SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 12. DEZEMBER 1973 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Im Zusammenhang mit der Erhebung von Währungsausgleichsabgaben auf Einfuhren aus Drittländern gemäß der Verordnung Nr. 974/71/EWG des Rates (ABl. L 106, S. 1) und der Verordnung Nr. 2122/71/EWG der Kommission (ABl. L 223, S. 1) stellt uns das Finanzgericht Hamburg, das den Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag angerufen hat, in erster Linie eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71. Diese Verordnung, die auf der Grundlage von Artikel 103 des EWG-Vertrags ergangen ist, betrifft, wie Sie wissen, den Erlaß von nationalen Schutzmaßnahmen zur Behebung der Schwierigkeiten für das Funktionieren der Agrarmärkte im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten. Das deutsche Gericht hegt Zweifel, ob Artikel 103 eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen kann.

In den Urteilen vom 24. Oktober 1973 in den Rechtssachen Nrn. 5/73, *Balkan,* 9/73, *Schlüter,* und 10/73, *Rewe,* haben Sie bereits gleichlautende Fragen beantwortet. Es besteht kein Anlaß dafür, die Frage erneut zu untersuchen, da die Gründe für die Zweifel des Finanzgerichts Hamburg an der Gültigkeit der genannten Verordnung ja bereits von den Gerichten erörtert worden waren, die das gleiche Problem in den drei angeführten Rechtssachen aufgeworfen hatten.

Im vorliegenden Fall geht es um die am 22. Oktober 1971 getätigte Einfuhr einer bestimmten Menge von Weichweizen mit Herkunft aus den USA in die Bundesrepublik. Die im Ausgangsverfahren klagende Importfirma ist der Auffassung, die aus diesem Anlaß erhobene Ausgleichsabgabe sei höher als der in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71 bestimmte Satz. Im Hinblick auf diesen von der Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend gemachten Anfechtungsgrund formuliert das Finanzgericht Hamburg die zweite Frage wie folgt:

„Entsprach der von der EWG-Kommission in Anhang I zur Verordnung Nr. 2122/71 vom 1. Oktober 1971 (ABl. L 223, S. 3) für Weichweizen aus Drittländern festgesetzte Ausgleichsbetrag von 19,20 DM/1 000 kg im Zeitpunkt der Einfuhren den Bedingungen des Artikels 2 der EWG-Verordnung Nr. 974/71?"

Diese Vorschrift bestimmt in Absatz 1:

„Bei Erzeugnissen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, sind die Ausgleichsbeträge gleich den Beträgen, die sich ergeben, wenn auf die Preise der Prozentsatz des Unterschieds zwischen

— der dem Internationalen Währungsfonds erklärten und von diesem anerkannten Parität der nationalen Währung des betreffenden Mitgliedstaats

und

— dem arithmetischen Mittel der während eines festzulegenden Zeitraums im Kassageschäft festgestellten Wechselkurse dieser Währung gegenüber dem Dollar der Vereinigten Staaten angewendet wird."

Zu der hier fraglichen Zeit betrug der Prozentsatz des Unterschieds zwischen der amtlichen Parität der Deutschen Mark und der festgestellten Wechselkurse dieser Währung gegenüber dem US-Dollar 9,4 %. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens behauptet, dieser Satz sei zu einem falschen Preis in Bezug gesetzt worden. Die Kommission habe einen Preis von 204,30 DM je Tonne der

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

betreffenden Ware zugrunde gelegt, während der im Zeitpunkt der Einfuhr gültige, für die Berechnung der Abgabe maßgebliche cif-Preis bei 193,10 DM je Tonne gelegen habe. Wegen dieser fehlerhaften Berechnungsgrundlage habe die durch die Verordnung Nr. 2122/71 der Kommission festgesetzte Ausgleichsabgabe in Höhe von 19,20 DM je Tonne Weichweizen um 1,05 DM über dem an sich geschuldeten Betrag gelegen.

Die Kommission bestreitet nicht, daß der cif-Preis der betreffenden Ware, so wie er den Abschöpfungen zugrunde gelegt worden war (leicht unterhalb des effektiven cif-Preises von 194,90 DM), seinerzeit um über 11 DM je Tonne unter dem Preis lag, von dem sie zur Festsetzung des Betrages von 19,20 DM als Ausgleichsabgabe für die Einfuhren von Weichweizen aus Drittländern nach Deutschland während des strittigen Zeitraumes ausgegangen war. Im Unterschied zur Klägerin des Ausgangsverfahrens ist die Kommission im übrigen der Ansicht, daß der Preis, auf den sich die erwähnte Bestimmung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 974/71 bezieht, nicht notwendigerweise der cif-Preis (innerhalb einer Toleranzspanne von 0,60 Rechnungseinheiten gegenüber dem effektiven cif-Preis) sei, der für die Berechnung der Abschöpfungen zugrunde gelegt wurde. Die Kommission bestreitet sogar, daß sich diese Vorschrift der Verordnung Nr. 974/71 notwendigerweise auf einen cif-Preis beziehen muß. Im übrigen stützt sie sich bei der Berechnung der Ausgleichsabgaben seit März dieses Jahres auf den Interventionspreis, wenn auch unter Anwendung der erforderlichen Berichtigungskoeffizienten (hierzu verweise ich auf Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 648/73 der Kommission, ABl. L 64, S. 73).

