aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm gemäß Beschluß des Finanzgerichts München vom 25. Januar 1967 zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Prüfung der dem Gerichtshof vom Finanzgericht München vorgelegten Frage hat keinen Grund ergeben, aus dem die Gültigkeit der Verordnung Nr. 144/65/EWG der Kommission vom 18. Oktober 1965 zur Einführung einer Ausgleichsabgabe auf die Einfuhren von im Freien angebauten Tafeltrauben mit Herkunft aus Bulgarien und Rumänien zu verneinen wäre.
2. Die Kostenentscheidung bleibt dem Finanzgericht München vorbehalten.

Luxemburg, den 13. März 1968

Lecourt Donner Strauß
Trabucchi Monaco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. März 1968.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

Schlußanträge des Generalanwalts Herrn Joseph Gand vom 22. Juni 1967[1]

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Die Klägerin führte am 25. und 27. Oktober 1965 insgesamt 34 257 kg im Freien angebaute Tafeltrauben mit Herkunft aus

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

Bulgarien in die Bundesrepublik ein. Das Zollamt erhob außer dem Zoll und der Umsatzausgleichssteuer die in der Verordnung Nr. 144/65 der Kommission vom 18. Oktober 1965 vorgesehene Ausgleichsabgabe in Höhe von 8,— DM je 100 kg. Die Klägerin hielt die Erhebung dieser Abgabe für rechtswidrig und klagte beim Finanzgericht München. Dieses glaubt, nicht selbst über die Gültigkeit der genannten Verordnung entscheiden zu können, obwohl der Wortlaut des Artikels 177 Absatz 2 des Vertrages ihm das gestattet, und legt Ihnen die Frage durch Beschluß vom 25. Januar dieses Jahres zur Vorabentscheidung vor.

Die streitige Maßnahme ist zunächst in den Rahmen der durch die Verordnung Nr. 23 des Rates errichteten gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse zu stellen. Im Unterschied zu den Verordnungen vom selben Tag über Getreide, Eier und andere Erzeugnisse werden bei Obst und Gemüse zum Schutz gegen Einfuhren aus dritten Ländern nicht Abschöpfungen, sondern Wertzölle erhoben. Um jedoch den Zusammenbruch der Notierungen auf einem Markt zu verhindern, für den das plötzliche Angebot großer Mengen leichtverderblicher Früchte kennzeichnend ist, stellte die Verordnung Nr. 23 (Artikel 11 Absatz 2) als Schutzmaßnahmen die Aussetzung der Einfuhren und die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe durch die Kommission zur Wahl. Diese Maßnahmen konnten jedoch nur getroffen werden, wenn die Märkte der Gemeinschaft durch Einfuhren aus dritten Ländern zu Preisen, die unter einem Referenzpreis lagen, ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von solchen Störungen bedroht waren. Der Referenzpreis wurde jährlich „auf der Grundlage" des Durchschnitts der während eines bestimmten Zeitraums auf bestimmten Märkten der Gemeinschaft festgestellten Preise berechnet. Die Ausgleichsabgabe war gleich dem Unterschied zwischen dem Referenzpreis und dem Preis der eingeführten Ware.

Es stellte sich sehr bald heraus, daß dieses System bei Berücksichtigung der Besonderheiten des Obst- und Gemüsemarkts nicht so wirksam war wie die Systeme der anderen gemeinsamen Marktorganisationen. Deshalb hat nach langen, schwierigen Verhandlungen die Verordnung Nr. 65/65 des Rates Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 23 durch erheblich strengere Vorschriften ersetzt.

In seiner jetzigen Fassung sieht Artikel 11 Absatz 2 nicht mehr die Aussetzung der Einfuhren auf Gemeinschaftsebene, sondern nur noch die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe vor. Diese soll Störungen durch Angebote aus dritten Ländern zu anomalen Preisen verhindern, setzt aber nicht mehr die Feststellung voraus, daß die Märkte ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von solchen Störungen bedroht sind. Die Abgabe muß erhoben werden, wenn der

Einfuhrpreis unter den Referenzpreis fällt, sie ist, wie schon nach der früheren Regelung, gleich dem Unterschied zwischen dem Referenzpreis und dem Einfuhrpreis und in allen Mitgliedstaaten gleich hoch. Im übrigen bestimmen die neuen Vorschriften die Berechnungsweise des Referenzpreises und des Einfuhrpreises genauer. In der gegenwärtig geltenden Fassung gleicht diese Regelung weitgehend der z.B. für Getreide bestehenden, wonach die Abschöpfung, die gleich dem Unterschied zwischen dem Einfuhrpreis (cif-Preis) und dem Schwellenpreis ist, von den Mitgliedstaaten erhoben werden muß. Im Verfahren besteht insofern ein Unterschied, als die Ausgleichsabgabe nach Anhörung des Verwaltungsausschusses durch eine Verordnung der Kommission festgesetzt wird.

