, vom Schwellenpreis des Leiterzeugnisses, ein fester Betrag abzuziehen, so daß es nur zu einer Abschöpfung in Höhe von rund 59 Rechnungseinheiten kam. So gesehen kann man tatsächlich, eben weil eine erhebliche Verminderung der allgemeinen Abschöpfung zustande kam, von einem Präferenzsystem sprechen.

Ergänzend ist in diesem Zusammenhang, weil die Frage 2 entsprechende Formulierungen enthält, auch noch anzumerken, daß es nicht richtig ist, von der Festsetzung von Frei-Grenze-Preisen für Erzeugnisse der Tarifnummer 04.04 E I b 4 zu sprechen. Solche Frei-Grenze-Preise spielen nur im Rahmen des allgemeinen Abschöpfungssystems eine Rolle. Bei der besonderen Abschöpfungsregelung für Schafkäse kommt es dagegen darauf an, daß bei der Einfuhr ein bestimmter Mindestpreis eingehalten wird, und es wird dann vom Schwellenpreis ein bestimmter Betrag — der Rat sprach von einem „Minderbetrag" — abgezogen. Sollte die Frage 2 diese Werte im Auge haben, so wäre dazu festzuhalten, daß sie und ihre Festlegung Elemente des *besonderen* Abschöpfungssystems bilden. Dabei gilt für Schafkäse wie für Kashkaval, auch das ist im Verfahren klargeworden, der gleiche Minderbetrag. Von ihm kann aber nicht gesagt werden, er sei gleich dem Mindestpreis für Kashkaval; er orientiert sich vielmehr — wie der Rat betont hat — nur an dieser Größe.

2. Mit dieser, meines Erachtens ausreichenden Beantwortung der zweiten Frage ist zugleich deutlich geworden, daß auf die dritte Frage des Vorlagebeschlusses nicht eingegangen zu werden braucht, denn sie bezieht sich ausdrücklich allein auf die normale Abschöpfungsregelung.

3. Ich wende mich danach, weil auch dazu nicht viel zu sagen ist, zunächst der Frage 4 b zu, also dem Problem, ob die Kommissionsverordnung Nr. 1073/68 auch bei der Festsetzung von Frei-Grenze-Preisen im Rahmen des Artikels 14 Absatz 6 der Verordnung Nr. 804/68 und des Artikels 8 der Verordnung Nr. 823/68 gilt.

Dazu genügt an sich der Hinweis, daß im Rahmen der besonderen Abschöpfungsregelung nicht Frei-Grenze-Preise, sondern Mindestpreise und Minderbeträge eine Rolle spielen. Schon deshalb kann es in ihrem Zusammenhang auf die Kommissionsverordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Ermittlung der Frei-Grenze-Preise nicht ankommen. Wichtig ist zudem, daß das besondere Abschöpfungssystem vom Rat festgelegt wird und daß sich dafür in der Grundverordnung, die ebenfalls vom Rat festgelegt worden ist, keine materiellen Bedingungen finden. Hält man sich dies vor Augen, so wäre es ganz ungewöhnlich, anzunehmen, daß der Rat als der für die Marktorganisation Hauptverantwortliche an Bestimmungen gebunden sein könnte, die von der von ihm ermächtigten Kommission erlassen worden sind.