In dem vorliegend zu behandelnden Zeitraum stellte die Kommission im übrigen normalerweise grundsätzlich auf den cif-Preis ab. Die Erfordernisse der Erhebung der Ausgleichsabgaben ließen es jedoch nicht ratsam erscheinen, an den strengen Maßstäben festzuhalten, auf denen das Verfahren zur Berechnung der Abschöpfungen beruht. Es war ein Verfahren notwendig, das den Bedürfnissen der Verwaltung entsprach und gleichzeitig eine gewisse Beständigkeit des Importniveaus allein schon im Interesse des Handels gewährleistete. Hierzu hat die Kommission unterstrichen, daß im System des Währungsausgleichs keine Möglichkeit einer Vorausfixierung bestehe, wie es im Bereich der Abschöpfungen der Fall sei. Die Kommission wies ferner darauf hin, daß das Ausgleichssystem auch Erstattungen bei der Ausfuhr betreffe und daß insoweit jene strengen Maßstäbe fehlten, die bei der anderen Berechnung angewandt worden seien. Darüber hinaus unterschieden sich das Währungsausgleichssystem und das Abschöpfungssystem in ihren Wirkungen beträchtlich. Je niedriger im ersten Falle die als Grundlage dienenden cif-Preise lägen, um so geringer sei der Ausgleichsbetrag, da dieser als prozentualer Anteil des cif-Preises errechnet werde. Das umgekehrte Bild biete sich im zweiten Falle. Daran zeige sich, daß das Abstellen auf den cif-Preis im einen und im anderen System zu unterschiedlichen Folgen führe.

Aus diesen Ausführungen zieht die Kommission die Folgerung, daß die für die Berechnung der Abschöpfung angewandten Verfahren bei der Berechnung des Währungsausgleichsbetrages nicht einfach entsprechend herangezogen werden können.

Da die cif-Preise dauernden Veränderungen unterliegen, hielt es die Kommission, um nicht die Ausgleichsbeträge fast täglich anpassen zu müssen, bei der Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 974/71 für zweckmäßig, unter Zugrundelegung eines Bezugszeitraums von einer Woche, der dem für die Festsetzung der durchschnittlichen Wechselkurse maßgeblichen Zeitraum entsprach, einen durchschnittlichen cif-Preis zu errechnen (hierzu verweise ich auf die Verordnungen der Kommission Nr. 1013/71, ABl. L 110, S. 8, und Nr. 1871/71, ABl. L 195, S. 1). Bei der

praktischen Anwendung ließ sich die Kommission sodann grundsätzlich von dem Gedanken leiten, den als Berechnungsbasis für die Ausgleichsbeträge maßgeblichen durchschnittlichen cif-Preis nur dann abzuändern, wenn es zu einer Abweichung in Höhe von 10 % oder mehr nach oben oder unten käme. Auf diese Art wollte man mit Hilfe eines Systems, das allzu große verwaltungsmäßige Schwierigkeiten vermied, eine gewisse Stabilität garantieren.

Demgegenüber verweist die Klägerin des Ausgangsverfahrens auf die letzte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 974/71. Diese lautet:

„Diese Ausgleichsbeträge dürfen nicht höher sein als die Beträge, die unbedingt erforderlich sind, um die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse auszugleichen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind; ...". Die von der Kommission festgelegte Spanne von 10 % sei im Hinblick auf das in dieser Begründungserwägung ausgesprochene allgemeine Erfordernis übertrieben.

Daneben bedeute die Festsetzung einer überhöhten Ausgleichsabgabe einen Verstoß gegen Artikel 110 des EWG-Vertrags.

Den gegenüber Artikel 110 des Vertrages — im übrigen ohne Anführung von Gründen — erhobenen Einwand der Ungültigkeit können wir sofort verwerfen, weil nicht ersichtlich ist, wie die Festsetzung eines derartigen pauschalen Kriteriums durch eine Norm verboten werden könnte, die wie Artikel 110 lediglich die Absicht der Mitgliedstaaten ausspricht, im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschranken beizutragen.

