Artikel 103 dagegen, der sich mit der Konjunkturpolitik befaßt, betrifft nicht bereits vergemeinschaftete Bereiche wie die Organisation der Agrarmärkte. Er bezweckt, die Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren oder geeignete gemeinsame Maßnahmen zu ermöglichen.

Da es im Rahmen der Vorschriften über die gemeinsame Agrarpolitik keine angemessenen Vorkehrungen gibt, die den Erlaß der notwendigen Dringlichkeitsmaßnahmen erlaubt hätten, um die zur Zeit der streitigen Maßnahmen bestehende Währungslage zu meistern, durfte der Rat mit Rücksicht auf diese Währungslage vorübergehend von den Befugnissen Gebrauch machen, die Artikel 103 des Vertrages ihm einräumt.

2. Artikel 103 schließt nicht die Befugnis der Gemeinschaftsorgane aus, unbeschadet der sonstigen im Vertrag vorgesehenen Verfahren konjunkturelle Maßnahmen zu erlassen, die sich als erforderlich für die Wahrung der Zielsetzungen des Vertrages erweisen können. Der Rat wählt je nach Fallage die Form der Maßnahme, die ihm als die geeignetste erscheint.

3. Zwar haben die Organe bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse darüber zu wachen, daß die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegten Belastungen nicht das Maß übersteigen, das erforderlich ist, damit die Verwaltung die ihr gesteckten Ziele zu erreichen vermag, doch folgt daraus nicht, daß der Umfang dieser Verpflichtung an den besonderen Verhältnissen eines bestimmten Wirtschaftskreises zu messen ist.

4. Die Gemeinschaftsorgane müssen zwischen den verschiedenen Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik ausgleichen, die bei isolierter Betrachtung widersprüchlich erscheinen können; gegebenenfalls müssen sie dem einen oder anderen unter ihnen zeitweiligen Vorrang einräumen, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Umstände, die den Gegenstand ihrer Beschlußfassung bilden, dies gebieten.

5. Artikel 40 befaßt sich lediglich mit der Diskriminierung zwischen Erzeugern oder zwischen Verbrauchern, während die Frage des Gleichgewichts, das zwischen den entgegengesetzten Interessen dieser beiden Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern erhalten bleiben muß, Gegenstand der Regelung des Artikels 39 ist.

6. Die Ausgleichsbeträge sind Gemeinschaftsmaßnahmen, die, obgleich sie eine Marktabschottung bewirken, die Schwankungen unbeständiger Wechselkurse korrigieren und so darauf abzielen, die Erhaltung der herkömmlichen Warenströme auch unter den durch die Währungslage bedingten außergewöhnlichen und wechselhaften Verhältnissen sicherzustellen. Die Ermächtigung zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen auf Agrareinfuhren aus Drittländern in einer Zeit fluktuierender Wechselkurse ist gültig.

In der Rechtssache 5/73,

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom III. Senat des Finanzgerichts Berlin in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit,

BALKAN-IMPORT-EXPORT GMBH, 1 Berlin 15, Bregenzer Straße 10,

gegen

HAUPTZOLLAMT BERLIN-PACKHOF, 1 Berlin 21, Alt Moabit 143-145,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 „über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind" (ABl. L 106 vom 12. Mai 1971, S. 1), sowie gegebenenfalls der Verordnungen Nr. 1013/71 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971, S. 8), Nr. 1014/71 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971, S. 10) und Nr. 548/72 (ABl. L 66 vom 18. März 1972, S. 1) der Kommission,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und M. Sørensen, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (Berichterstatter), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: K. Roemer
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 (ABl. L 106 vom 12. Mai 1971, S. 1) regelt die Anwendung eines Systems von Ausgleichsbeträgen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten und den Drittländern.

Als die Klägerin des Ausgangsverfahrens 13 590 kg weißen bulgarischen Schafskäse (Tarifstelle Nr. 04.04 E I 3 4 50) in die Bundesrepublik Deutschland einführte, verlangte der Beklagte des Ausgangsverfahrens durch Bescheid vom 27. März 1972 neben einer Abschöpfung und der Einfuhrumsatzsteuer einen Angleichungszoll in Höhe von 6 183,45 DM, das heißt 45,50 DM je 100 kg.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens klagte beim Finanzgericht Berlin auf Aufhebung des Bescheids, soweit darin ein Angleichungszoll erhoben worden war, und bestritt die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71.

Das Finanzgericht Berlin hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 19. Januar 1973 folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971

„über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind" (ABl. L 106 vom 12. Mai 1971, S. 1) bzw. sind die dazu ergangenen Verordnungen (EWG) Nr. 1013/71, 1014/71 und 548/72 der Kommission gültig, soweit sie zur Erhebung und Berechnung von Ausgleichsbeträgen für Einfuhren von Milcherzeugnissen aus Bulgarien ermächtigen?

Insbesondere:

a) War der Rat der Europäischen Gemeinschaften nach Artikel 103 Absatz 2 EWG-Vertrag ermächtigt, die Ratsverordnung Nr. 974/71 als eine konjunkturpolitische Maßnahme im gemeinsamen Interesse in Form einer Verordnung zu erlassen?

b) Ist die Erhebung von Ausgleichsbeträgen, insbesondere soweit auch bei Einfuhren aus Bulgarien nicht auf einen etwaigen Kursgewinn des Importeurs, sondern auf das Verhältnis der D-Mark zum US-Dollar abgestellt wird (vgl. Art. 2 der Verordnung Nr. 974/71), mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und mit den Artikeln 40, 39 und 110 EWG-Vertrag bzw. mit den in den genannten Artikeln enthaltenen Rechtsgrundsätzen vereinbar?

Bei Bejahung der Frage zu 1.:

2. Durfte der Beklagte bei richtiger Anwendung des Gemeinschaftsrechts auch noch am 24. März 1972, dem Tag der Antragstellung zur Abfertigung zum freien Verkehr, im Drittlandshandel Angleichungszoll erheben?

Bei Bejahung der Frage zu 2.:

3. a) Aufgrund welcher Faktoren waren die bei der Einfuhr von Käse der Tarifnummer 04.04 zu erhebenden Ausgleichsbeträge bzw. der Angleichungszoll (insbesondere aufgrund des Artikels 2 Absatz 2 der Ratsverordnung Nr. 974/71) zu berechnen?

b) Ist Artikel 2 Absatz 2 der genannten Verordnung hierfür eine nach Art und Umfang hinreichend bestimmte Berechnungsgrundlage?

c) Entspricht ein Satz von 45,50 DM je 100 kg bulgarischen Schafskäses am 24. März 1972 diesen Grundsätzen?

Der Vorlagebeschluß vom 19. Januar 1973 ist am 5. Februar 1973 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben schriftliche Erklärungen abgegeben.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Ehle, zugelassen in Köln, die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Gilsdorf, der Rat, vertreten durch seinen Rechtsberater Lambers, und die deutsche Regierung, vertreten durch Regierungsdirektor Seidel, haben in der Sitzung vom 5. Juni 1973 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 26. Juni 1973 vorgetragen.

II — Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes

A — Erklärungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens

Zur ersten Frage

a) Die Klägerin des Ausgangsverfahrens vertritt die Auffassung, die Verord-

nung Nr. 974/71 könne nicht auf Artikel 103 Absatz 2 EWG-Vertrag gestützt werden, denn sie diene nicht der Konjunkturpolitik, sondern ausschließlich der Sicherung des Interventionssystems auf den Agrarmärkten, ferner handle es sich nicht um eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse, und schließlich ermächtige Artikel 103 Absatz 2 den Rat nur zum Erlaß von Richtlinien oder Entscheidungen. Nur die Artikel 40 und 43 in Verbindung mit Artikel 235 des Vertrages könnten die Einführung von Grenzausgleichsbeträgen rechtfertigen, wie der Rat selbst anerkannt habe, indem er die Verordnung Nr. 509/73 vom 22. Februar 1973 zur Änderung der Verordnung Nr. 974/71 (ABl. L 50 vom 23. Februar 1973, S. 1) allein auf die Artikel 28, 43 und 235 des Vertrages gestützt habe.

Die Verordnung Nr. 974/71 sei also für nichtig zu erklären und zwar bis zum Zeitpunkt ihrer Änderung durch die Verordnung Nr. 509/73 vom 22. Februar 1973. In Anwendung des Artikels 174 Absatz 2 EWG-Vertrag könne der Gerichtshof jedoch die Nichtigkeit beschränken.

b) Da die Verordnung Nr. 974/71 ausschließlich das Umtauschverhältnis zwischen der Deutschen Mark und dem Dollar berücksichtige, seien die Ausgleichsbeträge wiederholt und namentlich im vorliegenden Falle völlig ungerechtfertigt zu hoch festgesetzt worden. Die Kommission selbst habe in ihrem Vorschlag einer Änderung der Verordnung Nr. 974/71 vom 10. Mai 1972 eingeräumt, daß die Regelung das Verhältnis zu den Wechselkursen von Drittländern, die nach der Gemeinschaft ausführten, hätte in Betracht ziehen müssen.

Das System der Ausgleichsbeträge verstoße gegen das Verbot zollgleicher Abgaben, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie gegen die Bestimmungen der Artikel 39 und 110 des Vertrages, die gemäß Artikel 33 der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 13) zu berücksichtigen seien. Wie das Finanzgericht Berlin in seinem Vorlagebeschluß klar zum Ausdruck gebracht habe, hätten die Ausgleichsbeträge die Wirkung zollgleicher Abgaben, die nach dem Vertrag und nach Artikel 19 der Verordnung Nr. 804/68 insoweit untersagt seien, als sie den Schwankungseffekt zwischen der Deutschen Mark und der jeweiligen Drittlandswährung — oder doch eines gewogenen Mittels der Drittlandswährungen — überschritten.

Die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 verankerte Berechnungsmethode der Ausgleichsbeträge verletze außerdem den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf den in der letzten Begründungserwägung dieser Verordnung ausdrücklich Bezug genommen sei. Nach Ansicht der Klägerin wäre es möglich gewesen, die Ausgleichsbeträge unter Berücksichtigung der Parität der Währungen der wichtigsten Handelspartner gegenüber der Deutschen Mark festzusetzen, zumindest aber hätte man die Schwankungen der Deutschen Mark im Verhältnis zu einem gewogenen Mittel der Währungen der repräsentativen Drittländer in Rechnung stellen können und müssen. In diesem Fall wäre der Aufwertungseffekt der Deutschen Mark erheblich niedriger gewesen. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens verweist insoweit auf das bei der Berechnung der Abschöpfungen angewandte Verfahren (Art. 14 Abs. 4 der Verordnung Nr. 804/68).