4. Als Kernstück des Verfahrens sind offensichtlich die Probleme anzusehen, die mit den Fragen 1 sowie 4 a und c angesprochen werden. Danach ist zu untersuchen, ob der Abschöpfungssatz, der auf die im Ausgangsverfahren streitige Einfuhr angewandt wurde, richtig oder — wie die Klägerin meint — zu hoch ist. Dabei ist der Frage nachzugehen, ob für die Gemeinschaftsorgane die Verpflichtung bestand, für das Wirtschaftsjahr 1976/77 die Mindestpreise für Erzeugnisse der Tarifnummern 04.04 E I b 3 und 4 auf mindestens 150 bzw. 135 Rechnungseinheiten und damit den Minderbetrag auf 150 Rechnungseinheiten anzuheben. Zu ermitteln ist ferner, ob auch die Klägerin das Recht hat, eine derartige Anpassung zu beantragen, oder ob sie nur in Abstimmung mit den interessierten Drittländern erfolgt. Schließlich ist zu prüfen, ob die Klägerin, obwohl eine Anpassung der Mindestpreise und des Minderbetrages an die tatsächlichen Angebotspreise frei Grenze unterblieben ist, einen Anspruch darauf hat, daß die von ihr geforderte Abschöpfung nach dem Schwellenpreis abzüglich eines Minderbetrages in Höhe von 150 Rechnungseinheiten bemessen wird.

Nach Ansicht der Klägerin gilt auch im Rahmen der Sonderregelung des Artikels 8 der Verordnung Nr. 823/68 das Grundprinzip jeder Abschöpfungsregelung, daß nämlich eine Angleichung der Preise nur an das Niveau erfolgen darf, das zum Schutze der Gemeinschaftsproduktion

für notwendig erachtet wird. Dem, nämlich einer Heranführung bis an das Niveau der Schwellenpreise, entspreche aber der im Jahre 1976 für bulgarischen Schafkäse geltende Abschöpfungssatz nicht. Er sei in Wahrheit so bemessen, daß sich — namentlich wenn man an die zusätzliche Belastung durch den Währungsausgleich denke, bei dem auch die Mindestpreise eine Rolle spielten — ein übermäßiger Schutz der Gemeinschaftsproduktion ergebe, die überdies keinen nennenswerten Umfang aufweise. Dies und der damit verbundene Importrückgang sei außerdem nicht in Einklang zu bringen mit der nach Artikel 110 des Vertrages gebotenen Förderung des Handelsverkehrs, die auch im Rahmen der Gemeinsamen Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse, wie sich dem Artikel 33 der Verordnung Nr. 804/68 entnehmen lasse, zu berücksichtigen sei. Korrekterweise hätten die Gemeinschaftsorgane auf die tatsächliche Entwicklung der Angebotspreise auf den repräsentativen Märkten achten müssen, also für Schafkäse auf die Angebotspreise für bulgarischen Schafkäse. Dieser Angebotspreis habe zu der fraglichen Zeit bei 160 Rechnungseinheiten, für Kashkaval sogar bei 200 Rechnungseinheiten gelegen. Bedenke man, daß es nach dem dargestellten System auf die für Kashkaval geltenden Mindestpreise auch für Schafkäse ankomme, so hätte bei der Abschöpfungsregelung mit Sicherheit mindestens eine Größe von 150 Rechnungseinheiten und nicht nur eine solche von 130 Rechnungseinheiten maßgebend sein müssen. Nicht zuletzt sei in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung der Schwellenpreise von Bedeutung. Ihrem Niveau seien in ständiger Praxis seit 1970 die Mindestpreise immer wieder angepaßt worden, zuletzt im Jahre 1975 durch eine Anhebung um 20 Rechnungseinheiten. Für eine derartige Anpassung bedürfe es im übrigen nach dem Abschöpfungssystem keiner Abstimmung mit dem in Betracht kommenden Exportland. Da die Kommission bei ihrem Vorschlagsrechts an die Verordnung Nr. 1073/68 gebunden sei und danach alle Informationen zu beachten habe, hätte sie sowie letztlich der Rat auch reagieren müssen auf Hinweise und Vorstellungen, wie sie die Klägerin im Oktober 1975 sowie im April und im Juni 1976 bei der Kommission erhoben habe.