Es erscheint mir unzweifelhaft, daß die Wahl eines pauschalen Kriteriums zur Berechnung des Preises, auf den der Prozentsatz des in Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 genannten Unterschieds in den Paritäten anzuwenden ist, Erfordernissen praktischer Art entspricht, deren Bedeutung auf diesem Gebiet nicht verkannt werden darf. Ein Pauschalsystem findet auch parallel Anwendung bei der Feststellung der Wechselkurse im Kassageschäft, worauf dieselbe Vorschrift Bezug nimmt. In dieser letzten Hinsicht hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens keinerlei Ungültigkeitseinrede erhoben.

Will man auf den cif-Preis abstellen, so hätte die einzige Alternative zu einem pauschalen Verfahren darin bestanden, den effektiven Preis des in jedem einzelnen Vertrag festgelegten Erzeugnisses zugrunde zu legen. Der Gedanke einer größeren Wirklichkeitsnähe, der die Wahl eines Verfahrens hätte nahelegen können, hätte jedoch folgerichtig auch die Berücksichtigung des für dieses Geschäft geltenden effektiven Wechselkurses vorausgesetzt. Wir können uns den Hinweis auf die praktischen Schwierigkeiten, die solche Ermittlungen mit sich gebracht hätten, sowie auf das Risiko betrügerischer Machenschaften ersparen, ganz abgesehen von den möglichen Nachteilen für die Praktikabilität und die Wirksamkeit des Systems.

Die Argumente der Kommission gegen die unreflektierte Übertragung der zur Ermittlung der Abschöpfung verwandten Berechnungskriterien auf die vorliegend interessierende Ausgleichsabgabe erscheinen mir stichhaltig. Im übrigen hat der Gerichtshof in den erwähnten Urteilen Nrn. 5/73, 9/73 und 10/73 die Wahl eines Verfahrens zur Errechnung der Ausgleichsabgaben gutgeheißen, das einfacher ist als das für Abschöpfungen verwandte Berechnungssystem.

Geht man davon aus, daß der Kommission für die Festsetzung der Kriterien zur Berechnung des in Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 genannten Preises ein gewisser Ermessensspielraum zustand, so kann man ihr auch zugestehen, daß sie ein in der Praxis leicht anwendbares pauschales Kriterium zugrunde legen durfte und daß das gewählte Kriterium des parallel zum durchschnittlichen Wechselkurs wöchentlich festgesetzten

durchschnittlichen cif-Preises seinem Grundsatz nach nicht gegen zwingende Normen verstößt. Die Frage läuft also darauf hinaus, ob sich die als weitere Garantie für eine sich nicht ständig ändernde Regelung vorgesehene Spanne von 10 % innerhalb des Ermessensspielraums hält, in dem die Kommission frei entscheiden konnte.

So gestellt erscheint die Frage äußerst einfach, aber auch recht heikel. Gewiß hat der Gerichtshof nicht nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu urteilen, sondern muß nur prüfen, ob die Art, in der die Kommission das ihr durch die Ratsverordnung Nr. 974/71 eingeräumte Ermessen genutzt hat, einen Ermessensmißbrauch darstellt. Für diese Wertung ist abzustellen auf die von der Kommission vorgetragenen praktischen Erfordernisse im Hinblick auf das Verwaltungshandeln wie auch im Hinblick auf eine gewisse Beständigkeitsgarantie für den Handel, die in Ermangelung einer Vorausfestsetzung nach der für Abschöpfungen vorgesehenen Art dadurch erreicht werden konnte, daß eben eine nicht zu schmale Spanne festgelegt wurde, innerhalb deren der als Grundlage für die Berechnung der Abgabe dienende Preis unverändert blieb. Ferner ist das allgemeine Kriterium zu beachten, auf das der Gemeinschaftsgesetzgeber in der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 974/71 Bezug nahm, daß nämlich die Ausgleichsabgaben auf das zur Erreichung der Ziele dieser Verordnung unbedingt Erforderliche zu beschränken sind.

Meines Erachtens kann der Gerichtshof in Anbetracht des ihm im vorliegenden Verfahren gesteckten engen Rahmens für die Beurteilung der Gültigkeit der strittigen Ausgleichsabgaben einen Rechtsfehler in dem von der Kommission zur Festsetzung der Ausgleichsabgaben eingehaltenen Verfahren nur dann bejahen, wenn festgestellt wird, daß das quantitative Kriterium, auf das die Kommission für die Ausübung ihres Ermessens im Rahmen der Durchführung der Ratsverordnung im Verwaltungsausschußverfahren abgestellt hat, mit dieser Beschränkung eindeutig unvereinbar ist. Es erscheint angebracht, darauf hinzuweisen, daß die Spanne von 10 % für Abweichungen nach beiden Seiten gilt. Wenn sie also den Importeur im Falle einer Senkung des effektiv gültigen cif-Preises benachteiligen kann, so bringt sie ihm dafür Vorteile, wenn der auf dem Markt vorgefundene und als Berechnungsgrundlage herangezogene durchschnittliche cif-Preis in der Folgezeit um nicht mehr als 10 % steigt. Wir dürfen also feststellen, daß die angewandte Norm innerhalb der Grenzen, in denen die Materie und die Marktverhältnisse es erlauben, eine gewisse Beständigkeit der Ausgleichsabgaben sicherstellt und dabei der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer bereits genügend schweren Aufgaben weitere Komplikationen erspart, ohne aber andererseits geradewegs zum Nachteil des Importeurs ersonnen worden zu sein. Vielmehr scheint sie letztlich einem Billigkeitskriterium zu folgen, mit dem objektive Erfordernisse der Verwaltungstätigkeit und des allgemeinen Interesses des Handels gleichzeitig berücksichtigt werden können. So gesehen ist also die in jener letzten Begründungserwägung der Verordnung zum Ausdruck gebrachte allgemeine Schranke nicht verletzt.