Während aufgrund der alten Regelung nur ein einziges Mal eine Abgabe für Trauben aus Bulgarien festgesetzt worden war, wurden die neuen Vorschriften im Jahr 1965 viermal, nämlich durch die Verordnungen Nrn. 122/65, 138/65, 144/65 und 155/65, angewandt.

Der Rechtsstreit geht um die Gültigkeit der Verordnung Nr. 144/65, veröffentlicht im Amtsblatt vom 18. Oktober 1965. Nach dieser Verordnung wurde auf Einfuhren im Freien angebauter Tafeltrauben aus Bulgarien und Rumänien vom dritten Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt an bis zum 31. Oktober 1965 eine auf zwei Rechnungseinheiten pro 100 kg Eigengewicht festgesetzte Ausgleichsabgabe erhoben; die Kommission sollte jedoch vor letzterem Datum die Verordnung ändern, falls deren Vorschriften den Voraussetzungen des Artikels 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 23 nicht mehr entsprachen.

Das Finanzgericht beschränkt sich in seinem Vorlagebeschluß auf die Bemerkung, „die von der Klägerin geäußerten Zweifel an der Rechtsgültigkeit der Verordnung [erschienen] nicht von vornherein unbegründet". Die Frage ist in der Tat in einigen Punkten heikel. Dies wird uns klar, wenn wir uns in Erinnerung rufen, was die Firma Beus und die Kommission in den schriftlichen Erklärungen und in der mündlichen Verhandlung vorgebracht haben.

I.

Die erste Rüge ist über die Verordnung Nr. 144/65 gegen deren Rechtsgrundlage, d.h. gegen die jetzige Fassung von Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 23 gerichtet, die gegen die Artikel 39 und 110 des Vertrages verstoße: Die getroffene Regelung hindere die harmonische Entwicklung des Welthandels und die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr, die nach Artikel 110 zu den wesentlichen Zielen der

Zollunion gehören, die zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen wird. Ferner und vor allem ziele sie durch ihre automatische Anwendbarkeit nur darauf ab, die Lebenshaltung der Erzeuger nach Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrages zu gewährleisten, lasse aber alle anderen Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik außer acht, namentlich die Sicherstellung der Versorgung und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen (Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben d und e). Zur Begründung ihrer Ansicht verweist die Firma Beus auf die Entwicklung der gemeinsamen Marktorganisation für Obst. Die Kommission habe von Anfang an auf die Besonderheiten dieses Marktes hingewiesen, die sich aus der leichten Verderblichkeit der Erzeugnisse ergäben. Trotzdem habe sie in ihren ersten Vorschlägen an den Rat im Jahr 1961 die Zölle des gemeinsamen Außenzolltarifs für einen hinreichenden Schutz gegen Einfuhren aus dritten Ländern gehalten. Die ursprüngliche Fassung der Verordnung Nr. 23 habe dann jedoch eine „Schutzklausel" in Form einer Aussetzung der Einfuhren oder einer Ausgleichsabgabe eingeführt, und die gegenwärtige Fassung des Artikels 11 Absatz 2 verstärke noch den Schutz der in der Gemeinschaft ansässigen Erzeuger. Wie können alle diese verschiedenartigen Regelungen, so fragt die Klägerin, der Verwirklichung der im Vertrag festgelegten Ziele dienen?

