SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS VOM 24. NOVEMBER 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Das Verwaltungsgericht Frankfurt hat Ihnen eine Frage nach der Gültigkeit des Artikels 1 der Verordnung Nr. 3429/80 der Kommission vom 29. Dezember 1980 zum Erlaß der bei der Einfuhr von Champignonkonserven anwendbaren Schutzmaßnahmen [2] zur Vorabentscheidung vorgelegt. Wegen der Neuartigkeit des Schutzmechanismus, der sich aus dieser Vorschrift ergibt, erscheint es mir zweckmäßig, zunächst die in der vorliegenden Rechtssache einschlägigen Rechtsvorschriften, dann die Umstände, die den Anlaß für den bei dem deutschen Gericht anhängigen Rechtsstreit abgegeben haben und die im übrigen keine schwierigen Fragen aufwerfen, und schließlich an letzter Stelle die für die Ungültigkeit vorgebrachten Gründe zu behandeln.

I — Die in Frage stehenden Rechtsvorschriften

Wenn Ihnen die Grundregelung in dem betroffenen Bereich auch nicht unbekannt ist [3], so erscheint es mir doch notwendig, deren Wirkungsweise erneut aufzuzeigen, um die jeweiligen Zuständigkeiten des Rates und der Kommission auf diesem Gebiet genau bestimmen zu können. Wir werden uns daher zum einen die Grundverordnungen und zum anderen den von der Kommission geschaffenen Mechanismus ansehen.

1. Die Grundverordnungen

1.1. Die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse ist in der Verordnung Nr. 516/77 des Rates vom 14. März 1977 [4] geregelt. Sie gilt unter anderem für Champignonkonserven [5], deren Einfuhr der Einfuhrlizenzregelung unterworfen ist [6].

Die Verordnung des Rates führt einen gemeinschaftlichen Preis- und Abschöpfungsmechanismus ein, dessen Ziel die Stabilisierung des Marktes in der Gemeinschaft ist: Bei Versagen dieser Organisation „unter außergewöhnlichen Umständen" muß die Gemeinschaft „rasch die erforderlichen Vorkehrungen ... treffen" können [7]. Über diesen Vorbehalt geben die folgenden Vorschriften Aufschluß:

a) Artikel 13 Absatz 2 bestimmt: „Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung oder vorbehaltlich einer vom Rat ... beschlossenen Ausnahme ist im Handel mit Drittländern folgendes untersagt:

— die Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung;

— die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung."

b) Artikel 14 Absatz 1 sieht vor: „Wird der Markt in der Gemeinschaft für eines oder mehrere ... Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

2 — ABl. L 358 vom 31. 12. 1980, S. 66.

3 — Urteil vom 15. 7. 1982, