SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 11. Juni 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Sie haben über eine Klage zu befinden, die das niederländische Unternehmen De Boer Buizen BV am 17. März 1986 gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen den Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften erhoben hat. Die Klägerin, ein Stahlrohre vertreibendes Unternehmen, das vor allem nach den Vereinigten Staaten exportiert, besitzt seit 1983 ein Lagergelände in Huntsville, Texas, und wird über eine amerikanische Tochtergesellschaft tätig. Im Herbst 1984 bestellte sie bei deutschen und französischen Herstellern 3 000 t Stahlrohre. Die Ware wurde ihr jedoch erst im folgenden Frühling geliefert, nachdem die Ausfuhr von Stahlrohren nach den Vereinigten Staaten durch eine Reihe von Maßnahmen beschränkt worden war. Die Klägerin war damit gezwungen, die Ware einzulagern.

Die Klägerin beantragt, a) festzustellen, daß die Gemeinschaft für den Schaden haftet, der ihr dadurch entstanden ist, daß seit dem 1. Januar 1985 infolge der Durchführung der am 7. Januar 1985 mit den Vereinigten Staaten von Amerika geschlossenen Vereinbarung (ABl. L 9, S. 1) durch den Rat und die Kommission ihre Ausfuhren von Stahlrohren nach den Vereinigten Staaten behindert worden sind; b) anzuordnen, daß die Parteien den Umfang des der Klägerin entstandenen Schadens einvernehmlich bestimmen werden und das Verfahren bei Nichteinigung in diesem Punkt zur Bestimmung des Schadensumfangs fortgesetzt wird.

2. Am 24. November 1984 verhängten die amerikanischen Behörden eine totale Sperre der Einfuhren von in der Gemeinschaft hergestellten Stahlrohren. Es folgten schwierige Verhandlungen, die darauf hinausliefen, daß sich die Gemeinschaft verpflichtete, ihre Ausfuhren nach den Vereinigten Staaten zunächst für den Zweijahreszeitraum 1985 — 1986 und sodann bis zum September 1989 in der Weise zu beschränken, daß eine Höchstmenge, die auf 7,6 % der Marktversorgung der Vereinigten Staaten festgesetzt wurde, nicht überschritten wird (7. Januar 1985).

Zur Durchführung der Vereinbarung erließ der Rat die Verordnung Nr. 60/85 vom 9. Januar 1985 (ABl. L 9, S. 13), die besagt, daß die Aufteilung der Gemeinschaftsquote auf die Mitgliedstaaten „aufgrund der herkömmlichen Handelsströme" erfolgt (fünfte Begründungserwägung) und die Mitgliedstaaten die jeweiligen Quoten „nach objektiven Kriterien" auf die Unternehmen verteilen (dritte Begründungserwägung). Konkret bedurften die Unternehmen für den Absatz von Rohren jenseits des Atlantiks einer Lizenz, die von den zuständigen Behörden jedes Mitgliedstaats unter Berücksichtigung ihrer herkömmlichen Ausfuhrströme und unter Berücksichtigung der herkömmlichen Verteilung der Ausfuhrströme nach den Vereinigten Staaten auf das Jahr (Artikel 5 Absatz 2 zweiter und dritter Gedankenstrich) zu erteilen war. Schließlich war nach der neunten Begründungserwägung und Artikel 5 Absatz 4 die Übertragung von Lizenzen nicht nur zwischen Stahlrohre erzeugenden Unternehmen, sondern auch zwischen diesen und

* Aus dem Italienischen übersetzt.

Vertriebsunternehmen zulässig, insbesondere für den Fall, daß die ersteren ihre Erzeugnisse an die letzteren veräußern.

Weitere Bestimmungen betreffend die Durchführung der Vereinbarung wurden von der Kommission mit der Verordnung Nr. 61/85 vom 9. Januar 1985 (ABl. L 9, S. 19) erlassen. Die wichtigste ist in Artikel 3 Absatz 5 enthalten, der wie folgt lautet: „Jede Lizenz kann nur einmal übertragen werden."