Sie stehen hier wieder vor der Ihnen schon öfter begegneten Frage, wie verschiedene in ein und derselben Vorschrift aufgestellte Ziele, die einzeln betrachtet voneinander abweichen oder sich sogar gegenseitig ausschließen, miteinander in Einklang zu bringen sind und wie zwischen ihnen zu wählen ist. Nach Ihrem Urteil 9/56 (Meroni, RsprGH IV/1958, 43) z.B. hat die Hohe Behörde bei der Verfolgung der in Artikel 3 des Vertrages vorgesehenen Ziele dafür zu sorgen, daß diese einzelnen Ziele ständig miteinander in Einklang gebracht werden, und, falls zwischen ihnen Widersprüche auftreten sollten, dem einen oder anderen Ziel denjenigen Vorrang einzuräumen, den sie aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten, die zu der Entscheidung Anlaß geben, für angebracht hält. Dasselbe Urteil fügt hinzu, dieser Ausgleich setze einen „wirklichen Ermessensspielraum" der zuständigen Verwaltungsbehörde voraus, ich möchte sagen, jedenfalls einen weiten Entscheidungsspielraum, von dem unter richterlicher Kontrolle Gebrauch gemacht werden muß.

Diese Grundsätze gelten auch für den Vertrag von Rom, und es ist nicht ersichtlich, daß der Rat sie im vorliegenden Fall verkannt habe. Zu Recht erinnert die Kommission daran, daß die streitige Vorschrift nicht für sich allein, sondern als Bestandteil der durch die Verordnung Nr. 23 für Einfuhren aus dritten Ländern geschaffenen allgemeinen Regelung zu betrachten ist. Diese Rege-

lung sieht als normale Schutzmaßnahme nur Zölle vor. Sie ist insoweit liberal und begünstigt in erster Linie die Versorgung der Verbraucher. Wertzölle sind aber bei einem Preisverfall, der die Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung gefährden kann, nur von geringer Wirksamkeit. Die Ausgleichsabgabe dagegen ermöglicht es, das Ziel des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe b zu erreichen, indem sie den Preis der eingeführten Erzeugnisse auf eine den Inlandspreisen annähernd entsprechende Höhe anhebt, und trägt außerdem dazu bei, die Märkte zu stabilisieren. Sie kann natürlich zu einer Preiserhöhung für den Verbraucher führen, aber unter „angemessenen" Preisen sind nicht ohne weiteres möglichst niedrige Preise zu verstehen. Das haben Sie schon in Ihrem Urteil 34/62 (Bundesrepublik Deutschland gegen Kommission der EWG, RsprGH IX/1963, 319) entschieden.

Zweifellos ist die gegenwärtige Regelung — obwohl sie die Aussetzung der Einfuhren, also die härteste und für den internationalen Warenaustausch nachteiligste Maßnahme nicht mehr zuläßt — in gewisser Hinsicht strenger als die frühere. Dies bedeutet aber nicht, daß sie vertragswidrig sei, und man kann der zuständigen Behörde keinen Vorwurf daraus machen, daß sie eine Regelung geändert hat, die sich als unanwendbar und unzureichend erwiesen hatte, um die Lebenshaltung der Erzeuger zu gewährleisten.

Ich bin daher der Auffassung, daß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 23 in seiner jetzigen Fassung weder Artikel 39 noch Artikel 110 des Vertrages verletzt und daß er deshalb der Verordnung Nr. 144/65 als Grundlage dienen konnte.

II.

Ich komme nun zum zweiten Punkt, dem Kern des Rechtsstreits. Eine Ausgleichsabgabe ist festzusetzen, wenn der Einfuhrpreis eines aus dritten Ländern eingeführten Erzeugnisses unter dem Referenzpreis liegt. Artikel 11 Absatz 2 regelt, wie diese beiden Preise zu bestimmen, welche Notierungen zu berücksichtigen und welche Abzüge gegebenenfalls vorzunehmen sind. Die Verordnung ist also nur rechtmäßig, wenn bestimmte *tatsächliche* Voraussetzungen erfüllt sind. Ihr Vorliegen wurde vor dem Gericht der Hauptsache in erster Linie bestritten. Vor dem Gerichtshof nun wurden darüber hinaus die Rechtsfragen erörtert, die für diese Tatsachen maßgebend sind. Wie ist der Einfuhrpreis zu berechnen? Um diesen Punkt drehte sich die ganze Auseinandersetzung. Er ist für die Entscheidung, ob die streitige Verordnung fehlerfrei ergangen ist, zunächst zu klären.