Nach der Abwertung des amerikanischen Dollars am 8. Mai 1972 habe es sich gezeigt, daß die neuen (erhöhten) Abschöpfungen zusammen mit den neuen (verminderten) Ausleichsbeträgen erheblich niedriger gelegen hätten als die Summe der alten Abschöpfungen und der alten Ausgleichsbeträge, was die Fehlerhaftigkeit der früheren Berechnungsmethoden beweise.

Über den Schwankungseffekt hinausgehende Ausgleichsbeträge widersprächen nicht nur dem Ziel der Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen (Art. 39 Abs. 1 Buchstabe e), sondern auch den Grundsätzen einer an den Vorschriften des GATT ausgerichteten Handelspolitik.

Zur zweiten Frage

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, die Erhebung der Ausgleichsabgabe sei am 24. März 1972, dem Tag, an dem die Abfertigung der strittigen Ware zum freien Verkehr beantragt wurde, nicht mehr gerechtfertigt gewesen.

Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 bestimme, daß „sie ... nicht mehr angewandt [wird], sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden". Durch das Washingtoner Abkommen vom 18. Dezember 1971 hätten sich die Mitgliedstaaten auf die Festsetzung eines neuen DM-Mittelkurses im Verhältnis zum Dollar geeinigt (3,2225 DM je US-Dollar), worauf die Bundesbank ihre Interventionen auf dem Devisenmarkt wieder aufgenommen habe, um den Wechselkurs der Deutschen Mark innerhalb der vereinbarten Bandbreite zu halten (3,150 bis 3,295 DM). Dieser Mittelkurs sei zwar dem internationalen Währungsfonds nicht notifiziert worden, man habe ihn aber in der Praxis angewandt. Artikel 8 der Verordnung Nr. 974/71 stelle aber ausschließlich auf die Anwendung der „internationale(n) Regelung ..." ab. Man könne also nicht zum Vorwand nehmen, es handle sich um einen „Mittelkurs" (central rate) und nicht um eine offizielle Parität (par value), um die Anwendung des genannten Artikels 8 zu umgehen.

Darüber hinaus setze die Festsetzung und Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach Artikel 1 letzter Absatz der Verordnung Nr. 974/71 voraus, daß die Anwendung der über den durch die internationale Regelung genehmigten Bandbreiten liegenden Wechselkurse „zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würde". Das Vorliegen solcher Störungen, das sich jeweils nach den einzelnen Produkten beurteile, sei für das streitige Erzeugnis nicht dargetan: Der Käsepreis hänge nicht von dem Preis der Erzeugnisse ab, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen seien (Art. 1 Abs. 2 Buchstabe a und b der Verordnung Nr. 974/71). Jedenfalls sei die Erhebung der Ausgleichsbeträge auf Käse, einem Erzeugnis ohne feste Preisgarantie, nur für eine kurz bemessene Zeit gerechtfertigt, da die durch den Markt bedingten Preisschwankungen die Schwankungen der Wechselkurse oft ausgleichen oder überträfen, wie dies im März 1972 geschehen sei.

Zur dritten Frage

Hinsichtlich der Berechnungsfaktoren der Ausgleichsbeträge für das strittige Erzeugnis — dem Gegenstand der dritten Frage — macht die Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend, eine Antwort hierauf sei so lange nicht möglich, als die Kommission nicht erklärt habe, ob und wie sie die Faktoren zur Berechnung der auf das streitige Erzeugnis erhobenen Ausgleichsbeträge berücksichtigt habe, dessen Preis sich entscheidend am Markt bilde und die monetären Schwankungen ziemlich leicht ausgleiche. Darüber hinaus habe die Aufwertung der DM für die Landwirtschaft zu einer Verbilligung der Produktionsmittel geführt.

Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 verletze den Grundsatz der Rechtssicherheit und Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen.

Auf jeden Fall sei der Ausgleichsbetrag von 45,50 DM je 100 kg überhöht, da zwischen der DM und der bulgarischen Währung praktisch keine Wechselkursänderungen stattgefunden hätten, der Käse ein vom Interventionspreis völlig unabhängiges Erzeugnis sei und gleichwohl bestehende ungünstige Auswirkungen der Währungsmaßnahmen innerhalb einer Zeit von zwei Monaten überwunden seien.

B — Erklärungen des Rates

Zur ersten Frage

a) Nach Meinung des Rates stellt die Verordnung Nr. 974/71 sehr wohl eine konjunkturpolitische Maßnahme im Sin-

ne von Artikel 103 des Vertrages dar. Der Begriff „Konjunkturpolitik" umfasse alle von öffentlichen Stellen getroffenen Maßnahmen, die darauf gerichtet seien, Abweichungen der das innere und äußere Gleichgewicht bestimmenden Faktoren von der längerfristig zu erwartenden Wirtschaftsentwicklung möglichst zu vermeiden. Die Maßnahmen der Konjunkturpolitik könnten also den verschiedensten Bereichen angehören. Die Verordnung Nr. 974/71 verfolge den Zweck, anomale Preis- und Einkommensschwankungen zu verhindern, die sonst infolge der massiven Einfuhren von Agrarprodukten in die Länder mit flottierenden Währungen eingetreten wären.

Die im Vertrag vorgesehenen besonderen Verfahren stünden einem Rückgriff auf Artikel 103 nicht entgegen, wenn auf all den Gebieten, in denen besondere Verfahren vorgesehen worden seien, konjunkturpolitische Maßnahmen nur dann getroffen werden könnten, wenn die Voraussetzungen der anderen Vertragsartikel für diese besonderen Verfahren vorlägen.

Die speziellen Erfordernisse einer jeden Konjunkturpolitik führten dazu, daß es in zahlreichen Fällen nicht möglich sein werde, die anderen Verfahren einzuhalten, ohne das konjunkturpolitische Ziel zu gefährden. Der durch Artikel 103 verfolgte Zweck erlaubt es daher nach Auffassung des Rates, die Vorschrift auch in Bereichen anzuwenden, für die besondere Vertragsnormen Geltung besäßen, unter der Voraussetzung, daß die Maßnahmen eine konjunkturpolitische Zielsetzung hätten. So könne Artikel 103 Absatz 2 im Agrarbereich unabhängig von Artikel 38 und vor allem unabhängig von der in Artikel 43 Absatz 2 enthaltenen Ermächtigung angewendet werden.

In bestimmten Fällen könnten die konjunkturpolitischen Maßnahmen ihrer spezifischen Zielsetzung nur dann gerecht werden, wenn sie gewisse Abweichungen von sonstigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vorsähen. Insoweit handle es sich jedoch nicht um eine Schutzklausel, die etwa dem nicht mehr anwendbaren Artikel 226 vergleichbar wäre.

Wenn die innergemeinschaftlichen Ausgleichsabgaben, die mit den außergemeinschaftlichen Ausgleichsabgaben unter eine gemeinsame Regelung fielen, sich auch zwangsläufig auf den freien Warenverkehr auswirkten, so ließen sie doch den Grundsatz des freien Warenverkehrs unberührt, der nur insoweit zu den Zielen der Agrarpolitik zähle, als er die Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 Absatz 1 ermögliche.

Die Einführung der Ausgleichsabgaben beruhe auf der Erwägung, daß die Erreichung dieser Ziele nicht durch kurzfristige Schwankungen habe gefährdet werden sollen, die durch das Floaten einzelner Gemeinschaftswährungen hervorgerufen worden wären. Die Ausgleichsabgaben erhielten außerdem den freien Warenverkehr trotz der währungspolitischen Entscheidungen auf die Dauer aufrecht.

Zu dem Umstand, daß die strittige Maßnahme in Form einer Verordnung getroffen wurde, meint der Rat, Artikel 103 Absatz 2 beschränke die Gemeinschaftsorgane nicht in der Wahl der Rechtsform. In dieser Vorschrift werde „entscheiden" nicht im technischen Sinn verwendet. Wenn Absatz 3 für die Durchführungsmaßnahmen die Rechtsform einer Richtlinie zulasse, selbst wenn die durchzuführende Norm eine Verordnung sei, so erkläre sich dies dadurch, daß diese Durchführungsvorschriften mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden könnten. Es sei infolgedessen sinnvoll gewesen, nur das mildere Eingriffsmittel der Richtlinie vorzusehen, die Verordnung aber der einstimmigen Beschlußfassung vorzubehalten.

Die Gemeinschaft könne keine wirklich gemeinschaftliche Konjunkturpolitik betreiben, wenn man sie auf den Erlaß von Richtlinien beschränken sollte, die sich lediglich an die Mitgliedstaaten richteten, und ihr die Rechtsform der Verordnung vorenthalten wollte.

b) Die Verordnung Nr. 974/71 habe den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

nicht verletzt. Nur durch eine gewisse Pauschalierung habe ein Ausgleich gefunden werden können zwischen dem Erfordernis, die Inzidenz der Währungsmaßnahmen möglichst genau zu berücksichtigen, und andererseits dem Erfordernis, eine in der Praxis anwendbare Lösung zu entwickeln. Bei Berücksichtigung der Schwankungen der flottierenden Währungen gegenüber dem Mittelwert aller oder einiger Drittlandwährungen wäre der Ausgleich für die Währung des führenden Drittlandes, den Vereinigten Staaten von Amerika, sehr unvollkommen gewesen, die in der überwiegenden Mehrzahl aller Geschäfte mit Agrarprodukten eine maßgebliche Rolle spielten. Man sollte nicht verkennen, daß die getroffene Lösung trotz gewisser Anwendungsschwierigkeiten keine Belastungen mit sich bringe, die die Inzidenz der Kursveränderungen in einem unvertretbaren Maße überschritten.

Es liege auch keine durch Artikel 40 des Vertrages verbotene Diskriminierung vor. Zwar sei die Belastung der einzelnen Agrarerzeugnisse mit der Ausgleichsabgabe unterschiedlich. Die Belastung erfolge jedoch nach einheitlichen Kriterien, die insbesondere in den Artikeln 2, 3 und 4 der Verordnung festgelegt worden seien. Im übrigen untersage Artikel 7 der Verordnung Nr. 974/71, von der Ermächtigung zur Erhebung von Ausgleichsabgaben nur teilweise Gebrauch zu machen. Die Erzeuger und Verbraucher der verschiedenen Mitgliedstaaten unterlägen keiner diskriminierenden Behandlung, denn alle Mitgliedstaaten hätten von der Ermächtigung zur Erhebung der Ausgleichsbeträge tatsächlich Gebrauch gemacht.

Schließlich könne nur dann ein Verstoß gegen die in den Artikeln 39 und 110 enthaltenen Rechtsgrundsätze vorliegen, wenn die Gemeinschaftsorgane den Ermessensspielraum überschritten hätten, der ihnen notwendigerweise zugestanden werden müsse, um ihnen einen Ausgleich zwischen den teilweise einander widersprechenden Zielen zu ermöglichen.

Zur zweiten Frage

Nach Ansicht des Rates geht diese Frage im wesentlichen dahin, ob die Verordnung Nr. 974/71 aufgrund ihres Artikels 8 Absatz 2 am 24. März 1972 nicht mehr anzuwenden gewesen sei. Der Rat meint, die in dieser Vorschrift genannten Voraussetzungen für die Unanwendbarkeit der durch die Verordnung eingeführten Regelung seien nicht erfüllt gewesen.

Das bei Abschluß der Washingtoner Währungskonferenz vom 18. Dezember 1971 veröffentlichte Kommuniqué habe nämlich keine neue Parität festgesetzt, sondern den beteiligten Staaten die Möglichkeit gegeben, „Leitkurse" einzuführen, die nicht die Rechtswirkungen hätten, die mit der Festsetzung einer Parität aufgrund der Satzung des Internationalen Währungsfonds verbunden seien. Weiter beruhe das ganze System der Agrarpreise aufgrund der Marktordnungen der Gemeinschaft nach wie vor auf einer Rechnungseinheit, deren Verhältnis zu den Währungen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der beim Internationalen Währungsfonds offiziell angemeldeten Paritäten festgelegt sei.

Die Beseitigung der Ausgleichsbeträge hätte unabsehbare Konsequenzen für die Anwendung zahlreicher agrarrechtlicher Regelungen mit sich gebracht, solange diese Regelungen nicht selbst die Verbindung der Rechnungseinheit mit den offiziellen Paritäten der mitgliedstaatlichen Währungen aufgegeben hätten.

C — Erklärungen der deutschen Regierung

Zur ersten Frage

a) Die deutsche Regierung vertritt die Auffassung, die Verordnung Nr. 974/71 sei eine Maßnahme der Konjunkturpolitik und werde zu Recht auf Artikel 103 des Vertrages gestützt. Denn eine Konjunkturpolitik oder eine kurzfristige Wirtschaftspolitik sei — ohne von den generellen Zielsetzungen der mittel- oder langfristigen Wirtschaftspolitik entbunden zu sein — an dem spezifischen Ziel

der Dämpfung kurzfristiger Aufwärts- und Abwärtsbewegungen der wirtschaftlichen Entwicklung orientiert.

Nun hätten aber die anomalen Preis- und Einkommensschwankungen als Folge der von einigen Mitgliedstaaten angeordneten Freigabe der Wechselkurse ohne die Verordnung Nr. 974/71 zu einer Desorganisation des Interventionssystems geführt. Damit wäre das Interventions- und Marktpreisniveau unterlaufen und eine anomale Preis- und Einkommensentwicklung ausgelöst worden.

Der Feststellung, daß die Verordnung Nr. 974/71 eine Maßnahme der Konjunkturpolitik darstelle, stehe nicht entgegen, daß der Vertrag für den Bereich der Agrarpolitik in den Artikeln 38 ff. besondere Kompetenzen der Gemeinschaft vorsehe. Diese Kompetenzen beträfen im übrigen primär strukturelle Belange und sähen kein geeignetes Verfahren in einem im konjunkturpolitischen Bereich notwendigen unverzüglichen Handeln der Gemeinschaft vor. Der in Artikel 103 enthaltene Ausdruck „unbeschadet der sonstigen, in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren" sei also dahin auszulegen, daß parallel zu den für einen bestimmten Sektor geltenden Regelungen des Vertrages auch Maßnahmen nach Artikel 103 getroffen werden könnten.

Das durch die Verordnung Nr. 974/71 eingeführte Grenzausgleichssystem widerspreche auch nicht dem gemeinsamen Interesse, denn es erfasse den größten Teil des Agrarbereichs und vermeide erhebliche Ungleichgewichte in der Landwirtschaft einiger Mitgliedstaaten, die zu einer Gefährdung des gemeinsamen Agrarmarkts geführt hätten.

Zur Rechtsform der Verordnung Nr. 974/71 vertritt die deutsche Regierung die Ansicht, aus Artikel 103 ergebe sich kein Argument für eine Begrenzung der Wahl des am besten geeigneten Beschlußinstruments. Die Verwendung des Wortes „entscheiden" im zweiten Absatz von Artikel 103 habe keine spezifische Bedeutung, da es hier tatsächlich darum gehe, „Maßnahmen zu beschließen".

Die in Artikel 103 Absatz 5 zum Ausdruck gebrachte Bevorzugung der Richtlinie im Hinblick auf die Festlegung der Durchführungsmodalitäten rechtfertige sich dadurch, daß diese für die erheblichen Eingriffe in den innerstaatlichen Bereich, die mit der Anwendung des Artikels 103 Absatz 3 verbunden seien, das weniger rigide Mittel sei.

b) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werde nicht durch den pauschalen Charakter der Ausgleichsbeträge verletzt, der dem Erfordernis der Praktikabilität entsprochen habe. Ein System, bei dem die Höhe der Ausgleichsabgabe bei jeder Einfuhr genau der Inzidenz der Währungsmaßnahme entspreche, hätte sich nicht praktizieren lassen, was deutlich werde, wenn man die große Zahl von Ausgleichsbeträgen in Betracht ziehe, die bereits nach dem gewählten System festzulegen seien. Hinzu komme, daß die Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen den freigegebenen Währungen und der Währung des einführenden Drittlandes bei der Festsetzung der Ausgleichsbeträge Umgehungsgeschäfte größeren Ausmaßes ermöglicht hätte. Ferner hätte ein auf einem arithmetischen Mittel der Schwankungen der Deutschen Mark gegenüber den Drittlandswährungen beruhendes Ausgleichssystem ebenfalls eine Pauschalierung zur Folge gehabt und auch keinen ausreichenden Ausgleich ermöglicht, wenn die Drittlandswährung im Verhältnis zur DM unter dem Mittelwert der maßgeblichen Drittlandswährungen gelegen hätte. Da der Rat zwischen verschiedenen Lösungsmöglichkeiten habe wählen müssen, habe er aufgrund seines Ermessensspielraums die Lösung wählen können, die ihm am meisten geeignet erschienen sei und den Vorteil der größeren Wirksamkeit und Einfachheit habe (EuGH 17. Dezember 1970 — Internationale Handelsgesellschaft 11/70 — Slg. 1970, 1125).

Es liege auch kein Verstoß gegen die in Artikel 39 enthaltenen Zielsetzungen vor, die sich nicht immer entsprächen: Man müsse sie miteinander in Einklang bringen und nach einem Mittelweg suchen. So müsse das Ziel einer Belieferung

der Verbraucher zu angemessenen Preisen auf die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung abgestimmt werden.

Das gleiche gelte für die in Artikel 110 des Vertrages festgelegten handelspolitischen Ziele. Sie ständen in einem Zielkonflikt mit denen des Artikels 39, und die Anwendung der beiden Vorschriften setze daher einen erheblichen Ermessensspielraum der Gemeinschaftsorgane voraus.

Zur zweiten Frage

Bis zum 24. März 1972 sei keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse, die für den Erlaß der Verordnung Nr. 974/71 maßgeblich gewesen seien, eingetreten. Trotz der Einführung von „Leitkursen" (central rates) als Ergebnis der Washingtoner Beschlüsse vom 18. Dezember 1971 hätten die Auswirkungen der nunmehr durch diese Vereinbarungen limitierten Wechselkursschwankungen die Aufrechterhaltung der Maßnahme gerechtfertigt.

Mit jenen Beschlüssen sei keine Rückkehr zu den beim Internationalen Währungsfonds anzumeldenden Paritäten erfolgt, die gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 ein Außerkrafttreten des Grenzausgleichssystems hätte rechtfertigen können. Den als „Leitkursen" (central rates) bezeichneten Paritäten komme nicht die gleiche Rechtswirkung zu wie den beim Internationalen Währungsfonds angemeldeten offiziellen Wechselkursen.

D — Erklärungen der Kommission

Die Kommission bemerkt, die Prüfung der dritten Frage müsse sich auch auf die möglicherweise fehlende Störungsgefahr im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen erstrecken, weshalb einer im Ausgangsverfahren geltend gemachten Rüge der Firma Balkan zufolge die Einbeziehung bulgarischen Schafskäses in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 974/71 unzulässig gewesen sei.

Wirtschaftlicher Hintergrund

Die Kommission untersucht Ursprung und Funktionsweise des durch die Verordnung Nr. 974/71 eingeführten Systems der Ausgleichsabgaben und weist auf folgende Punkte hin:

Um den Devisenzustrom in die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande abzuwehren, habe der Rat durch eine Entschließung vom 9. Mai 1971 (ABl. C 58 vom 10. Juni 1971, S. 1) die genannten Mitgliedstaaten ermächtigt, die Wechselkurse ihrer Währungen in Anwendung von Artikel 103 des Vertrages freizugeben, um Störungen im Handelsverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu vermeiden; diese Absicht sei durch den Erlaß der Verordnung Nr. 974/71 verwirklicht worden.

Diese gehe davon aus, daß sich an den amtlichen Paritäten nichts geändert habe. Die Einführung von Ausgleichsbeträgen sei also dadurch gerechtfertigt gewesen, daß die innergemeinschaftlichen Preise für diejenigen Erzeugnisse unverändert geblieben seien, für die Interventionspreise festgesetzt worden seien oder deren Preise von den Interventionspreisen abhängig gewesen seien, während die Preise auf den ausländischen Märkten, in DM ausgedrückt, um die Höhe der Inzidenz des Aufwertungseffektes gesunken seien.

In den Durchführungsverordnungen Nr. 1013/71 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971, S. 8) und Nr. 1014/71 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971, S. 10) zur Durchführung der Verordnung Nr. 974/71 habe sich die Kommission bemüht, den Katalog der Waren, auf die die Ausgleichsbeträge zu erheben gewesen seien, kleinzuhalten.

