# URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)
12. Dezember 1985 *

In der Rechtssache 208/84

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

**Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV**

gegen

**1) Minister van Landbouw en Visserij**

und

**2) Produktschap voor Zuivel**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Fußnote 5 des Anhangs I der Verordnung (EWG) Nr. 1245/83 der Kommission vom 20. Mai 1983 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge und bestimmter für ihre Anwendung erforderlicher Koeffizienten und Umrechnungskurse (ABl. L 135, S. 3) in ihrer durch die Verordnungen (EWG) Nr. 3281/83 vom 18. November 1983 (ABl. L 322, S. 36) und Nr. 270/84 vom 1. Februar 1984 (ABl. L 31, S. 15) geänderten Fassung

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Bahlmann, der Richter T. Koopmans und O. Due,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV, Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt H. J. Bronkhorst im Beistand von W. de Jong als Sachverständigen,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

— Regierung der Niederlande, im schriftlichen Verfahren vertreten durch I. Verkade, Generalsekretär im Außenministerium, als Bevollmächtigten,

— Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater R. C. Fischer als Bevollmächtigten im Beistand von J. de Jong als Sachverständigen,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 24. Oktober 1985,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

## Entscheidungsgründe

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat mit Urteil vom 14. August 1984, beim Gerichtshof eingegangen am 16. August 1984, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit der Fußnote 5 in Teil 5 des Anhangs I der Verordnung Nr. 1245/83 der Kommission vom 20. Mai 1983 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge und bestimmter für ihre Anwendung erforderlicher Koeffizienten und Umrechnungskurse (ABl. L 135, S. 3) in ihrer durch die Verordnungen Nr. 3281/83 vom 18. November 1983 (ABl. L 322, S. 36) und Nr. 270/84 vom 1. Februar 1984 (ABl. L 31, S. 15) der Kommission geänderten Fassung zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen der Firma Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV (im folgenden: „Klägerin") einerseits und dem Ministerium für Landwirtschaft und Fischfang sowie der Produktschap voor Zuivel (im folgenden: „Beklagte") andererseits. Die Klägerin verarbeitet Abfälle von verschiedenen Käsesorten zu Schmelzkäse und Käsepulver. Ihre Grundstoffe bezieht sie im wesentlichen aus der Bundesrepublik Deutschland und aus Frankreich; überschüssige Grundstoffe verkauft sie insbesondere nach Dänemark. Gegenstand des Ausgangsverfahrens sind Entscheidungen, die die niederländischen Behörden zu Beginn des Jahres 1984 aufgrund der vorstehend genannten Bestimmung erließen; mit ihnen wurden bei der Einfuhr von Käseabfällen Währungsausgleichsbeträge

erhoben, während die Gewährung solcher Beträge bei der Wiederausfuhr abgelehnt wurde.

3 Vor dem College van Beroep beantragte die Klägerin die Aufhebung dieser Entscheidungen mit der Begründung, die gemeinschaftsrechtliche Bestimmung, aufgrund deren sie ergangen seien, sei ungültig. Das College van Beroep hat das Ausgangsverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage vorgelegt:

„Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1245/83

a) wegen Verstoßes gegen Artikel 12 in Verbindung mit den Artikeln 38 bis 46 EWG-Vertrag oder

b) wegen Verstoßes gegen die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates oder

c) wegen ungenügender oder mangelhafter Begründung der Verordnungen (EWG) Nr. 3281/83 und Nr. 270/84, durch die die Fußnote 5 geändert worden ist, oder

d) wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder

e) wegen Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot

ungültig, soweit die Fußnote 5 in Teil 5 des Anhangs I zu dieser Verordnung in ihrer durch die Verordnungen (EWG) Nr. 3281/83 und Nr. 270/84 geänderten Fassung bestimmt, daß für den darin genannten Käse mit geringem Wert bei der Ausfuhr kein Währungsausgleichsbetrag gewährt wird und der in dieser Fußnote 5 definierte Ausgleichsbetrag angewendet wird, wenn der Währungsausgleichsbetrag für eine Sendung, die aus einer Mischung verschiedener Käsesorten mit geringem Wert besteht, erhoben werden muß?"