Artikel 11 Absatz 2 Unterabsatz 6 lautet wie folgt: „Der Einfuhrpreis ... wird auf der Grundlage der niedrigsten Notierungen auf den in Unterabsatz 5 genannten repräsentativen Einfuhrmärkten festgesetzt; diese Notierungen werden um die Zollsätze, die sich aus Artikel 23 des Vertrages ergeben, und um die sonstigen Eingangsabgaben sowie um die Beförderungskosten von diesen Märkten bis zu den Grenzübergangsstellen der Gemeinschaft vermindert."

Artikel 2 der zur Durchführung dieser Vorschrift ergangenen Verordnung Nr. 99/65 der Kommission führt die Märkte auf, die als repräsentativ gelten. Für Italien, Frankreich und die Niederlande ist dies jeweils ein Markt, für Belgien und das Großherzogtum Luxemburg sind es zwei (Brüssel und Antwerpen) und für die Bundesrepublik Deutschland vier Märkte, nämlich Hamburg, München, Frankfurt und Düsseldorf.

Die Kommission hat in ihren schriftlichen Erklärungen sehr ausführlich erläutert, wie sie diese Vorschriften ausgelegt hat.

Sie ist zunächst der Meinung, bei den zu berücksichtigenden Preisen handele es sich weder um den Durchschnitt der auf den vier repräsentativen deutschen Märkten an den Tagen vor Erlaß der Verordnung notierten Preise noch um die niedrigste während derselben Zeit auf einem dieser Märkte festgestellte Notierung.

Gegen die erste Lösung ergeben sich Bedenken aus dem Wortlaut der Vorschrift, denn Artikel 11 Absatz 2 spricht bei den Einfuhrpreisen — anders als bei den Referenzpreisen — nicht vom „arithmetischen Mittel". Diese Lösung wäre auch mit der Vorschrift unvereinbar, daß der Einfuhrpreis „auf der Grundlage der niedrigsten Notierungen festzusetzen ist; denn auf den repräsentativen Märkten kann es gleichzeitig niedrige und hohe Notierungen geben. Sie würde es ferner auch nicht gestatten, die Erzeuger der ganzen Gemeinschaft gegen Einfuhren aus dritten Ländern zu niedrigeren Preisen als dem Referenzpreis zu schützen: Die Staatshandelsländer, die ihre Angebote zu niedrigen Preisen auf bestimmte Märkte beschränkten, könnten verhindern, daß der Durchschnittspreis unter den Referenzpreis fiele, und damit die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe vermeiden.

Man kann sich aber auch nicht darauf beschränken, „die niedrigste Notierung auf einem der ... repräsentativen Einfuhrmärkte" zugrunde zu legen, denn diese Formulierung hat der Rat ausdrücklich zugunsten der Formulierung *„auf der Grundlage der niedrigsten Notierungen auf den ... repräsentativen Einfuhrmärkten"* verworfen. Die gebrauchten Ausdrücke setzen also voraus, daß mehrere Notierungen berücksichtigt werden und räumen der Kommission offensichtlich einen gewissen Bewertungsspielraum

ein, der noch durch die Worte „auf der Grundlage der" unterstrichen wird. Die niedrigsten Notierungen sind somit der Ausgangspunkt für die Bestimmung des Einfuhrpreises, die noch durch verschiedene Faktoren beeinflußt werden kann: so durch den mehr oder weniger repräsentativen Charakter bestimmter Märkte für bestimmte Erzeugnisse (da München unumstritten der erste Markt für alle Einfuhren aus den Staatshandelsländern Osteuropas, Hamburg der für Einfuhren aus dem Mittelmeerraum ist, haben die in diesen beiden Städten festgestellten Notierungen je nach Lage des Falles eine besondere Bedeutung) oder durch den Zeitpunkt, zu dem die Notierung festgestellt wird (da die Preise gegen Ende der Ernte eines Erzeugnisses nach oben tendieren, kann eine niedrige Notierung als vorübergehende Anomalie erscheinen, die an den folgenden Markttagen berichtigt werden wird und keinen Anlaß zur Einführung einer Ausgleichsabgabe zu geben braucht).