3. Beide Organe haben Zweifel an der Zulässigkeit der Klage geäußert. Nach Auffassung des Rates ist der von der Klägerin behauptete Schaden aus zwei unmittelbar einleuchtenden Gründen nicht der Gemeinschaft, sondern dem niederländischen Staat zuzurechnen: Sache dieses Staats sei es gewesen, die ihm zugeteilte Menge auf die inländischen Unternehmen zu verteilen, und es sei gerade der Wirtschaftsminister in Den Haag gewesen, der der Klägerin die Lizenz, von der die Ausfuhr der Rohre abhängig gewesen sei, nicht erteilt habe. Für den von ihr begehrten Rechtsschutz müsse sich die Klägerin deshalb an die niederländischen Gerichte wenden, namentlich an das College van Beroep voor het Bedrijfsleven, vor dem sie die Nichterteilung der Lizenz am 26. November 1985 angefochten habe. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei nämlich die Kontrolle des Verwaltungshandelns der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in erster Linie Sache der innerstaatlichen Gerichte (Urteil vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 217/81, Interagra, Slg. 1982, 2233) und seien allein diese Gerichte für die Entscheidung über den Ersatz der von den Behörden der Mitgliedstaaten verursachten Schäden zuständig (Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 175/84, Krohn, Slg. 1986, 753, 763).

Das Vorbringen der Kommission liegt auf derselben Linie. Die Klage nach Artikel 215 sei ausgeschlossen, soweit ein anderer Rechtsbehelf bestehe, der geeignet sei, den Schutz der einzelnen wirkam sicherzustellen (Urteil vom 12. April 1984 in der Rechtssache 281/82, Unifrex, Slg. 1984, 1969). Die Klage, die die Klägerin beim College van Beroep erhoben habe — dem es nicht verwehrt sei, den Gerichtshof um Entscheidung über die Gültigkeit der streitigen Regelung zu ersuchen —, gebe aber dieser die Möglichkeit, Ersatz des von ihr geltend gemachten Schadens zu erlangen. Hilfsweise beruft sich auch die Kommission auf das Urteil Krohn, insbesondere als darin festgestellt werde, daß die Haftung der Organe sich auf die Schäden beschränke, die von ihnen tatsächlich verursacht worden seien.

Die so zusammengefaßten Argumente sind nicht überzeugend. Nach Ihrer Rechtsprechung kann eine Klage gemäß Artikel 215 zwar erst dann erhoben werden, wenn der Kläger die ihm zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Klagemöglichkeiten erschöpft hat, um die Aufhebung der nationalen Entscheidung zu erreichen. Erforderlich ist jedoch, daß diese Klagemöglichkeiten einen wirksamen Schutz sicherstellen, und diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Nehmen wir einmal an, daß das College van Beroep sich an den Gerichtshof wendet und dieser die beiden Verordnungen für ungültig erklärt; ohne vorheriges Tätigwerden des Gemeinschaftsgesetzgebers wäre nämlich die niederländische Behörde gleichwohl nicht verpflichtet, ihre Entscheidung zu ändern (siehe Urteil Unifrex). Es komme hinzu — so führt die Klägerin aus —, daß die nationalen Behörden nicht für Schäden hafteten, die bei der Anwendung einer Gemeinschaftshandlung verursacht werden, die später für ungültig erklärt werde (Urteil vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 101/78, Granaria, Slg. 1979, 623).

4. Wenden wir uns nun der Frage der Begründetheit zu. Wie ich dargelegt habe, macht die Klägerin geltend, die vom Rat

und der Kommission zur Durchführung der Vereinbarung vom 7. Januar 1985 erlassenen Verordnungen Nrn. 60 und 61/85 seien rechtswidrig und hätten ihr einen Schaden zugefügt. Der Verordnungsgeber habe die sich aus der Vereinbarung ergebenden Belastungen willkürlich verteilt und dabei a) die Vertriebshändler gegenüber den Erzeugern diskriminiert, b) die Gemeinschaftsquote auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt, ohne die herkömmlichen Handelsströme zu berücksichtigen.