Hätte das System der Ausgleichsabgaben bei Festsetzung einer unterhalb von 10 % liegenden Spanne vielleicht in gleicher Weise funktioniert? Dies läßt sich nicht ausschließen. Doch würden wir uns hier auf ein Gebiet begeben, in dem nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten gewertet wird. Hierfür aber ist der Gerichtshof nicht zuständig. Es soll hier nicht herausgefunden werden, ob die Kommission besser hätte handeln können, als sie es tat, sondern bloß überprüft werden, ob nicht das, was sie getan hat, aus den vom einzelstaatlichen Richter angegebenen Gründen einen Rechtsfehler darstellt.

Wenn überhaupt, so böte das Kriterium der Abweichung um 10 %, das grundsätzlich die Feststellung erlauben soll, ob im Verhältnis zu dem zuvor festgesetzten

cif-Preis eine bemerkenswerte Änderung eingetreten ist, Anlaß zur Kritik nicht so sehr wegen des von der Klägerin des Ausgangsverfahrens vorgebrachten Grundes — die Klägerin hätte sich eine genauere Übereinstimmung mit den auf dem Weltmarkt effektiv geltenden Preisen gewünscht —, sondern vielmehr nur, sofern sich daraus eine unzureichende Systemtransparenz ergeben würde. Dies gilt um so mehr, als die praktische Anwendung dieses übrigens nirgendwo normativ festgelegten Kriteriums nicht frei von Ausnahmen geblieben zu sein scheint. Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, daß ein Mangel an Transparenz dem allgemeinen Grundsatz zweckmäßiger Verwaltungsführung und dem geltend gemachten Erfordernis der Sicherheit für den Handel wenig entspricht. Sobald zu erkennen war, daß das System, das ganz rasch und folglich zwangsläufig unvollständig errichtet werden mußte, länger als vorgesehen in Geltung bleiben würde, wäre es vielleicht wünschenswert gewesen, die gewählten Anwendungskriterien besser zu definieren und zu veröffentlichen.

Auf der anderen Seite verkenne ich auch nicht, daß die Anwendung des Systems der Währungsausgleichsabgaben der Kommission in der Praxis äußerst schwierig zu lösende Probleme stellte und noch stellt. Sie sieht sich häufig besonderen Situationen gegenüber, für die nicht auszuschließen ist, daß die mit dem Einsatz dieses komplizierten Apparates betrauten Organe im Interesse einer gerechten Behandlung der Betroffenen zweckmäßig über einen weiten Ermessensspielraum verfügen müssen.

Diese Bemerkungen, die jene zwischen dem Ermessensspielraum der Verwaltung und den durch klare zwingende Normen geregelten Sachgebieten angesiedelte graue Zone betreffen, lassen mithin die auf die oben erörterte Frage des Finanzgerichts Hamburg zu erteilende Antwort unverändert. Jene Frage betrifft ausschließlich die Rechtmäßigkeit der durch die Verordnung Nr. 2122/71 für Weichweizen festgesetzten Ausgleichsabgabe, nicht aber die Gesamtbeurteilung des Verhaltens der Kommission bei der Anwendung der Grundnorm.

Wie bereits oben im Zusammenhang mit dem besonderen, in der zweiten Frage des deutschen Richters angesprochenen Punkt erwähnt, werden keine Rechtsmängel geltend gemacht, die die Gültigkeit des Verfahrens in Frage stellen, anhand dessen die Kommission in dem in Betracht gezogenen Zeitraum eine aufgrund der Verordnung Nr. 2122/71 vom 1. Oktober 1971 festgesetzte Ausgleichsabgabe in Höhe von 19,20 DM je Tonne auf die Einfuhren von Weichweizen aus dritten Ländern nach Deutschland erheben zu können meinte.

Ich schlage Ihnen vor, dem einzelstaatlichen Richter in diesem Sinne zu antworten. Dies erspart uns die Prüfung der dritten Frage.