Die Firma Beus hatte in ihren schriftlichen Erklärungen geltend gemacht, einen repräsentativen Wert erhalte man nur auf der Grundlage der auf den vier deutschen Märkten festgestellten Notierungen. Sie hat in der mündlichen Verhandlung erläutert, was sie darunter versteht: Es handele sich nicht mehr um ein arithmetisches Mittel, sondern um einen gewogenen Durchschnittspreis, der unter Berücksichtigung der verschiedenen Märkte, der auf diesen Märkten festgestellten niedrigsten Preise und der tatsächlich erzielten Umsätze ermittelt werden müsse. Dieses System ist scharfsinnig, entspricht aber kaum dem Wortlaut des Artikels 11 Absatz 2, worin von einem gewogenen Mittel keine Rede ist. Da nur die niedrigsten Notierungen zugrunde gelegt werden sollen, ist auch nicht ersichtlich, inwiefern es zulässig sein könnte, alle Märkte zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Bestimmung des Einfuhrpreises bestehen noch zwei weitere Streitpunkte: Nach Artikel 11 Absatz 2 werden die niedrigsten Notierungen auf den repräsentativen Einfuhrmärkten insbesondere um „die Zollsätze, die sich aus Artikel 23 des Vertrages ergeben, *und um die sonstigen Eingangsabgaben*" vermindert. Die Kommission hat zu diesen abzugsfähigen Abgaben die Umsatzausgleichssteuer und die durch die Verordnung Nr. 138/65 vom 5. Oktober 1965 über die Einfuhr von Tafeltrauben mit Herkunft aus Bulgarien, Jugoslawien und Rumänien vorgesehene Ausgleichsabgabe in Höhe von drei RE gerechnet (erstere ist eine deutsche Abgabe, letztere eine Gemeinschaftsabgabe, die an den Tagen vor Erlaß der Verordnung erhoben wurde, deren Gültigkeit hier zu prüfen ist).

Die Abzugsfähigkeit dieser beiden Abgaben ist ebenfalls umstritten, meines Erachtens jedoch zu Unrecht. Man hat sich auf den Wortlaut der Vorschrift berufen und geltend gemacht, Arti-

kel 11 Absatz 2 verweise hinsichtlich der Zölle ausdrücklich auf die Vorschriften des Vertrages („die Zollsätze, die sich aus Artikel 23 des Vertrages ergeben"), bestimme aber hinsichtlich der „sonstigen Eingangsabgaben" nichts dergleichen. Hieraus sei zu schließen, daß unter diesen sonstigen Abgaben keine Gemeinschaftsabgaben, sondern nur durch rein innerstaatliche Vorschriften eingeführte Abgaben zu verstehen seien. Es wurde auch der Versuch unternommen, etwas daraus herzuleiten, daß der Ausdruck „Eingangsabgabe" im Vertrag nicht gebraucht sei.

Dieser Streit um die Wortauslegung erscheint mir bei der Vorschrift, um deren Anwendung es sich handelt, recht müßig. Gerade weil alle bei der Einfuhr der Ware in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erhobenen Abgaben abgezogen werden sollten, mußte ein neutraler Ausdruck gewählt werden, der sowohl auf „innerstaatliche" Abgaben wie auf „Gemeinschaftsabgaben" anwendbar ist, und es ging auch nicht an, diese Abgaben einzeln aufzuzählen, da sie in den innerstaatlichen Rechtsordnungen unterschiedliche Bezeichnungen tragen können. Es ist offensichtlich, daß die Umsatzausgleichssteuer und die Ausgleichsabgabe Eingangsabgaben sind.

Ihr Abzug vom Einfuhrpreis rechtfertigt sich jedoch vor allem aus sachlichen und technischen Gründen. Da die festzusetzende Ausgleichsabgabe gleich dem Unterschied zwischen dem Einfuhrpreis und dem Referenzpreis ist, müssen diese beiden Faktoren vergleichbar gemacht und für die gleiche Wirtschaftsstufe ermittelt werden. Der Referenzpreis, der ein Erzeugerpreis ist, enthält keine Umsatzsteuer. Daher ist die Umsatzausgleichssteuer vom Einfuhrpreis abzuziehen. Was die Ausgleichsabgabe anbelangt, mit der, zeitlich begrenzt, ein eingeführtes Erzeugnis bereits belastet ist, so hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung die technischen Gründe für ihren Abzug dargelegt. Wäre ihr Abzug unterblieben, so hätte sich bei ihrem Wegfall sofort ein Preis ergeben, der unter dem Referenzpreis gelegen und die Wiedereinführung der Abgabe erfordert hätte.