In der Folgezeit sei die Kommission wiederholt, namentlich nach der Aussetzung der Konvertierbarkeit des Dollars in Gold (15. August 1971), der Freigabe der belgischen und luxemburgischen Währungen (23. August 1971) und später auch des Pfundes und der Lira (Anfang 1972), dazu gezwungen worden, den Anwendungsbereich des Ausgleichsabgabensystems zu erweitern.

Dagegen habe die Abwertung des Dol-

lars vom 8. Mai 1972 entsprechend der Erhöhung der Abschöpfungsbeträge eine Verminderung der Ausgleichsbeträge ermöglicht. Ein Vorschlag der Kommission vom 16. Mai 1972 zur Änderung der Verordnung Nr. 974/71, der darauf abgezielt habe, die Anwendung des Ausgleichssystems in Grenzen zu halten, sei nicht befolgt worden, nachdem die erwartete Aufwertung bestimmter Gemeinschaftswährungen ausgeblieben sei. Ein zweiter Vorschlag zur Integrierung des Ausgleichssystems in die Agrarpolitik sei mit der Verordnung Nr. 2746/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. Nr. 291 vom 28. Dezember 1972, S. 148) angenommen worden.

Nach der erneuten Abwertung des Dollars am 13. Februar 1973 habe man sich dazu entschlossen, bei der Feststellung der Abweichung der Wechselkurse von der Parität gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71 auf den effektiven Kurs des Dollars abzustellen.

Zur ersten Frage

a) Nach Auffassung der Kommission ist Artikel 103 des Vertrages als die einschlägige Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 974/71 zu betrachten, denn diese stelle wirklich eine konjunkturpolitische Maßnahme dar.

Währungspolitische Maßnahmen, soweit sie kurzfristigen Charakter trügen, seien geradezu typisch für die Konjunkturpolitik, die im wesentlichen in der Verhinderung oder Einschränkung von Konjunkturschwankungen bestehe.

Mit ihrem Einwand, die Verordnung Nr. 974/71 verfolge agrarpolitische Ziele, die lediglich konjunkturpolitische Nebenwirkungen hätten, verkenne die Klägerin, daß die streitige Verordnung den Agraraspekt eines Bündels von währungspolitischen Maßnahmen betreffe, die von den Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit den Gemeinschaftsorganen erlassen worden seien.

Nicht nur betrachteten die Mitgliedstaaten nach Artikel 103 ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse; vielmehr sei darüber hinaus die gesamte Gemeinschaft echt an dem Erlaß von Maßnahmen interessiert, um die Überschwemmung der Devisenmärkte der Bundesrepublik und der Niederlande durch Dollarangebote zu verhindern. Für ein gemeinschaftliches Floaten der EWG-Währungen sei im Mai 1971 die Zeit noch nicht reif gewesen. Die Freigabe der Wechselkurse des Gulden und der Deutschen Mark habe zu flankierenden Maßnahmen genötigt, selbst wenn diese den freien Warenverkehr beeinträchtigt hätten.

Weder in Artikel 107 des Vertrages, noch in den die Mitgliedstaaten auf dem Umweg über Artikel 234 bindenden Abkommen von Bretton Woods oder in der Verwendung fester Wechselkurse bei der Errichtung der Agrarmärkte könne ein Verbot der Freigabe der festen Währungsparitäten der Mitgliedstaaten gefunden werden.

Da die Entschließung vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (ABl. C 28 vom 27. März 1971, S. 1) nur ein politisches Engagement darstelle und die Währungsmaßnahmen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten geblieben seien, könne die Freigabe des Wechselkurses einer Währung nicht als mit der Kooperationspflicht des Artikels 5 des Vertrages unvereinbar angesehen werden.

Das Fehlen von Ausgleichsabgaben hätte den inländischen Agrarmarkt sowohl infolge des Zustroms von Niedrigpreiseinfuhren als auch infolge der unzureichenden Ausfuhrerstattungssätze gestört.

Zur Frage, ob die Einführung von Ausgleichsabgaben nicht in erster Linie auf Artikel 43 des Vertrages hätte gestützt werden müssen, da Artikel 103 bloß subsidiär sei, vertritt die Kommission die Ansicht, der Wortlaut des Artikels 103 zeige, daß es sich um konkurrierende Zuständigkeiten handle.

Die These der Klägerin habe eine Aufteilung der Kompetenzen zwischen verschiedenen Gemeinschaftsorganen und eine Aufsplitterung der konjunkturellen

Maßnahmen zur Folge, die mit dem nach Artikel 103 zu erreichenden Ziel in Konflikt geraten könnten, da diese Bestimmung gerade im Hinblick auf die Eilbedürftigkeit konjunktureller Maßnahmen eine verfahrensmäßige Erleichterung vorsehe, indem auf die Anhörung des Parlamentes verzichtet werde.

Wenn der Rat auf Vorschlag der Kommission dem Artikel 103 den Vorzug gegeben habe, so deshalb, weil man den Einbau des Ausgleichssystems in die Agrarpolitik habe vermeiden wollen, um dessen außergewöhnlichen und kurzfristigen Charakter zu unterstreichen und die Gemeinschaftsfinanzierung zu umgehen, da es sinnvoller gewesen sei, die betroffenen Mitgliedstaaten selbst die finanziellen Konsequenzen tragen zu lassen.

Im Jahre 1973 sei der konjunkturpolitische Aspekt in den Hintergrund getreten. Aus diesem Grund habe man in der Verordnung Nr. 2746/72 (ABl. L 291 vom 28. Dezember 1972, S. 148) neben Artikel 103 die Artikel 28, 43 und 235 herangezogen.

Soweit Artikel 103 Kompetenzen verleihe, die zu den sektoriellen Kompetenznormen hinzuträten, könne man dem Rat nicht vorwerfen, er habe es unterlassen, auf Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 13) zurückzugreifen, der gerade eine Abweichung von dem Verbot der Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung gestatte.

Zur Wirkung der Ausgleichsabgaben im Hinblick auf den Grundsatz des freien Warenverkehrs bemerkt die Kommission zunächst, Artikel 103 könne nicht zum Erlaß von Schutzmaßnahmen verwendet werden, und macht sodann geltend, die Schaffung des freien Warenverkehrs im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen sei nicht im gleichen Maße irreversibel wie im industriellen Bereich und Korrektivmaßnahmen erwiesen sich als notwendig. Auf jeden Fall sei das System der Ausgleichsabgaben weniger restriktiv als mögliche mengenmäßige Beschränkungen.

Zur Rechtsform der Verordnung Nr. 974/71 bemerkt die Kommission, wenn es auch verständlich sei, daß der Rat im Hinblick auf das in Artikel 103 Absatz 3 vorgesehene erleichterte Verfahren bei der Durchführung sich nach dieser Vorschrift auch des mildesten Eingriffsmittels, nämlich der Richtlinie, bediene, so schließe das auf jeden Fall nicht aus, daß der Rat der Kommission nach Artikel 155 des Vertrages die notwendigen Befugnisse zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften übertrage. Soweit die Grundsatzentscheidung des Rates in der Einführung eines Abgabensystems bestehe, das notwendigerweise eine Vielzahl verwaltungsmäßiger Durchführungsmaßnahmen erfordere und zudem in den Mechanismus einer bereits bestehenden Gemeinschaftspolitik eingreife, seien Durchführungsbefugnisse des hierzu berufenen Organs notwendig. Im Hinblick auf die notwendige Durchsetzbarkeit und Einheitlichkeit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und auch im Hinblick auf den Rechtsschutz des einzelnen sei das Instrument der Verordnung in einem so technischen Bereich das einzig Sinnvolle. Nach Ansicht der Kommission wäre es also schwer einzusehen, daß der Rat diejenigen Befugnisse, die er der Kommission übertragen könnte, nicht selbst sollte ausüben können.

b) Zur Verwendung des Dollars als Bezugspunkt in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71 bemerkt die Kommission, nur ein pauschales Ausgleichssystem sei praktisch durchführbar gewesen und auf jeden Fall wäre es nicht möglich gewesen, die Erhebung von Ausgleichsbeträgen auf solche Fälle zu beschränken, in denen die Inzidenz der Währungsmaßnahmen zu einer Verbilligung der eingeführten Ware geführt habe, denn dies hätte für jeden Einfuhrvorgang eine Kontrolle vorausgesetzt, welche den Grundsätzen widersprechen würde, die im Bereich der Abschöpfungen und Erstattungen gelten und für welchen der Gerichtshof die Anwendung ei-

ner abstrakten Berechnungsmethode als gültig anerkannt habe (EuGH 15. Dezember 1970, Deutsche Getreide- und Futtermittelhandelsgesellschaft mbH, 31/70, Slg. 1970, 1055).

Das Abstellen auf den Dollar-Wechselkurs entspreche den Realitäten des internationalen Handels, während eine auf dem Mittelwert der Paritäten der Drittlandswährungen beruhende Pauschalierung, die ein gewogenes Mittel vorausgesetzt hätte, das so verschiedene Faktoren wie Umfang, Wert, Ursprung und Abschlußgrundlage aller Warenbewegungen im landwirtschaftlichen Bereich hätte berücksichtigen müssen, den Währungsschwankungen im Verhältnis zum US-Dollar nicht gerecht worden wäre, obwohl der Großteil des internationalen Handels auf dieser Basis abgewickelt worden sei.

Tatsächlich hätte sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens gegen die Folgen daraus absichern können, daß auf die amerikanische Währung abgestellt worden sei, indem sie von vornherein auf Dollarbasis abschloß oder Abmachungen traf, um den Ausgleichsbetrag auf den Verkäufer abzuwälzen.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei nicht verletzt; dessen nach der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 974/71 notwendige Beachtung sei von der „unbedingten Erforderlichkeit" des Systems als Ganzem und nicht von dem konkreten Einfuhrvorgang aus zu beurteilen. Selbst wenn man davon ausgehe, daß der Rat auf den gewogenen Mittelwert aller Drittlandswährungen hätte abstellen können, so müsse man ihm doch zubilligen, daß die von ihm gewählte Methode im Rahmen seines gesetzgeberischen Ermessens gelegen habe. Die Kommission habe bei der Durchführung der strittigen Verordnung stets die Möglichkeit gehabt, die Ausgleichsbeträge an die veränderten Gegebenheiten anzupassen.

In dem Ausgleichssystem könne keine Diskriminierung gesehen werden, da die Belastung einerseits auf sachlich vernünftigen Kriterien beruhe und andererseits die unterschiedliche, nicht durch die Inzidenz der Währungsmaßnahmen bedingte Belastung der einzelnen Erzeugnisse entsprechend dem oben zum Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Ausgeführten zu bewerten sei. Was die angeblichen Vorteile der Landwirte beim Erwerb von Gütern anbelangt, bemerkt die Kommission, für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse (z. B. Saatgut) schmälerten die Ausgleichsabgaben diesen Vorteil, und die eingeführten industriellen Erzeugnisse seien durch den Aufwertungseffekt nur in verschwindendem Umfange billiger geworden.

Ein Verstoß gegen Artikel 39, der sich aus einem sehr hohen Verbraucherpreis ergeben solle (Art. 39 Abs. 1 Buchstabe e), sei nicht festzustellen, da die Ausgleichsbeträge gerade nicht zu hoch festgesetzt worden seien und Artikel 39 dem Gesetzgeber im Rahmen seines Ermessensspielraums die Möglichkeit gebe, einen Ausgleich zwischen den dort genannten Zielen herbeizuführen.

Artikel 110 seinerseits sei zu weit und unbestimmt gefaßt, als daß aus ihm individuelle Rechte herzuleiten wären. Darüber hinaus habe das verwendete System den internationalen Handelsverkehr unter den obwaltenden Umständen so wenig wie möglich eingeschränkt.

Zur zweiten Frage

Diese Frage läuft nach Ansicht der Kommission darauf hinaus, ob die weitere Erhebung der Ausgleichsabgaben auch noch nach der Konferenz von Washington vom 18. Dezember 1971 gültig gewesen sei, wenn man Artikel 8 der Verordnung Nr. 974/71 in Betracht ziehe, wonach die Verordnung „... nicht mehr angewandt [wird], sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden". Tatsächlich hätten die „betreffenden Mitgliedstaaten" auch danach die internationale Regelung noch nicht angewandt, da einerseits die „Leitkurse" der Deutschen Mark, des Guldens und des belgischen

Franken von vornherein so festgesetzt worden seien, daß sie über der durch die internationale Regelung genehmigten Bandbreite gelegen hätten, und zum anderen durch die neue faktische Vereinbarung Schwankungsbreiten (2,25 % statt bisher 1 %) die international genehmigte Regelung ebenfalls verlassen worden sei. Wenn die Gemeinschaftsorgane weiterhin an den amtlichen Paritäten festgehalten hätten, so deshalb, weil das gesamte Agrarverordnungssystem auf diesen beruht habe. Es sei deshalb nur konsequent gewesen, dasselbe auch im Rahmen der Verordnung Nr. 974/71 zu tun.

Erst nach der zweiten Dollarabwertung vom 13. Februar 1973 habe die Kommission, durch die zurückliegenden Erfahrungen klüger geworden, bei der Berechnung der Abschöpfungen und Erstattungen die neuen faktischen Paritäten berücksichtigt, wodurch es möglich geworden sei, die Ausgleichsbeträge unberührt zu lassen. Bei der Berechnung der Ausgleichsbeträge nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 habe es genügt, auf den faktischen Dollarkurs abzustellen (Art. 2 Abs. 1 Unterabsatz 2).

Zur dritten Frage

Für die Erzeugnisse, für die als solche Interventionsmaßnahmen vorgesehen seien, würden die innergemeinschaftlichen Ausgleichsbeträge dadurch errechnet, daß auf die Interventionspreise der Prozentsatz des Aufwertungseffektes der betreffenden Gemeinschaftswährung im Verhältnis zum US-Dollar angewandt werde. Für die Erzeugnisse, deren Preis sich nach den vorstehenden Erzeugnissen richte, sei der Ausgleichsbetrag gleich der Inzidenz auf ihren Preis, die sich aus der Anwendung des Ausgleichsbetrags auf den Preis der der Intervention unterliegenden Erzeugnisse richte. Im Bereich Milch und Milcherzeugnisse gebe es Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver, während die Preise der anderen Milcherzeugnisse von jenen Preisen abhingen, selbst wenn sie sich zum Teil auch nach den Gegebenheiten des jeweiligen Marktes richteten. Die Ausgleichsbeträge gegenüber dritten Ländern errechneten sich aufgrund der Frei-Grenze-Preise.

Die für Käse gewählte Berechnungsmethode, für den der Ausgleichsbetrag aufgrund der Inzidenz der auf den Butter- und Magermilchpreis erhobenen Ausgleichsbeträge errechnet werde, sei logisch und entspreche Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71.

Während bei der Berechnung der Abschöpfungen und Erstattungen unmittelbar auf das Weltmarktpreisniveau für die verschiedenen Käsearten abgestellt werde, habe der Rat sich bei der Berechnung der Ausgleichsbeträge bewußt für ein anderes System ausgesprochen. Das Abschöpfungs- und Erstattungssystem sei das Ergebnis jahrelanger Erfahrung, und es sei nicht angegangen, es als solches in ein Ausgleichssystem, das vorläufigen Charakter gehabt und auch den innergemeinschaftlichen Handel betroffe habe, in allen Einzelheiten zu übernehmen. Von dieser Ausgangslage aus sei der Kommission nur ein „technischer" Ermessensspielraum geblieben.

Entspreche somit die Festsetzung von Ausgleichsabgaben den Grundsätzen, die in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 niedergelegt seien, so kann man sich nach Ansicht der Kommission allenfalls noch fragen, ob sie überhaupt auf das fragliche Erzeugnis anzuwenden gewesen sei.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens habe geltend gemacht, die Einfuhr von Schafskäse aus Bulgarien ziehe keinerlei Störung im Handelsverkehr mit Agrarerzeugnissen nach sich, so daß gemäß Artikel 1 Absatz 2 letzter Absatz kein Anlaß dazu bestanden habe, Ausgleichsabgaben festzusetzen. Eine solche Argumentation könne sich nicht auf die Währungssituation stützen, da der Kommission nicht zugemutet werden könne, die Entwicklung und Auswirkung der Einfuhren aus allen denkbaren Drittstaaten zu prüfen und zu berücksichtigen. Andernfalls hätte sie sich übrigens alsbald einer Vielzahl von Ausnahmeanträgen gegenüber gesehen, und das Ausgleichssystem wäre

durchlöchert worden. Entgegen den Behauptungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens bestehe Wettbewerb mit italienischem Schafskäse (Pecorino) und anderen Käsesorten aus der Gemeinschaft, insbesondere dem Ziegenkäse.

Sonach meint die Kommission, die erste Frage sei dahin zu beantworten, daß keine Gründe zu erkennen seien, welche die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 in Frage stellten, die zweite Frage dahin, daß die Erhebung von Ausgleichsbeträgen auf die Einfuhren aus Drittländern auch noch am 24. März 1972 vom Standpunkt des Gemeinschaftsrechts aus zulässig gewesen sei, die dritte Frage dahin, daß Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 eine hinreichend bestimmte Berechnungsgrundlage gewesen sei und der Satz von 45,50 DM je 100 kg bulgarischen Schafskäses weder grundsätzlich noch im Hinblick auf seine Höhe gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften verstoße.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 19. Januar 1973, in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 5. Februar 1973, ersucht das Finanzgericht Berlin den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit mehrerer Bestimmungen der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 „über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind" (ABl. L 106 vom 12. Mai 1971, S. 1), sowie gegebenenfalls gewisser Bestimmungen der von der Kommission zur Durchführung der Verordnung Nr. 974/71 erlassenen Verordnungen Nr. 1013/71 und 1014/71 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971, S. 8 und 10) und 548/72 (ABl. L 66 vom 18. März 1972, S. 1).

2 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die am 24. März 1972 die Abfertigung von ihr aus Bulgarien in die Bundesrepublik Deutschland eingeführten Schafskäses beantragt hatte, wurde in Durchführung der Verordnung Nr. 974/71 entsprechend den für Erzeugnisse der Tarifstelle 04.04 des Gemeinsamen Zolltarifs geltenden Anhängen zu der Verordnung Nr. 548/72 vom 16. März 1972, in denen die im Zeitpunkt der streitigen Abfertigung zum freien Verkehr anwendbaren Ausgleichsbeträge festgesetzt waren, zur Zahlung eines Angleichungszolles in Höhe von 45,50 DM je 100 kg herangezogen. Da sie die Vereinbarkeit des durch die Verordnung Nr. 974/71 eingeführten Ausgleichsbetragssystems mit dem Vertrag bestreitet, hat sie den Abgabenbescheid vor dem Finanzgericht mit einer Klage angefochten.

Analyse des Systems der Ausgleichsabgaben

3 Der ständig zunehmende Zufluß von Devisen sowie kurzfristigem Spekulationskapital und die sich daraus in einigen Mitgliedstaaten, namentlich der

Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden, ergebenden Folgen veranlaßten den Rat, in seiner Entschließung vom 9. Mai 1971 (ABl. C 58 vom 10. Juni 1971, S. 1) seinem Verständnis dafür Ausdruck zu geben, „daß in gewissen Fällen die betreffenden Länder für eine begrenzte Zeit die Schwankungsbreiten der Wechselkurse ihrer Währungen im Vergleich zu ihren augenblicklichen Paritäten erweitern können". In derselben Entschließung unterstrich der Rat, daß bei normalen Verhältnissen ein solches System flexibler Kurse mit dem guten Funktionieren des Gemeinsamen Marktes grundsätzlich unvereinbar ist, und betonte, „in dem Bestreben, die Anwendung einseitiger Maßnahmen zu vermeiden", die Notwendigkeit, „gemäß Artikel 103 des Vertrages unverzüglich" geeignete Maßnahmen im Agrarbereich zu ergreifen.

4 Die Agrarmarktorganisationen bezwecken u. a., der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und die Märkte zu stabilisieren, und zwar namentlich durch ein System fester Preise unter Einschluß der Festsetzung von Richt-, Schwellen- und Interventionspreisen, die feste Paritäten der Währungen der einzelnen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu einer Rechnungseinheit voraussetzen. Da die Bestimmung neuer Paritäten unmöglich war, solange die DM und der Gulden frei schwankten, erfolgte für Erzeugnisse, für die Interventionspreise festgesetzt werden, und für diejenigen, deren Preis von den ersteren abgeleitet wird, die Festlegung und die Berechnung der als erstrebenswert angesehenen Preishöhe auch in den Niederlanden und der Bundesrepublik weiterhin anhand der früher beim IWF angemeldeten Paritäten. Auf diese Weise blieben diese Preise dem Grundsatz nach zwar unverändert, sie sanken jedoch, insbesondere in DM ausgedrückt, in dem Maße der Inzidenz der faktischen Aufwertung dieser Währung und verursachten dadurch zum Schaden der Erzeuger Störungen im Handelsverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die überdies geeignet waren, in dem betreffenden Mitgliedstaat das in der Gemeinschaftsregelung vorgesehene Interventionssystem zu zerrütten.