4 Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst die Entwicklung der Gemeinschaftsregelung über Währungsausgleichsbeträge in bezug auf das fragliche Erzeugnis, wie sie sich aus den Akten und dem ergänzenden Vorbringen vor dem Gerichtshof ergibt, zu untersuchen.

5 Vor 1977 sah die Regelung keinen besonderen Währungsausgleichsbetrag für Käseabfälle vor. Beim Handel mit diesem Erzeugnis — innerhalb der Gemeinschaft oder mit Drittländern — waren deshalb die für die Käsesorte oder die Käsesorten

vorgesehenen Währungsausgleichsbeträge anzuwenden, von denen die Abfälle herrührten.

6 Durch eine Fußnote im Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 1824/77 vom 4. August 1977 zur Änderung der Währungsausgleichsbeträge im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 203, S. 7) setzte die Kommission für „Rinden und Abfälle von Käse", die als „Erzeugnisse, die als solche nicht für den menschlichen Verzehr geeignet sind" definiert wurden, pauschale und niedrigere Ausgleichsbeträge fest. Diese Änderung, die auf Forderungen des Handels zurückging, wird in den Begründungserwägungen damit begründet, daß die Währungsausgleichsbeträge für Käse in unverändertem Zustand nicht im richtigen Verhältnis zum Wert der fraglichen Erzeugnisse gestanden hätten.

7 Die Kommission übernahm diese Fußnote als Fußnote 5 in den Teil 5 des Anhangs I ihrer Verordnung Nr. 1245/83 vom 20. Mai 1983 (im folgenden: „Fußnote"). Bei dieser Fassung der Fußnote blieb es bis zum 2. Januar 1984.

8 Zu diesem Zeitpunkt trat die erste der Verordnungen in Kraft, deren Gültigkeit angefochten wird, nämlich die Verordnung Nr. 3281/83 der Kommission vom 18. November 1983 zur Änderung der Verordnung Nr. 1245/83 hinsichtlich der Währungsausgleichsbeträge für Rinden oder Abfälle von Käse. Durch diese Verordnung erhielt die Fußnote eine neue Fassung, die sich von der alten insbesondere in drei Punkten unterschied.

9 Erstens wurde das fragliche Erzeugnis unter Bezugnahme auf seinen geringen Wert definiert. Diese Änderung wurde mit den unterschiedlichen Auslegungen begründet, zu denen die alte Definition führen konnte und nach Angabe der Kommission auch tatsächlich geführt hat.

10 Zweitens wurde nach der neuen Fassung weder bei der Ausfuhr noch bei der Einfuhr dieses Erzeugnisses ein Währungsausgleichsbetrag *gewährt.* Drittens sind nach dieser Fassung keine besonderen Währungsausgleichsbeträge mehr für das Erzeugnis vorgesehen, was bedeutet, daß die Währungsausgleichsbeträge wieder in der Höhe der für die Käsesorten, von denen die Abfälle herrühren, festgesetzten Beträge *erhoben* werden. Zu diesen beiden Punkten lauten die Begründungserwägungen der Verordnung wie folgt:

„Der Unterschied zwischen den Währungsausgleichsbeträgen für Käse in unverändertem Zustand und für die genannten Erzeugnisse hat zu künstlichen Handelsströmen zwischen den Mitgliedstaaten geführt; um solche Ströme zu verhindern, ist für diese Erzeugnisse kein Währungsausgleichsbetrag mehr zu zahlen und bei der Erhebung der volle Betrag anzuwenden."