Dem widersprechen Rat und Kommission mit Nachdruck. Sie weisen vor allem darauf hin, daß die Grundverordnung für die besonderen Abschöpfungsregeln keine materiellen Bedingungen enthalte und daß nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 823/68 die Angebotspreise in diesem Zusammenhang nicht von Bedeutung seien, auch wenn sich der feste Abzugsbetrag an den Mindestpreisen für Kashkaval orientiere. In Wirklichkeit gelte in diesem Bereich ein weites Ermessen des Rates, bei dessen Ausübung es auf die allgemeinen, mit der Grundverordnung verfolgten Ziele, auf die Vertragsvorschriften und namentlich auf handelspolitische Überlegungen ankomme. Daß dieses Ermessen im vorliegenden Fall nicht korrekt ausgeübt worden sei, lasse sich nicht belegen. Dafür sei unter anderem wichtig, daß auch in der Vergangenheit die für Schafkäse geltende Abschöpfung nicht automatisch an die geänderte Preisregelung angepaßt worden sei und daß es vernünftige handelspolitische Überlegungen dafür gegeben habe, den für Schafkäse geltenden präferenziellen Status quo des Jahres 1975 nicht beizubehalten. Jedenfalls lasse sich aus den maßgebenden Vorschriften nicht ableiten, daß die Gemeinschaftsorgane verpflichtet gewesen seien, die Abschöpfung für Schafkäse gerade in der von der Klägerin beanspruchten Höhe festzulegen.

Zu dieser Auseinandersetzung sind meines Erachtens folgende Bemerkungen angebracht.

Mit Recht wurde von den Gemeinschaftsorganen darauf hingewiesen, daß in der Grundverordnung, mit der die Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse geschaffen worden ist, nur ganz allgemein von besonderen Vorschriften über die Abschöpfung die Rede ist, ohne daß

dafür irgendwelche Kriterien festgelegt worden wären.

Daraus folgt, daß es keine Pflicht zur *Schaffung* solcher Sonderregeln gibt, daß diese vielmehr im Ermessen des Rates stehen. Werden Sonderregeln eingeführt, so handelt es sich um einseitige autonome Zugeständnisse. Namentlich ist für sie, was ihren Umfang betrifft, eine Abstimmung mit dritten Staaten nicht vorgesehen; jedenfalls gibt es, was bulgarischen Schafkäse anbelangt, kein Handelsabkommen, das zu einer bestimmten Ausgestaltung der Präferenzregelung und entsprechenden Anpassungen zwingen könnte. Desgleichen ist ein Antragsrecht interessierter Wirtschaftskreise nicht vorgesehen, was aber sicher nicht ausschließt, daß diese wichtige wirtschaftliche Daten der Kommission mitteilen in dem Bestreben, auf die Ausgestaltung der besonderen Abschöpfung Einfluß zu nehmen.

Aus der erwähnten Strukturierung der Grundverordnung folgt, was die besonderen Abschöpfungsregeln angeht, weiter, daß für die *Bemessung* dieser Abschöpfung, also ihre Abweichung vom allgemeinen Abschöpfungsbetrag, eben weil materielle Bedingungen nicht festgelegt worden sind, ein sehr weiter Ermessensspielraum gilt. Anhaltspunkte sind hier, wie der Rat mit Recht hervorgehoben hat, die Prinzipien der Milchmarktordnung und die Vertragsziele, wozu auch handelspolitische Erwägungen kommen können.

Prüft man, von dieser Grunderkenntnis ausgehend, ob sich die Gültigkeit der im Ausgangsverfahren streitigen Abschöpfung unter Hinweis auf fehlerhafte Ermessensausübung anzweifeln läßt und ob darüber hinaus präzise gesagt werden kann, welcher Abschöpfungssatz einer korrekten Ermessensausübung entspricht, so kann das Ergebnis — um dies gleich zu sagen — schwerlich den Ansichten der Klägerin entsprechen.