Kurz: die rechtlichen Einwände gegen die Berechnungsweise des Einfuhrpreises scheinen mir nicht stichhaltig zu sein. Es bleibt noch die Frage, daß die streitige Verordnung nur ergehen konnte, wenn dieser auf den soeben betrachteten Grundlagen errechnete Preis tatsächlich unter den Referenzpreis gefallen war. Die Firma Beus hatte vor dem Finanzgericht geltend gemacht, diese Voraussetzung sei höchstens an einigen Tagen vor Erlaß der Verordnung und nur auf dem Markt München erfüllt gewesen, was die Einführung der Abgabe nicht gerechtfertigt habe. Diese Behauptung erweist sich aber als unzutreffend, wenn man bei den Notierungen die Abzüge vornimmt, die, wie wir gesehen haben, erforderlich waren. Die in den schriftlichen Erklärungen der Kommission enthaltenen

— unbestreitbaren — Zahlen zeigen, daß die Notierungen in der Zeit vom 11. bis zum 15. Oktober (dem Tag, an dem der Verwaltungsausschuß zusammentrat) in München ständig erheblich und in Düsseldorf (an den vier Tagen, an denen die Ware dort notiert wurde) in geringerem Maß unter dem Referenzpreis lagen. Diese Notierungen hätten es, da der Referenzpreis sich auf 15,9 RE belief, sogar gerechtfertigt, den Einfuhrpreis auf höchstens 12 RE und damit also die Ausgleichsabgabe auf 4 RE festzusetzen. Wenn die Abgabe nur auf 2 RE festgesetzt wurde, so deshalb, weil zwischen dem 15. Oktober und dem Inkrafttreten der Verordnung einige Tage nach ihrer Veröffentlichung das bevorstehende Ende der bulgarischen Tafeltraubenernte zu einer Erhöhung der Einfuhrpreise führen mußte. Nach allem erscheint es mir nicht zweifelhaft, daß bei Erlaß der Verordnung die Voraussetzungen des Artikels 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 23 erfüllt waren.

III.

Mit einer weiteren Rüge, die mit der soeben untersuchten im Zusammenhang steht, wird folgendes geltend gemacht: Setze man einmal voraus, daß die Verordnung im Zeitpunkt ihres Erlasses gültig war, so sei sie es jedenfalls an den Tagen ihrer Anwendung auf die Einfuhren der Firma Beus, also am 25. und 27. Oktober, nicht mehr gewesen. Die Verordnung sei bis zum 31. Oktober 1965 in Kraft gewesen, in ihrem Artikel 2 Absatz 2 habe sich die Kommission jedoch verpflichtet, sie vor diesem Datum zu ändern, falls die darin enthaltenen Maßnahmen nicht mehr den Voraussetzungen des Artikels 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 23 entsprachen, das heißt, falls die Einfuhrpreise, vermindert um alle Abzüge, den Referenzpreis erreichten.

Auch hier müssen wir auf die Zahlen zurückgreifen, welche die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen für die Zeit vom 21. bis zum 31. Oktober — die Geltungsdauer der Verordnung — mitgeteilt und in der mündlichen Verhandlung für die zwischen der Veröffentlichung der Verordnung und ihrem Inkrafttreten liegende Zeit vom 18. bis einschließlich 20. Oktober ergänzt hat.

Hierbei ergibt sich als erste Feststellung, daß die durch die Abzüge bereinigten Notierungen nicht ständig unter dem Referenzpreis lagen. Im einzelnen ist festzuhalten, daß am 18. Oktober die Notierungen in Düsseldorf und München 11,6 RE bzw. 12,3 RE betrugen, dann ungleichmäßig, aber allgemein auf allen Märkten, auf denen Notierungen stattfanden, anstiegen, um am Freitag, dem 22. Oktober, den Referenzpreis erheblich zu überschreiten, daß sie aber bereits am Montag, dem 25. Oktober, und an den beiden

folgenden Tagen (also zu der Zeit, zu der die Firma Beus ihre Einfuhren vornahm) in München, dem wichtigsten Markt für die Einfuhren aus Bulgarien, leicht unter 13,9 RE, dem in der streitigen Verordnung zugrunde gelegten Einfuhrpreis, lagen.