11 Diese Begründung wurde von der Kommission in den von ihr vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen näher ausgeführt. Danach kommen Rinden und Abfälle von Käse in zwei verschiedenen Formen vor; es sei den nationalen Behörden praktisch unmöglich, bei der Entgegennahme der Erklärung über die Währungsausgleichsbeträge bei der Einfuhr oder Ausfuhr zwischen diesen beiden Formen zu unterscheiden. Die erste dieser beiden Formen sei ein Erzeugnis, das nicht wieder verwendet werden könne und deshalb keinen Marktwert besitze, für dessen Ausfuhr von einem Mitgliedstaat mit aufgewerteter Währung in einen Mitgliedstaat mit abgewerteter Währung jedoch aufgrund der alten Fassung der Fußnote Währungsausgleichsbeträge gewährt worden seien, die vor allem bei einem besonders weiten Auseinanderklaffen zwischen den Wechselkursen und den grünen Kursen die Transportkosten weit überstiegen hätten. Die andere Form sei ein Erzeugnis, das als Grundstoff für Schmelzkäse und Käsepulver habe wieder verwendet werden können. Mit diesem Erzeugnis seien in der Weise „Karussellgeschäfte" getätigt worden, daß es in Form von Abfällen in Mitgliedstaaten mit aufgewerteter Währung eingeführt worden und damit unter die pauschalen niedrigeren Währungsausgleichsbeträge gefallen sei, um dann aus diesen Staaten in Form von Schmelzkäse mit der Berechtigung zu Währungsausgleichsbeträgen „zum vollen Betrag" wieder ausgeführt zu werden, ohne jemals zum Verbrauch angeboten worden zu sein. Um diese beiden Arten künstlicher Handelsströme zu verhindern, habe sie die Fußnote neu gefaßt.

12 Mit der zweiten in der Vorlagefrage genannten Verordnung, der Verordnung (EWG) Nr. 270/84 vom 1. Februar 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1245/83 hinsichtlich einiger Währungsausgleichsbeträge für Getreide, Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 31, S. 15), fügte die Kommission der Fußnote schließlich eine Bestimmung an, mit der für die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen auf eine Sendung, die aus einer Mischung verschiedener Käsesorten besteht, ein neuer höherer Pauschalsatz eingeführt wurde. Nach den Begründungserwägungen dieser Verordnung war der Grund für diese Ergänzung, daß die Anwendung der allgemeinen Vorschriften für die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen auf eine Mischung von Erzeugnissen zu hohe Währungsausgleichsbeträge zur Folge haben kann, wenn es sich um eine Mischung von Abfällen von verschiedenen Käsesorten handelt. Nach Ansicht der Kommission führt die

Anwendung der allgemeinen Vorschriften meistens dazu, daß die für die Mischung geltenden Währungsausgleichsbeträge von dem Bestandteil abhingen, für den der Betrag am höchsten sei; der Pauschalsatz sei demgegenüber das Mittel der Währungsausgleichsbeträge für Käsesorten, die als Abfälle zur Wiederverwendung geeignet seien.

13 Vor dem Gerichtshof hat die Klägerin ausgeführt, nach 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, S. 1), die immer noch die Grundlage der Verordnungen der Kommission über die Währungsausgleichsbeträge darstelle, hätten diese Beträge ausschließlich den Zweck, die Auswirkungen der Änderungen schwankender Wechselkurse auszugleichen, die in einem System der Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, das auf gemeinsamen Preisen beruhe, zu Störungen des Warenverkehrs führen würden. Die Währungsausgleichsbeträge sollten somit die Neutralität in diesem Handelsverkehr gewährleisten; nach Artikel 2 der Verordnung hätten sie sich nach dem Handelswert der verschiedenen Erzeugnisse zu richten. Die Abschaffung der Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen für Rinden und Abfälle von Käse und die Erhöhung der auf diese Erzeugnisse zu erhebenden Währungsausgleichsbeträge müßten nun aber zu Störungen des Handelsverkehrs führen und berücksichtigten nicht den Handelswert. Sie liefen deshalb sowohl den Zwecken als auch dem Wortlaut der Verordnung Nr. 974/71 zuwider.

14 Die Klägerin trägt weiter vor, soweit die Währungsausgleichsbeträge im Verhältnis zum Handelswert des Erzeugnisses zu hoch seien, stellten sie in Wirklichkeit eine gegen Artikel 12 EWG-Vertrag in Verbindung mit den Artikeln 38 bis 46 EWG-Vertrag verstoßende Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll dar.

15 Die von der Kommission getroffenen Maßnahmen seien auch in bezug auf ihren Zweck, nämlich künstliche Handelsströme zu vermeiden, unverhältnismäßig. Zum einen träfen sie in gleicher Weise Handelsströme, die keineswegs künstlich seien. Zum anderen könnten unregelmäßige Handelsströme durch weniger einschneidende Maßnahmen verhindert werden, wie z. B. durch eine Kontrolle anhand der Rechnungen oder eine Kontrolle an den Verarbeitungsorten.