Soweit die Klägerin das Schutzbedürfnis der innergemeinschaftlichen Erzeugung mit der Begründung anzweifelt, eine solche bestehe gar nicht in einem nennenswerten Umfang, kann ihr und der damit verbundenen These, der angewandte Abschöpfungssatz sei überhöht, entgegengehalten werden, daß in diesem Zusammenhang die von der Klägerin gelieferten Zahlen über Schafkäseeinfuhren aus Italien in die Bundesrepublik Deutschland keine Aussagekraft haben können. Außerdem kann auf einschlägige Einlassungen der Gemeinschaftsorgane in früheren Verfahren — sie haben sich zum Teil im Urteil der Rechtssache 55/75 — Balkan-Import-Export GmbH/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Urteil vom 22. Januar 1976, Slg. 1976, 19 — niedergeschlagen —, auf ihre Bemerkungen zur steigenden Tendenz der Gemeinschaftserzeugung und auch auf den Umstand verwiesen werden, daß sich der Schutzumfang selbstverständlich auch an der Produktion vergleichbarer Käsesorten im Gemeinsamen Markt orientieren muß.

Wenn die Klägerin bemängelt, daß das Ansteigen der Angebotspreise frei Grenze für bulgarischen Schafkäse nicht berücksichtigt worden sei, so darf — abgesehen davon, daß die Angebotspreise im System der besonderen Abschöpfungsregelung keine Rolle spielen, weswegen ja auch die Kommissionsverordnung Nr. 1073/68 außer Betracht bleiben kann — nicht übersehen werden, daß derartige Werte bei Staatshandelsländern von vornherein geringeres Gewicht haben. Nicht vergessen werden darf zudem, daß sich für Schafkäse ein zusätzliches präferenzielles Element daraus ergibt, daß sich der abzuziehende Minderbetrag am — höheren — Mindestpreis für Kashkaval orientiert. Außerdem — und dies ist im gegenwärtigen Zusammenhang sicher von besonderem Gewicht — wurde im Verfahren auch unwidersprochen versichert, daß Bulgarien seit 1975 — damals erfolgten offenbar die letzten Schritte — kein Interesse an einer Senkung der Abschöpfung für Schafkäse hat erkennen lassen.

In bezug auf die von der Klägerin gerügte Nichtberücksichtigung der Anhe-

bung der Schwellenpreise, die 1976 stattgefunden hat, ist einmal von Bedeutung, daß auch in den vergangenen Jahren nicht automatisch eine Anpassung der Minderbeträge erfolgt ist, die bei der besonderen Abschöpfung eine Rolle spielen. Eine derartige Gesetzmäßigkeit besteht also sicher nicht. Zum anderen wurde auch gezeigt, daß, was den Abstand zur normalen Abschöpfung angeht, im Jahre 1976 keine Änderung stattgefunden hat und daß sich dieser Abstand seit 1971 sogar wesentlich vergrößert hat.

Kritik erscheint mir weiterhin nicht angebracht im Hinblick auf handelspolitische Erwägungen, bei denen der Ermessensbereich womöglich noch größer ist. Nach meiner Auffassung wurden hierzu durchaus vernünftige Überlegungen sichtbar gemacht; auch wenn zutrifft, was die Klägerin ausgeführt hat, daß ihre Importe wegen der Höhe der Abschöpfung um 30 % zurückgegangen sind. So hat die Kommission ausgeführt, die Lage auf dem Markt der Milcherzeugnisse sei nicht leichter geworden; auf Drittlandmärkten begegne man zunehmend Beschränkungen, andererseits mache sich hier ein verschärfter Wettbewerb gerade mit bulgarischem Schafkäse bemerkbar. Dem konnte sicher bei der Überlegung Rechnung getragen werden, ob bulgarischem Schafkäse der Zugang zum Gemeinsamen Markt erleichtert werden sollte. Daneben erscheint mir auch einleuchtend, den Umstand zu berücksichtigen, daß sich Bulgarien weigert, die Gemeinschaft handelspolitisch anzuerkennen. Dies kann sicher bei der Prüfung eine Rolle spielen, ob die handelspolitischen Interessen der Gemeinschaft, einem Land entgegenzukommen, größer oder kleiner geworden sind und ob der präferenzielle Status quo des Jahres 1975 beibehalten werden sollte.