Welche Folgerungen sind nun aus dieser Preisentwicklung zu ziehen? Ich darf zunächst daran erinnern, daß für die Festsetzung der Ausgleichsabgabe ein Verfahren vorgeschrieben ist, daß die Mitwirkung des Verwaltungsausschusses, sodann den Erlaß der Verordnung durch die Kommission, ihre Veröffentlichung und schließlich ihr Inkrafttreten vorsieht, das nicht sofort erfolgen kann. Annähernd das gleiche gilt, wenn der Abgabesatz geändert oder die Abgabe aufgehoben werden soll. All das führt zu Verzögerungen, die es nicht gestatten, den Schwankungen der Notierungen tagtäglich zu folgen. Ohne Zweifel ist es aber auch gar nicht wünschenswert, ihnen blindlings zu folgen. Es muß geprüft werden, ob es sich um vorübergehende Schwankungen handelt, die nur dem Zufall zuzuschreiben sind, oder um eine echte Markttendenz, eine dauerhaftere Entwicklung. Nur in diesem letzteren Fall muß die Ausgleichsabgabe aufgehoben werden. Der Kommission muß der Bewertungsspielraum, der ihr zuzubilligen ist, wenn sie aufgrund ihrer Vorstellung von der voraussichtlichen Entwicklung der Notierungen die Abgabe festsetzt, konsequenterweise auch bei der Aufhebung der Abgabe zustehen. Die „Zickzack"-Linie der Notierungen zwischen dem 18. und 25. Oktober läßt nicht den Schluß zu, daß die Kommission die streitige Verordnung vor ihrer Anwendung auf die Einfuhren der Firma Beus hätte aufheben müssen.

IV.

Es bleibt noch eine letzte gegen die Verordnung Nr. 144/65 erhobene Rüge zu prüfen: die der unzureichenden Begründung.

Die Begründung nimmt zunächst auf den Vertrag und auf die Verordnung Nr. 23 Bezug und gibt Artikel 11 Absatz 2 dieser Verordnung zum Teil wieder. Nach einem Hinweis darauf, daß die Verordnung Nr. 104/65 den Referenzpreis für im Freien angebaute Tafeltrauben für den Monat Oktober auf 15,9 RE festgesetzt hatte, ist sodann ausgeführt, daß die Einfuhrnotierungen auf den repräsentativen Märkten „seit mehreren Tagen auf verschiedenen Märkten einen Stand unter dem Referenzpreis [erreichten], soweit es die Erzeugnisse mit Herkunft aus Bulgarien ... betrifft". Die Begründung schließt mit der Feststellung, daß sich für die betroffenen Herkunftsländer der festzustellende Einfuhrpreis auf 13,9 RE belaufe.

Diese Begründung ist gewiß knapp. Sie wurde auch schon vor dem Finanzgericht beanstandet. Dieses hat sich aber wohl von der

Rüge nicht überzeugen lassen, denn es führt im Vorlagebeschluß aus, die Rüge der unzureichenden Begründung sei nach dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 16/65 (Schwarze gegen Einfuhr- und Vorratsstelle, RsprGH XI/1965, 1166 ff.) wenig erfolgversprechend. Die Firma Beus bleibt dennoch bei ihrem früheren Vorbringen und bemerkt, da es sich um eine Ausnahmeentscheidung „individueller Art" handele, seien die Gründe, die in der Rechtssache Schwarze zu einer einengenden Auslegung des Artikels 190 des Vertrages geführt haben, hier fehl am Platze. Die Begründung der Verordnung lasse nicht erkennen, welche Faktoren bei der Festsetzung des Einfuhrpreises eine ausschlaggebende Rolle gespielt hätten, und der Prozeßverlauf beweise, daß die Betroffenen von sich aus nicht nachprüfen könnten, ob die Kommission diesen Preis richtig bestimmt habe.