5 Der Rat war infolgedessen der Auffassung, daß die unverzüglich zu treffenden geeigneten Maßnahmen darin bestehen mußten, ein System von Ausgleichsbeträgen zu schaffen, die bei der Einfuhr zu erheben und bei der Ausfuhr zu gewähren die betreffenden Mitgliedstaaten sowohl im Handelsverkehr mit den übrigen Mitgliedstaaten als auch mit Drittländern ermächtigt würden und die darauf abzielen sollten, die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, sowie der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, deren Preis vom Preis der ersteren abhängt, auszugleichen.

6 Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 errechnen sich diese Ausgleichsbeträge bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, aus dem Prozentsatz des Unterschieds zwischen der amtlichen Parität der Landeswährung und deren tatsächlichem Wechselkurs gegenüber dem Dollar der Vereinigten Staaten. Bei den übrigen von der Verordnung Nr. 974/71 erfaßten Erzeugnissen sind die Ausgleichsbeträge gleich der Inzidenz auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des Ausgleichsbetrags auf die Preise, nach denen sich die Preise des Erzeugnisses richten. Dem letzten Satz des Artikels 1 dieser Verordnung zufolge können Ausgleichsbeträge außerdem nur erhoben werden, sofern die Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würden. Es obliegt der Kommission, nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses das Vorliegen eines solchen Sachverhalts festzustellen. Schließlich wird die genannte Verordnung ihrem Artikel 8 zufolge nicht mehr angewandt, sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden.

7 Wegen der ungünstigen Entwicklung der Währungslage, insbesondere der Aussetzung der Konvertierbarkeit des Dollars am 15. August 1971 und der nachfolgenden Freigabe der Währungen der Belgisch-Luxemburgischen Wirtschaftsunion vom 23. August 1971 an, wurde das System der Ausgleichsbeträge auf eine größere Anzahl von Erzeugnissen und auch auf die Ein- und Ausfuhren der letztgenannten Mitgliedstaaten ausgedehnt. Auf der Washingtoner Konferenz wurden am 18. Dezember 1971 neue, feste Wechselkursbeziehungen in Form von Leitkursen gegenüber dem Dollar mit allerdings im Vergleich zu den nach den Abkommen von Bretton Woods zulässigen Bandbreiten erweiterten Schwankungsbreiten beschlossen. Da diese Beschlüsse jedoch zu keiner offiziellen Änderung der Paritäten führten und der ungeordnete Zustand des Währungssystems fortbestand, wurde die Regelung der Ausgleichsbeträge auf Frankreich und Italien sowie auf sämtliche in Artikel 1 der Verordnung Nr. 974/71 genannten landwirtschaftlichen Erzeugnisse erstreckt.

8 Nach den den Rechtsstreit auslösenden Vorgängen stattete der Rat das System der Ausgleichsbeträge durch die Verordnung Nr. 2746/72 vom 19. Dezember 1972 mit Verbindlichkeitsanspruch aus und „gliederte" es dadurch, daß er es auf die Grundlage der Artikel 28, 43 und 235 des Vertrages stellte, in den Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik „ein".

9 Die Interventionsmaßnahmen des Rates und der Kommission sind im Hinblick auf die solcherart gekennzeichnete, in ständigem Fluß befindliche Lage zu würdigen.

I — Zur ersten Frage

10 Die erste Frage geht dahin, ob die Verordnung Nr. 974/71 gültig ist, soweit sie zur Erhebung und Berechnung von Ausgleichsbeträgen für Einfuhren von Milcherzeugnissen aus Bulgarien ermächtigt.

a) Zur Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 974/71

11 Diese Frage bezieht sich in erster Linie darauf, ob die Rechtsgültigkeit der genannten Verordnung dadurch beeinträchtigt sein könnte, daß sie auf Artikel 103 des Vertrages gestützt ist, obwohl diese Bestimmung nicht das den Sondervorschriften der Artikel 38 bis 47 des Vertrages vorbehaltene Feld der gemeinsamen Agrarpolitik betreffe, oder doch jedenfalls dadurch, daß Artikel 103 nur konjunkturpolitische Maßnahmen zu treffen gestatte, als welche die streitigen Maßnahmen nicht angesehen werden könnten.

12 Nach Artikel 40 des Vertrages legen die Mitgliedstaaten noch vor dem Ende der Übergangszeit eine gemeinsame Agrarpolitik fest und schaffen, um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte. Die Vorschrift bestimmt ferner, daß diese gemeinsame Organisation alle erforderlichen Maßnahmen einschließen kann, insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr. Nach Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 erläßt der Rat auf diesen Gebieten seit Ende der zweiten Stufe der Übergangszeit mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik eingeräumten Befugnisse nicht bloß etwaige strukturelle Maßnahmen betreffen, sondern auch auf diesen Produktionszweig zugeschnittene Eingriffe konjunktureller Art umfassen, auf die zurückzugreifen der Rat ermächtigt ist, sofern er das dafür vorgesehene Verfahren bei der Beschlußfassung beachtet.

13 Artikel 103 befaßt sich demgegenüber mit der Konjunkturpolitik, welche die Mitgliedstaaten als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten haben. Er betrifft also nicht bereits vergemeinschaftete Bereiche wie dies für die Organisation der Agrarmärkte zutrifft. Artikel 103 bezweckt, die Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren oder, so Absatz 2 dieser Bestimmung, geeignete gemeinsame Maßnahmen zu ermöglichen.

14 Die Freigabe der Wechselkurse der deutschen und der niederländischen Währung, die für notwendig erachtet wurde, um den Zustrom von Spekulations-

kapital in die Bundesrepublik und die Niederlande einzudämmen, brachte die Einheit des Gemeinsamen Marktes in Gefahr und machte Maßnahmen mit der Zweckbestimmung, die Mechanismen und die Zielsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik zu schätzen, unerläßlich. Die Einführung von Ausgleichsbeträgen zielte nicht auf einen zusätzlichen Schutz ab, sondern — trotz der vorläufigen Aufgabe fester Paritäten — auf die Beibehaltung einheitlicher Preise als der Grundlage der gegenwärtigen Marktorganisation; dadurch wurden Auflösungserscheinungen im Interventionspreissystem vermieden und die herkömmlichen Handelsströme landwirtschaftlicher Erzeugnisse zwischen den Mitgliedstaaten ebenso wie von und nach Drittländern erhalten. Da sie dazu bestimmt waren, die schädlichen Folgen der nationalen Währungsmaßnahmen vorübergehend auszugleichen, um gleichzeitig eine wesentliche Errungenschaft der wirtschaftlichen Integration zu bewahren, hätten diese Maßnahmen durchaus vorläufigen Charakters normalerweise im Rahmen der dem Rat in den Artikeln 40 und 43 übertragenen Zuständigkeiten und in dem dort vorgesehenen Verfahrensgang, namentlich nach Anhörung der Versammlung, getroffen werden müssen.

15 Die zeitraubende Durchführung der in den Artikeln 40 und 43 vorgesehenen Verfahren konnte jedoch die betroffenen gemeinsamen Marktorganisationen in Gefahr bringen, weil sie noch eine unbestimmte Anzahl jeglicher Kontrolle entzogener Geschäfte ermöglicht hätte. Da es im Rahmen der Vorschriften über die gemeinsame Agrarpolitik keine angemessenen Vorkehrungen gibt, die den Erlaß der notwendigen Dringlichkeitsmaßnahmen erlaubt hätten, um die oben beschriebene Währungslage zu meistern, darf davon ausgegangen werden, daß der Rat berechtigt war, vorübergehend von den Befugnissen Gebrauch zu machen, die Artikel 103 des Vertrages ihm einräumt. Wenn demnach der plötzliche Eintritt der Ereignisse, derer der Rat Herr werden mußte, die Dringlichkeit der zu treffenden Maßnahmen, der Ernst der Lage und der Umstand, daß diese Maßnahmen in einem mit der Währungspolitik der Mitgliedstaaten — deren Folgen sie teilweise korrigieren sollten — eng verbundenen Bereich ergriffen wurden, zur Anwendung von Artikel 103 führen konnten, so zeigt doch die Verordnung Nr. 2746/72, daß es sich dabei lediglich um einen vorläufigen Zustand handelte, denn die rechtliche Grundlage für diese Maßnahme wurde schließlich in anderen Vertragsbestimmungen gefunden.

b) Zur Einkleidung der streitigen Maßnahme in die Form einer Verordnung

16 Ferner wird die Frage vorgelegt, ob die Rechtsgültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 beeinträchtigt sein könnte, weil Artikel 103 des Vertrages insbesondere in seinem Absatz 3 die dort vorgesehenen Maßnahmen nur in der Form einer Richtlinie oder Entscheidung unter Ausschluß von Verordnungen zu treffen gestatte. Diese Auslegung folge aus dem Wortlaut des Artikels 103 und finde

ihre Rechtfertigung in dem Umstand, daß den Organen im Bereich der Konjunkturpolitik lediglich eine koordinierende Rolle zukomme.