16 Darüber hinaus benachteiligten die streitigen Maßnahmen insbesondere diejenigen Händler, die Käseabfälle aus Mitgliedstaaten mit aufgewerteter Währung ausführ-

ten. Sie verstießen damit gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot, wie es namentlich in Artikel 40 Absatz 3 zweiter Unterabsatz EWG-Vertrag niedergelegt sei.

17 Schließlich seien die Maßnahmen ungenügend begründet. In den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 3281/83 werde als Rechtfertigung lediglich die Notwendigkeit angegeben, künstliche Handelsströme zu verhindern; es werde hingegen nicht dargelegt, warum die Abschaffung der Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen oder die Erhöhung der zu erhebenden Währungsausgleichsbeträge zu diesem Zweck erforderlich seien. In den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 270/84 würden zwar die Gründe für die Einführung eines Pauschalsatzes für die Mischung aus Abfällen verschiedener Käsesorten, nicht aber die Gründe angegeben, die die Wahl des genauen Betrages rechtfertigten.

18 In ihren vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen führen die niederländische Regierung und die Kommission aus, daß die Kommission auf dem Gebiet der Währungsausgleichsbeträge versuchen müsse, nicht nur die durch währungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten verursachten Störungen zu beseitigen, sondern auch die möglichen Störungen, die die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge selbst im Handelsverkehr hervorrufen könne. Es sei deshalb rechtmäßig und sogar geboten, wenn die Kommission die Verordnungen über die Währungsausgleichsbeträge anpasse, um künstliche Handelsströme zu bremsen, wie es die Kommission mit dem Erlaß der streitigen Verordnungen getan habe. In diesem Zusammenhang bestätigt die niederländische Regierung nicht nur, daß es „Karussellgeschäfte" gegeben habe, sondern auch, daß weitere künstliche Handelsströme hätten hervorgerufen werden können, wenn bei der Ausfuhr die bei der Einfuhr zu erhebenden erhöhten Währungsausgleichsbeträge gewährt worden wären.

19 Die Kommission fügt hinzu, wenn es sich in einem bestimmten Fall als unmöglich erweise, völlig neutrale Währungsausgleichsbeträge ohne zufällige, den Handel störende Nebenwirkungen einzuführen, müsse sie die beteiligten Interessen abwägen, wobei sie in bezug auf die Höhe der Währungsausgeichsbeträge und ihre rein währungspolitische Rechtfertigung bestimmte Kriterien und Grenzen einzuhalten habe. Nun hätten aber sowohl die währungspolitischen Maßnahmen wie die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge bereits vor 1977 Störungen im Handel mit Käse und Käseabfällen hervorgerufen, obwohl damals auf Käseabfälle und normalen Käse gleich hohe Währungsausgleichsbeträge angewendet worden seien. Die verschiedenen Verordnungsänderungen seit jenem Jahr hätten diese Störungen auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen ausräumen sollen. Sonach sei die

angefochtene Regelung weder mit Artikel 12 in Verbindung mit den Artikeln 38 bis 46 EWG-Vertrag noch mit der Verordnung Nr. 974/71 des Rates, noch mit dem Diskriminierungsverbot unvereinbar.

20 Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz führt die Kommission aus, die gegenwärtige Regelung mache den Handel mit den Käsegrundstoffen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, nicht unmöglich. Ein Kontrollsystem, wie es die Klägerin vorschlage, sei bei der Überprüfung der Regelung in Betracht gezogen worden; es sei jedoch als unannehmbar ausgeschieden worden, weil es, um wirksam zu sein, eine umfangreiche Kontrolle der Verarbeitung der Abfälle durch die Verwaltung erfordert hätte, die äußerst schwerfällig gewesen wäre und zu dem angestrebten Zweck und den beteiligten Interessen außer Verhältnis gestanden hätte.