Ich brauche nicht daran zu erinnern, daß Sie in Ihrer Rechtsprechung die Begründungspflicht je nach der Rechtsnatur der unterschiedlichen Handlungen der Organe verschieden weit ausdehnen. Danach brauchen z.B. allgemeine Entscheidungen mit Verordnungscharakter weniger ausführlich begründet zu werden als individuelle Entscheidungen (Rechtssache 18/62, Barge gegen Hohe Behörde, RsprGH IX/1963, 602). Nun haben wir es aber entgegen der Meinung der Firma Beus im vorliegenden Fall nicht mit einer individuellen Entscheidung zu tun, sondern mit einer Verordnung, die eine Abgabe einführt und ihre Höhe festsetzt. Die Höhe der Abgabe hängt von zwei Faktoren ab: Der erste — der Referenzpreis — ergibt sich aus einer früheren Verordnung und steht bereits fest. Der andere Faktor ist der Einfuhrpreis; er wird in der Begründung erwähnt, die auf die „seit mehreren Tagen auf verschiedenen Märkten" festgestellten Notierungen Bezug nimmt. Damit sind wohl die rechtlichen und in gewissem Maß auch die tatsächlichen Voraussetzungen angegeben, die die Bestimmungen der Verordnung erklären. Es fehlt jedoch an der Angabe der konkreten Gegebenheiten, die bei der Festsetzung des Einfuhrpreises zugrunde gelegt wurden. Welches sind diese Notierungen, an welchen Tagen wurden sie festgestellt, auf welchen Märkten? Darüber enthält die Begründung nichts.

Waren Angaben hierüber unbedingt erforderlich? Ihr Urteil Schwarze gibt eher Veranlassung, die Frage zu verneinen. Für die Festsetzung eines Frei-Grenze-Preises haben Sie damals festgestellt, daß die zu treffende Entscheidung auf die dauernd bestehenden allgemeinen Gründe Bezug nehmen durfte, die in einer früheren Entscheidung angegeben waren, nicht aber notwendig eine spezifizierte Begründung erforderte, die die Preise, die Märkte, die Qualität und die Mengen angab, welche die Kommission berücksichtigt hatte. Sie haben diese Lösung mit den technischen Not-

wendigkeiten des Falles gerechtfertigt, aber auch damit, daß es zur Unterrichtung der Beteiligten über die Daten, auf denen die Preisfestsetzung beruhte, sowie über deren Entwicklungstendenzen ausreichte, die festgesetzten Preise den veröffentlichten allgemeinen Kriterien gegenüberzustellen. Sie haben schließlich noch darauf hingewiesen, daß die Kommission die Faktoren, auf die sie sich gestützt hatte, den Beteiligten stets dann mitteilen muß, wenn die Entscheidung vor Gericht angegriffen wird — was allerdings eine Frage der Sachaufklärung im gerichtlichen Verfahren ist und mit der Begründung der Verwaltungshandlung nichts zu tun hat.

Die Festsetzung der Ausgleichsabgabe ist in mancher Hinsicht einfacher als die des Frei-Grenze-Preises. Dennoch kann die Lösung des Urteils Schwarze auch hier herangezogen werden. Insbesondere erlaubte es die tägliche Veröffentlichung der Notierungen in den einzelnen Ländern den Beteiligten von Anfang an, die *tatsächlichen* Gegebenheiten, welche die Kommission veranlaßt hatten, den Einfuhrpreis so und nicht anders festzusetzen, zur Kenntnis zu nehmen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Die letzte gegen die Gültigkeit der Verordnung Nr. 144/65 gerichtete Rüge ist daher nach meiner Auffassung gleichfalls zurückzuweisen.

Das bedeutet jedoch nicht — dies möchte ich abschließend bemerken —, daß die Regelung so, wie sie getroffen wurde und angewandt wird, völlig zufriedenstellend sei. Wie wir gesehen haben, vermag der Mechanismus, den man geschaffen hat, der Entwicklung der Märkte nur schwer zu folgen. Der Grund hierfür liegt aber zweifellos darin, daß der Obst- und Gemüsemarkt besonders starken Veränderungen und heftigen Schwankungen ausgesetzt und demgemäß besonders schwer zu „organisieren" ist. Könnte sich ein anderes System als wirksamer erweisen? Dies ist eine politische und zugleich technische Frage, die zu erörtern nicht meine Aufgabe ist. Ich habe lediglich festzustellen, und dahin gehen meine Schlußanträge, daß meine Untersuchung nichts ergeben hat, was für die Ungültigkeit der Verordnung Nr. 144/65 der Kommission spräche.

Ich beantrage ferner, die Kostenentscheidung dem Finanzgericht vorzubehalten.