17 Zwar sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 103 Absatz 1 gehalten, ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten, doch schließt diese Fassung nicht die Befugnis der Gemeinschaftsorgane aus, unbeschadet der sonstigen im Vertrag vorgesehenen Verfahren ihrerseits auch Maßnahmen konjunktureller Natur auf ihrem Zuständigkeitsbereich unterliegenden Gebieten zu erlassen. Artikel 103 Absatz 2, wonach der Rat „einstimmig über die der Lage entsprechenden Maßnahmen entscheiden" kann, räumt diesem Organ vielmehr unter der oben dargelegten Einschränkung die Befugnisse ein, derer es bedarf, um diejenigen konjunkturellen Grundsatzmaßnahmen zu ergreifen, die sich als erforderlich für die Wahrung der Zielsetzungen des Vertrages erweisen können. Ohne eine derartige jeglicher Wirtschaftslenkung ganz natürliche Möglichkeit wären die Organe nicht imstande, die ihnen auf diesen Gebieten übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

18 Die Wendung „die der Lage entsprechenden Maßnahmen" in Artikel 103 Absatz 2 deutet darauf hin, daß der Rat auch mit Bezug auf die Form der Maßnahmen je nach Fallage diejenige wählen darf, die ihm als die geeignetste erscheint. Vorbehaltlich des Erfordernisses einstimmiger Beschlußfassung nimmt Artikel 103 Absatz 2 demnach Bezug auf die allgemeine Verfahrensweise des Rates bei der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten, wie sie in den Artikeln 145, 155 und 189 beschrieben ist, unter Einschluß seiner Befugnis also, der Kommission die Durchführung der von ihm getroffenen Regelungen zu übertragen. Absatz 3 des Artikels 103 unterscheidet sich von Absatz 2, wie sich aus dem Gebrauch des Ausdrucks „gegebenenfalls" schließen läßt, insofern als er den Fall ins Auge faßt, daß es dem Rat für die Verwirklichung von Durchführungsmodalitäten der beschlossenen Konjunkturmaßnahmen nicht gelingt, Einstimmigkeit zu erreichen. Nur in einem solchen Fall wären die entsprechenden Modalitäten für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überließen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

c) Zur Frage nach der Verhältnismäßigkeit

19 Des weiteren wird die Frage aufgeworfen, ob die Verordnung Nr. 974/71 dadurch, daß sie bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen nicht auf einen etwaigen Kursgewinn des Importeurs, sondern allein auf das Verhältnis der amtlichen Parität der DM zu ihrem tatsächlichen Wechselkurs gegenüber dem Dollar abstellt, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie die Artikel 39, 40 und 110 des Vertrages und Artikel 19 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 13) verstößt.

20 Der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 974/71 zufolge dürfen die festzulegenden Beträge nicht höher sein als die Beträge, die unbedingt erforderlich sind, um die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auszugleichen. Es ist unbestritten, daß wegen der Wahl eines einheitlichen und pauschalierenden Kriteriums Einfuhren nach Deutschland aus Staaten, deren Währung im Verhältnis zur DM in anderer Weise flottierte als der Dollar, Ausgleichsbeträgen unterworfen wurden, die nicht in jedem Fall genau der währungsmäßigen Inzidenz der DM-Aufwertung entsprachen. Nach Ansicht der Klägerin des Ausgangsverfahrens hätte der Rat die Ausgleichsbeträge entweder entsprechend den Wechselkursen der verschiedenen Währungen der nach der Bundesrepublik und den Niederlanden exportierenden und von dort importierenden Länder gegenüber dem Dollar abstufen oder sie anhand eines nach Maßgabe des Umfanges aller Warenbewegungen ermittelten gewogenen Mittels berechnen müssen.

21 In einer in ständiger Entwicklung begriffenen und nahezu unvorausberechenbaren Situation vor die Notwendigkeit gestellt, sofort wirkende Maßnahmen zu ergreifen, die zudem sämtliche Ein- und Ausfuhren der betreffenden Erzeugnisse erfassen mußten, durfte der Rat zu einer Globalabwägung der Vorteile und der Unzuträglichkeiten des zu errichtenden Systems schreiten. Er konnte davon ausgehen, daß eine Abstufung der Ausgleichsbeträge nach der geographischen Herkunft der Erzeugnisse die Praktikabilität des Systems, insbesondere wegen der Vielfalt besonders gearteter Verhältnise, wie sie sich aus den in bestimmten Ländern angewandten Systemen gespalteter Wechselkurse und den Eigenarten der Staatshandelsländer ergaben, in Gefahr gebracht hätte. Eine solche Regelung wäre zudem angetan gewesen, einen Anreiz für Verkehrsverlagerungen zu schaffen, die schwer unter Kontrolle zu bringen gewesen wären, es sei denn durch ein System von Ursprungszeugnissen oder eine Überwachung der Warenbewegungen, die geeignet gewesen wäre, den freien Verkehr zu behindern. Außerdem hätte sie, je nachdem, auf welcher Währungsbasis die beteiligten Parteien ihren Vertrag abschlossen, unterlaufen werden können. Dadurch, daß er für die Mitgliedstaaten, die zur Einführung von Ausgleichsbeträgen ermächtigt waren, die Höhe dieser Beträge entsprechend dem Verhältnis zwischen der amtlichen Parität und dem tatsächlichen Wechselkurs der Landeswährung gegenüber dem Dollar festlegte, wollte der Rat dem Umstand Rechnung tragen, daß bei der Einfuhr in diese Staaten ein beträchtlicher Teil der Abschlüsse in Dollars ausgedrückt wird und daß, jedenfalls zu der hier in Betracht kommenden Zeit, bei der Mehrzahl der Ausfuhren, namtlich nach Drittländern, der Fall ebenso lag.

22 Außerdem würde ein auf ein gewogenes Mittel abstellendes System wegen seines ebenfalls pauschalierenden Charakters dieselben Unzuträglichkeiten wie das hier kritisierte mit sich bringen, ohne indessen gegenüber dem weltgröß-

ten Exporteur von landwirtschaftlichen Erzeugnissen den für notwendig erachteten umfassenden Schutz zu gewährleisten. Die ins Auge gefaßten Konjunkturmaßnahmen dienten u. a. dem Ziel, kurzfristig die Folgen der DM-Aufwertung auszugleichen, waren diese doch geeignet, das gesetzte Ziel einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu gefährden; dabei durfte das Bedürfnis nach größtmöglicher Korrektur berücksichtigt werden. Zwar haben die Organe bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse darüber zu wachen, daß die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegten Belastungen nicht das Maß übersteigen, das erforderlich ist, damit die Verwaltung die ihr gesteckten Ziele zu erreichen vermag, doch folgt daraus nicht, daß der Umfang dieser Verpflichtung an den besonderen Verhältnissen eines bestimmten Wirtschaftskreises zu messen ist. Eine solche Abwägung wäre angesichts der Vielfalt und Komplexität der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht bloß undurchführbar, sondern würde darüber hinaus eine ständige Quelle der Rechtsunsicherheit darstellen. Das besonders zwingende Erfordernis der Praktikabilität wirtschaftlicher Maßnahmen, die sofortige Korrektivwirkungen zu äußern bestimmt sind — ein Erfordernis, dem bei der Wichtung der einander gegenüberstehenden Interessen Rechnung zu tragen ist —, rechtfertigte vorliegend eine Globalabwägung zwischen den Vorteilen und den Unzuträglichkeiten der beabsichtigten Maßnahmen.

23 Nach allem ist nicht dargetan, daß der Rat bei der Gegenüberstellung der Vorteile und der Unzuträglichkeiten eines Systems, in dem die Ausgleichsbeträge an das Verhältnis zwischen der Landeswährung der betreffenden Mitgliedstaaten und dem Dollar geknüpft waren, und bei seiner Entscheidung für das angewandte System den Wirtschaftsteilnehmern offensichtlich Belastungen auferlegte, die außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck standen.

d) Zum Verstoß gegen die Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e, 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 und 110 des Vertrages

24 Artikel 39 des Vertrages zählt verschiedene Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik auf. Bei der Verfolgung dieser Ziele müssen die Gemeinschaftsorgane ständig jenen Ausgleich sicherstellen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können, und gegebenenfalls dem einen oder anderen unter ihnen zeitweiligen Vorrang einräumen, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Umstände, die den Gegenstand ihrer Beschlußfassung bilden, dies gebieten. Der Rat verletzte Artikel 39 nicht schon dadurch, daß er wegen der Entwicklung der Währungslage den Interessen der landwirtschaftlichen Erzeuger möglicherweise den Vorzug gab. Außerdem ist nicht erwiesen, daß die kritisierten Maßnahmen zu offenbar unangemessenen Preisen bei der Belieferung der Verbraucher geführt haben.

25 Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 3 des Vertrages hat die gemeinsame Marktorganisation sich auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 zu beschränken und jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen. Das nationale Gericht scheint bei der Bezugnahme auf diese Bestimmung eine denkbare Diskriminierung der Verbraucher gegenüber den Erzeugern im Auge zu haben.

26 Artikel 40 befaßt sich lediglich mit der Diskriminierung zwischen Erzeugern oder zwischen Verbrauchern, während die Frage des Gleichgewichts, das zwischen den entgegengesetzten Interessen dieser beiden Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern erhalten bleiben muß, Gegenstand der Regelung des Artikels 39 ist. Demnach hat der Rat, als er die streitigen Maßnahmen erließ, Artikel 40 nicht verletzt.

27 Schließlich enthalten die besagten Maßnahmen auch keinen Verstoß gegen Artikel 110, denn es ist weder erwiesen, noch unter Beweis gestellt worden, daß der Rat beim Erlaß dieser Maßnahmen die Grenzen der weiten Ermessensbefugnis überschritten hat, die diese Bestimmung ihm auf dem Gebiet der Handelspolitik einräumt.

e) Zum Verstoß gegen Artikel 19 der Verordnung Nr. 804/68

28 Nach Artikel 19 der Verordnung Nr. 804/68 ist die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung auf Erzeugnisse, die der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse unterliegen, im Verkehr mit Drittländern untersagt.

29 Die Ausgleichsbeträge, an sich Merkmale einer Marktabschottung, hatten vorliegend den Charakter eines Korrektivs gegenüber den Schwankungen unbeständiger Wechselkurse, die in einem auf gemeinsame Preise gegründeten System von Marktorganisationen für Agrarerzeugnisse geeignet waren, Störungen im Verkehr mit diesen Erzeugnissen hervorzurufen. Allein auf Währungsursachen zurückzuführende Verkehrsverzerrungen konnten mit Rücksicht auf die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik durchaus als dem gemeinsamen Interesse stärker entgegengesetzt erachtet werden als die mit den streitigen Maßnahmen verbundenen Unzuträglichkeiten. Die Ausgleichsbeträge dienten dazu, die Erhaltung der herkömmlichen Warenströme auch unter den durch die Währungslage bedingten außergewöhnlichen und wechselhaften Verhältnissen sicherzustellen. Sie dienten ferner dem Zweck, in dem betreffenden Mitgliedstaat eine Desorganisation des in der Gemeinschaft vorgesehenen Interventionssystems zu verhindern. Im übrigen handelte es sich bei ihnen nicht um einseitig von den Mitgliedstaaten beschlossene Abgaben, sondern

um gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen, die mit Rücksicht auf die seinerzeitigen außergewöhnlichen Verhältnisse im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zulässig waren.