Zu dem ersten Punkt bemerkt die Klägerin, die Bestimmung über die Übertragung von Lizenzen der Stahlrohre erzeugenden Unternehmen auf Vertriebsunternehmen sei nicht praktisch geworden. Somit hätten nur die ersteren aus dem Lizenzsystem Nutzen gezogen, indem sie unmittelbar oder über Tochtergesellschaften die ganze ihnen zugeteilte Quote ausgenutzt hätten; diese Diskriminierung sei um so ungerechter, als die Vertriebshändler den amerikanischen Markt für die Gemeinschaftserzeugnisse erschlossen hätten. Zu dem zweiten Punkt sei zu bemerken, daß die beiden Verordnungen auch Mitgliedstaaten diskriminierten. Gemessen an den herkömmlichen Handelsströmen sei nämlich die den Niederlanden zuerkannte Quote höher, als dem Land zustehe; diese Quote sei jedoch fast ausschließlich einem großen Hersteller zugute gekommen, bei dem die Klägerin nicht Stammkunde sei.

Die Klägerin macht ferner Ausführungen zu ihrer besonderen Lage. Wie wir gesehen haben, hatte sie im September/Oktober 1984 bei verschiedenen Herstellern der Gemeinschaft eine bedeutende Menge Rohre bestellt, die in den Vereinigten Staaten abgesetzt werden sollten. Zu jener Zeit sei es ihr nicht möglich gewesen, die beschränkenden Maßnahmen und die besondere, im folgenden Januar in Kraft getretene Lizenzregelung vorauszusehen. Der sich aus der Nichtausfuhr der Rohre ergebende Schaden könne deshalb nicht ihrer mangelnden Vorsicht zugerechnet werden.

5. Diese Klagegründe sind im Lichte der Grundsätze zu prüfen, die der Gerichtshof zur Auslegung von Artikel 215 aufgestellt hat. Bekanntlich umfassen diese namentlich drei Voraussetzungen. Für eine Haftung der Gemeinschaft müssen vorliegen: a) ein rechtswidriges Verhalten der Organe; b) ein ungerechtfertigter Schaden; c) ein Kausalzusammenhang zwischen Verhalten und Schaden (siehe zuletzt Urteil vom 17. Dezember 1981 in den verbundenen Rechtssachen 197 bis 200, 243, 245 und 247/80, Ludwigshafener Walzmühle u. a./Rat und Kommission, Slg. 1981, 3211).

Zur Voraussetzung unter a ist zu bemerken, daß das gerügte Verhalten in dem Erlaß eines Rechtsetzungsakts besteht. Eine Haftung der Gemeinschaft ist deshalb nur bei einer hinreichend qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm oder dann anzunehmen, wenn die Organe ihre Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten haben (Urteile vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, Slg. 1971, 975; vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77, Bayerische HNL u. a./Rat und Kommision, Slg. 1978, 1209, vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83, Biovilac, Slg. 1984, 4057, und vom 19. September 1985 in den verbundenen Rechtssachen 194 und 206/83, Asteris u. a., Slg. 1985, 2815, 2821). Zu ergänzen ist, daß die Organe bei den wichtigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen befugt sind, eine Reihe von subjektiven Umständen außer acht zu lassen, wenn deren Aufgabe im allgemeinen Interesse notwendig erscheint (Urteil vom 18. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 154, 205, 206, 226 bis 228, 263 und 264/78, 39, 31, 83 und 85/79, Valsabbia u. a./Kommission, Slg. 1980, 907).

Dies vorangestellt, lassen Sie mich zunächst den gegenüber der streitigen Regelung er-

hobenen Vorwurf prüfen, sie sei willkürlich und diskriminiere insbesondere die Vertriebsunternehmen. Insoweit machen die beklagten Organe meines Erachtens zu Recht geltend, daß die Bezugnahme auf die „herkömmlichen Handelsströme" nicht eine dem Schutz des einzelnen dienende höherrangige Rechtsnorm darstelle. Es läßt sich nämlich nicht sagen, daß mit der Verordnung Nr. 60/85 eine Verpflichtung aufgestellt wird, die Gemeinschaftsquote auf der Grundlage dieser Handelsströme aufzuteilen; bewiesen wird dies durch die Wörter „tenendo conto" in der fünften Begründungserwägung, die zugleich auf das Bestehen eines Ermessensspielraums bei der Bewertung der betroffenen Interessen hinweisen. Andererseits trifft es zu, daß in beiden Rechtsakten Erzeuger und Vertriebshändler ungleich behandelt werden. Diese Unterschiede haben jedoch nichts Willkürliches oder Diskriminierendes: Wie durch die Zwecke der europäisch-amerikanischen Vereinbarung belegt wird, sind sie aufgrund der unterschiedlichen Lage, in der sich die beiden Gruppen von Unternehmen befinden, gerechtfertigt.