Schließlich ist auch mit dem klägerischen Argument nichts anzufangen, das auf Erklärungen der Kommission in einer früheren Rechtssache zur Regelung des Währungsausgleichs für bulgarischen Schafkäse hinweist. Dabei handelt es sich um die Rechtssache 55/75, in der von der Kommission zur Rechtfertigung des Währungsausgleichs auf die Mindestpreisregelung des Artikels 16 der Verordnung Nr. 1463/73 Bezug genommen und erklärt worden war, auf begründeten Antrag erfolge jeweils eine Anpassung der Mindestpreise. Die Klägerin folgert daraus, die Kommission sei demnach verpflichtet, dafür zu sorgen, daß die Mindestpreise den Angebotspreisen in etwa entsprächen. Dem wurde mit Recht entgegengehalten, daß die erwähnte Erklärung nur die bis dahin geübte tatsächliche Praxis betroffen haben, daß aber von der Anerkennung einer entsprechenden Rechtspflicht nicht die Rede sein könne. Darüber hinaus braucht jetzt nicht erörtert zu werden, ob sich etwa aus der Unterlassung der Anpassung der Mindestpreise an die tatsächliche Preisentwicklung Konsequenzen für die Beurteilung des Währungsausgleichs ergeben.

Zu der Kernfrage des Verfahrens kann somit festgehalten werden, daß Fehler bei der Festsetzung des für Schafkäse geltenden besonderen Abschöpfungssatzes nicht zu erkennen sind und daß sicher nicht davon gesprochen werden kann, aus den die Abschöpfung beherrschenden Grundregeln lasse sich, weil die Klägerin höhere Angebotspreise nachweisen konnte, ein Anspruch auf Herabsetzung der Abschöpfung in dem von der Klägerin gewünschten Umfang ableiten.

5. Ich schlage daher vor, auf die vom Finanzgericht Berlin gestellten Fragen wie folgt zu antworten:

a) Die Erhebung der Abschöpfung auf die Einfuhr bulgarischen Schafkäses richtete sich im Juli 1976 nach der Verordnung Nr. 467/75. Im Verfahren

hat sich nichts ergeben, was an der Gültigkeit dieser Regelung zweifeln ließe. Eine davon abweichende Bemessung der Abschöpfung kommt daher nicht in Betracht.

b) Die für die Abschöpfung auf die Einfuhr von bulgarischem Schafkäse im Juli 1976 geltende Verordnung Nr. 467/75 stellt mit ihren verschiedenen Elementen — Einhaltung eines bestimmten Mindestpreises, Abzug eines bestimmten Minderbetrages vom Schwellenpreis — eine Sonderregelung im Sinne von Artikel 14 Absatz 6 der Verordnung Nr. 804/68 dar, bei der es auf die Festsetzung von Frei-Grenze-Preisen nicht ankam.

c) Bei der Festsetzung der nach der Verordnung Nr. 467/75 für Schafkäseeinfuhren geltenden Abschöpfung handelte es sich um ein autonomes Zugeständnis der Gemeinschaft, bei dessen Festlegung eine Abstimmung mit interessierten Drittländern ebensowenig vorgesehen ist wie ein Antragsrecht interessierter Wirtschaftskreise in bezug auf die Anpassung der maßgebenden Werte.

Bei der Festsetzung der nach der Verordnung Nr. 467/75 maßgebenden Werte war die Kommissionsverordnung Nr. 1073/68 nicht zu beachten.

Rat und Kommission waren nach dem System der Abschöpfung, das für Schafkäseeinfuhren im Juli 1976 gegolten hat, nicht verpflichtet, die Mindestpreise anders, als in der Verordnung Nr. 467/75 geschehen, festzusetzen.