21 Schließlich hält die Kommission die Begründungserwägungen der fraglichen Verordnungen für völlig ausreichend.

22 Die Kommission hat bei der Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen nicht nur den Störungen des normalen Handelsverkehrs zu begegnen, die durch währungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten hervorgerufen werden, sondern auch darüber zu wachen, daß die Währungsausgleichsbeträge nicht selbst solche Störungen hervorrufen oder für das Entstehen künstlicher Handelsströme günstige Marktbedingungen schaffen. Sie hat deshalb nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, ihre Regelung anzupassen, wenn sie das Bestehen oder die Gefahr mißbräuchlicher Transaktionen der vorstehend beschriebenen Art feststellt.

23 Was die Auswahl der insoweit zu treffenden Maßnahmen betrifft, ist der Kommission ein weites Ermessen einzuräumen, wenn es sich um ein Erzeugnis handelt, das wie das hier fragliche für den innergemeinschaftlichen Handel und den Handel mit Drittländern nur von sehr geringer Bedeutung ist und gleichzeitig in zwei verwaltungstechnisch schwer zu unterscheidenden Formen vorkommt, von denen die eine keinen Handelswert besitzt, während sich die andere sehr gut dazu eignet, in einem geschlossenen Kreislauf verarbeitet und wieder in den früheren Zustand zurückversetzt zu werden, ohne jemals in das Endstadium des Verbrauchs zu gelangen.

24 Im vorliegenden Fall läßt sich aufgrund des vorgetragenen Sachverhalts nicht feststellen, daß die Kommission mit der Annahme, die mit den streitigen Verordnun-

gen getroffenen Maßnahmen seien erforderlich, um der Gefahr künstlicher Handelsströme zu begegnen, die Grenzen ihres Ermessens überschritten habe. Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Kommission gegen die Grundverordnung des Rates Nr. 974/71, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder das Diskriminierungsverbot verstoßen habe. Sonach ist auch keine Verletzung der Artikel 12 und 38 bis 46 EWG-Vertrag festzustellen.

25 Zu den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 3281/83 ist festzuhalten, daß in ihnen, wenn auch sehr knapp, darauf hingewiesen wird, daß die Gefahr künstlicher Handelsströme sowohl der Abschaffung der Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen als auch der Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen „zum vollen Betrag" zugrunde liegt. Es trifft allerdings zu, daß der besondere Hinweis auf den Unterschied zwischen den für Käse in unverändertem Zustand und für Abfälle geltenden Währungsausgleichsbeträgen lediglich als Erklärung für die Erhöhung der erhobenen Währungsausgleichsbeträge und nicht für die Abschaffung ihrer Gewährung dienen kann. Insoweit hätte die Begründung ausführlicher sein sollen; ein solcher Mangel an Genauigkeit genügt jedoch allein und unter Berücksichtigung der den betreffenden Marktteilnehmern wohlbekannten Vorgeschichte nicht, um die Verordnung als ungültig anzusehen. Die Begründung der Verordnung Nr. 270/84, mit der die Regelung in einem für die genannten Marktteilnehmer günstigen Sinne geändert wurde, ist nicht zu beanstanden.

26 Sonach hat die Prüfung der Vorlagefrage nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 3281/83 der Kommission vom 18. November 1983 zur Änderung der Verordnung Nr. 1245/83 hinsichtlich der Währungsausgleichsbeträge für Rinden oder Abfälle von Käse oder der Verordnung Nr. 270/84 der Kommission vom 1. Februar 1984 zur Änderung der Verordnung Nr. 1245/83 hinsichtlich einiger Währungsausgleichsbeträge für Getreide, Milch und Milcherzeugnisse in Frage stellen könnte.

## Kosten

27 Die Auslagen der niederländischen Regierung und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreits; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit Urteil vom 14. August 1984 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

**Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 3281/83 der Kommission vom 18. November 1983 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1245/83 hinsichtlich der Währungsausgleichsbeträge für Rinden oder Abfälle von Käse und der Verordnung (EWG) Nr. 270/84 der Kommission vom 1. Februar 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1245/83 hinsichtlich einiger Währungsausgleichsbeträge für Getreide, Milch und Milcherzeugnisse in Frage stellen könnte.**

Bahlmann Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung am 12. Dezember 1985 in Luxemburg.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Zweiten Kammer

K. Bahlmann