Mit der Vereinbarung wird, wie wir gesehen haben, angestrebt, die Ausfuhren von Stahlrohren mit Ursprung in der Gemeinschaft innerhalb einer bestimmten Höchstmenge zu halten. Nun wird von einer derartigen Regelung ganz offensichtlich vor allem der betroffen, der solche Rohre herstellt, denn sie verpflichtet ihn, seine Erzeugung einzuschränken oder anderen Absatzmöglichkeiten zuzuführen. Indem sie demgegenüber für Rohre mit Ursprung in Drittstaaten, die in den Vereinigten Staaten über Unternehmen abgesetzt werden können, die in der Gemeinschaft niedergelassen sind, keine Beschränkungen vorsieht, schädigt sie die Vertriebsunternehmen nicht oder viel weniger. Mit anderen Worten, die Hersteller können die von ihnen erzeugten Waren *nur* unter den in der Gemeinschaftsregelung festgelegten Voraussetzungen nach den Vereinigten Staaten exportieren; die Vertriebshändler unterliegen dieser Regelung hingegen *nur*, wenn sie Rohre mit Ursprung in der Gemeinschaft in den Vereinigten Staaten absetzen. Angesichts einer derart ungleichen Lage konnte der Gesetzgeber nicht umhin, eine Lizenzregelung zu schaffen, die günstiger für die Hersteller ist. Er hat jedoch die Vertriebshändler nicht vernachlässigt; und entgegen der Behauptung der Klägerin ist die Bestimmung, die die Übertragung von Lizenzen auch auf diese gestattet, durchaus angewendet worden.

Der erste Klagegrund ist somit nicht stichhaltig. Noch schwächer ist jedoch der gegenüber der Gemeinschaft erhobene Vorwurf, sie habe die Gesamtquote zum Vorteil einiger Mitgliedstaaten, insbesondere zum Vorteil der Niederlande, aufgeteilt. Auch hier gilt die Erwägung, daß die Bezugnahme auf die herkömmlichen Handelsströme keine dem Schutz der einzelnen dienende höherrangige Rechtsnorm darstellt. Aber auch abgesehen davon, ist mir nicht ersichtlich, wie der von der Klägerin gerügte Umstand eine negative Auswirkung auf ihre Exportchancen hätte haben sollen.

Nur ein paar Worte zu der behaupteten Unmöglichkeit für die Klägerin, die zu Beginn des Jahres 1985 eingeführten Beschränkungen rechtzeitig vorherzusehen. Die Ausführungen der Klägerin sind überraschend. Einem Unternehmen, das im Handel mit den Vereinigten Staaten 75 % seines Gewinns erzielt, in Texas ein Lager besitzt und eine amerikanische Tochtergesellschaft hat, konnte nicht verborgen geblieben sein, daß seit Anfang der 80er Jahre die Ausfuhr von Rohren aus der Gemeinschaft sozusagen unter Aufsicht freigegeben war. Die Rohre, die nicht in die europäisch-amerikanische Vereinbarung vom 21. Oktober 1982 auf dem Stahlsektor (ABl. L 307, S. 13) einbezogen wurden, waren Gegenstand eines Briefwechsels, der dieser Vereinbarung als Anlage beigefügt wurde. Die europäischen

Behörden hatten darin erklärt, daß die Ausfuhren von Rohren mit Ursprung in der Gemeinschaft während der Laufzeit der Vereinbarung, also bis Ende 1985, die von ihnen in den Jahren 1981—1982 erreichte durchschnittliche Menge nicht überschreiten würden. Es bedurfte somit keiner prophetischen Fähigkeiten, um vorherzusehen, daß die Zukunft ähnliche beschränkende Maßnahmen bringen würde wie die, die zur Durchführung der Vereinbarung von 1982 vorgesehen waren. Und genau dies traf ein: Die mit den Verordnungen Nrn. 60/85 und 61/85 eingeführte Lizenzregelung ist mit dem drei Jahre vorher geschaffenen System praktisch identisch.

6. Aufgrund all dieser Erwägungen schlage ich Ihnen vor, die am 17. März 1986 von der De Boer Buizen BV erhobene Klage abzuweisen und gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.