30 Durch ihren Erlaß hat der Rat Artikel 19 der Verordnung Nr. 804/68 nicht verletzt. Die Prüfung der ersten Frage hat somit nichts ergeben, was die Gültigkeit der streitigen Verordnung in Frage stellen könnte.

II — Zur zweiten Frage

31 Die zweite Frage geht dahin, ob der Beklagte des Ausgangsverfahrens bei richtiger Anwendung des Gemeinschaftsrechts auch noch am 24. März 1972, dem Tag der Antragstellung zur Abfertigung zum freien Verkehr, im Drittlandshandel Angleichungszoll erheben durfte. Die Frage läuft darauf hinaus, ob die Voraussetzungen, die Artikel 8 der Verordnung Nr. 974/71 für deren Außerkrafttreten aufstellt, zu diesem Zeitpunkt etwa deshalb vorlagen, weil die Mitgliedstaaten seit den Washingtoner Beschlüssen vom 18. Dezember 1971 übereingekommen waren, ihre Währungen nicht weiter flottieren zu lassen, sondern eine im Vergleich zu der durch die Abkommen von Bretton Woods genehmigten Bandbreite erweiterte Schwankungsbreite der Wechselkurse gegenüber einem sogenannten Leitkurs anzuerkennen.

32 Artikel 8 bestimmt, daß die Verordnung Nr. 974/71 nicht mehr angewandt wird, sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden. Diese Bestimmung sieht also die Abschaffung der Ausgleichsbeträge vor, sobald sämtliche Mitgliedstaaten beschließen, sich wieder an die alten Paritäten oder an neue, beim IWF angemeldete Paritäten zu halten.

33 Die Vereinbarungen vom 18. Dezember 1971 erfüllten diese Voraussetzungen nicht. Weit davon entfernt, zu festen Paritäten zurückzukehren, gingen die betreffenden Staaten lediglich darauf ein, im Rahmen des ihnen Möglichen an abänderbaren Leitkursen festzuhalten; zudem ermächtigten diese Vereinbarungen gegenüber diesen Kursen zu Bandbreiten von 2,25 % nach oben und unten, die gelegentlich zu Wechselkursschwankungen gleichen Umfanges führten wie diejenigen, die die Einführung der Ausgleichsbeträge veranlaßt hatten. Im übrigen setzte sich auch nach den besagten Vereinbarungen im Rahmen der erweiterten Bandbreiten die Aufwertungstendenz gewisser Gemeinschaftswährungen fort; so erreichte die Abweichung der DM gegenüber ihrer alten amtlichen Parität im Zeitpunkt der streitigen Einfuhr 13 % und

hielt sich auf diesem Niveau bis zur Dollarabwertung am 8. Mai 1972. Der Umstand, daß die betreffenden Staaten sicherlich nicht zu den alten Paritäten gegenüber dem Dollar zurückkehren würden, war unerheblich, denn die internationale Regelung, von der in Artikel 8 die Rede ist, zielt nicht auf eine bestimmte Parität, sondern ganz allgemein auf ein System fester Paritäten ab.

III — Zur dritten Frage

34 Die dritte Frage geht dahin, ob Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 eine hinreichend bestimmte Grundlage für die Berechnung der Ausgleichsbeträge darstellt und ob der die streitige Einfuhr aufgrund der Verordnung Nr. 548/72 der Kommission betreffende Satz von 45,50 DM den Grundsätzen dieses Artikels entspricht.

35 Nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 sind die Ausgleichsbeträge bei Erzeugnissen, deren Preis abhängig ist von demjenigen der Erzeugnisse, die einer Interventionsregelung unterliegen, gleich „der Inzidenz" auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des Ausgleichsbetrags auf die Preise des einer Intervention unterworfenen Erzeugnisses. Diese Grundnorm für die Berechnung der Ausgleichsbeträge ist nach Ansicht der Klägerin des Ausgangsverfahrens zu unbestimmt und widerspricht dem allgemeinen Rechtsprinzip, wonach zur Erhebung von Abgaben ermächtigende Rechtsvorschriften hinreichend genau umschrieben sein müssen.

36 Mit dem Ausdruck „Inzidenz" verpflichtet Artikel 2 die Kommission, die Auswirkungen der Anwendung von Ausgleichsbeträgen bei Erzeugnisbestandteilen, die sowohl in einem interventionsunterworfenen als auch in einem preislich davon abhängigen interventionsfreien Erzeugnis enthalten sind, auf den Preis des letzteren zu berücksichtigen.

37 Artikel 5 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sieht die jährliche Festsetzung eines Interventionspreises für Butter und für Magermilchpulver vor. Deshalb richten sich die Preise der übrigen Milcherzeugnisse, darunter von Käse, in Ermangelung eines Interventionspreises für Frischmilch, nach den Preisen für Butter und Magermilchpulver. Folglich ermittelte die Kommission in Anwendung des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 auf Käse zunächst die Inzidenz der bei den Preisen für Butter und Magermilchpulver angewandten Ausgleichsbeträge auf Fett und Magermilch, die Komponenten dieser Erzeugnisse sind. Nachdem sie auf diese Weise die Auswirkungen der Ausgleichsabgabe auf den Einheitspreis für Fett und

Magermilch errechnet hatte, war die Kommission imstande, deren Folgewirkungen auf Frischmilch zu ermitteln, die die Grundlage für die Käseherstellung bildet. Diese Ableitungsmethode läßt der Kommission, wie sich den von ihr vorgelegten Berechnungen, die zu einem Betrag von 45,50 DM führen, entnehmen läßt, nur einen beschränkten Ermessensspielraum.

38 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens wendet des weiteren ein, das streitige Erzeugnis habe einem Ausgleichsbetrag nicht unterworfen werden dürfen, weil der Käsepreis im Gegensatz zu dem in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 974/71 aufgestellten Erfordernis nicht abhängig vom Preis eines interventionsunterworfenen Erzeugnisses sei, sondern weitgehend vom Markt bestimmt werde.

39 Ein Zusammenhang zwischen dem Käsepreis einerseits und dem Preis für Butter und Magermilchpulver andererseits wird, namentlich was den Schwellenpreis betrifft, durch die Verordnungen Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 und 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 hergestellt. Zwar werden gemäß Verordnung Nr. 804/68 die Frei-Grenze-Preise für Käse auf der Grundlage der günstigsten Einkaufsmöglichkeiten auf dem Weltmarkt ermittelt, doch schließt dies für die Berechnung der Ausgleichsbeträge nicht aus, daß der Rat berechtigt war, in Anbetracht des vorläufigen Charakters, den das System haben sollte, eine weniger ausgefeilte Methode vorzuziehen.

40 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht schließlich geltend, die Erhebung von Ausgleichsbeträgen bei der Einfuhr von Schafskäse aus Bulgarien verstoße gegen den letzten Satz des Artikels 1 der Verordnung Nr. 974/71, denn die Freigabe der deutschen und der niederländischen Währung habe keine Störungen im Käsehandel nach sich gezogen.

41 Der dem System der Ausgleichsbeträge eigene pauschalierende und verallgemeinernde Charakter sowie die Notwendigkeit rascher Anpassung an die unaufhörlichen Schwankungen lassen es zulässig erscheinen, daß die Kommission Störungen lediglich nach Warengruppen ohne Rücksicht auf deren Ursprung Rechnung trug. Eine auf den Ursprung gegründete Differenzierung hätte zudem das Risiko von Verkehrsverlagerungen heraufbeschworen.

42 Die Prüfung der dritten Frage hat somit nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 und der Verordnung Nr. 548/72 der Kommission in Frage stellen könnte.

Kosten

43 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, des Rates und der Kommission,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 38 bis 47, 103, 110 und 177,
aufgrund der Ratsverordnungen Nr. 804/68 vom 27. Juni 1968, 823/68 vom 28. Juni 1968, 974/71 vom 12. Mai 1971 und 2746/72 vom 19. Dezember 1972,
aufgrund der Kommissionsverordnungen Nr. 1013/71 und 1014/71 vom 17. Mai 1971 und 548/72 vom 18. März 1972,
aufgrund der Entschließung des Rates vom 9. Mai 1971,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Finanzgericht Berlin gemäß dessen Beschluß vom 19. Januar 1973 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 des Rates oder der Verordnungen Nr. 1013/71, 1014/71 und 548/72 der Kommission zur Festsetzung der in dem laut

Vorlagefragen maßgeblichen Zeitpunkt anwendbaren Ausgleichsbeträge in Frage stellen könnte.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. Oktober 1973.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 26. JUNI 1973

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Durch Beschluß vom 19. Januar 1973 hat das Finanzgericht Berlin dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen zur Gültigkeit einiger Gemeinschaftsverordnungen (soweit sie Ausgleichsbeträge für Importe von Milcherzeugnissen aus Bulgarien zum Gegenstand haben) vorgelegt. Den verhältnismäßig umfangreichen Fragenkatalog werde ich jetzt nicht verlesen; ich verweise dazu auf den Sitzungsbericht.

Zum Verständnis des Verfahrens will ich nur folgendes vorausschicken. — In den Monaten April und Mai 1971 waren einige Devisenmärkte der Gemeinschaft durch spekulative Bewegungen und anomale Zuflüsse kurzfristigen Kapitals gestört. Im Hinblick auf die so verursachte Erhöhung des Geldvolumens, die gefährliche inflatorische Wirkungen haben konnte, gaben die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich der Niederlande am 9. Mai 1971 die Wechselkurse ihrer Währungen frei, d. h. sie erweiterten die Bandbreiten dieser Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität. Diese Maßnahmen mußten, sobald der tatsächliche Wechselkurs über eine gewisse Grenze hinaus von der amtlichen Parität abwich, Schwierigkeiten für das Funktionieren der Gemeinsamen Marktordnungen, die auf Rechnungseinheiten und offiziellen Paritäten basierten, mit sich bringen, denn es konnte der Warenverkehr nach dem tatsächlichen Wechselkurs in der Landeswährung zu einem Preis abgewickelt werden, der unter den in der Gemeinschaftsregelung nach Maßgabe der amtlichen Parität festgelegten Interventionspreisen oder Ankaufspreisen lag.

Deswegen erließ der Rat, der für die deutsche und die niederländische Maßnahme Verständnis zeigte (vgl. Entschließung vom 9. Mai 1971, ABl. 1971 C 58, S. 1), am 12. Mai 1971 die Verordnung Nr. 974/71 über „bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten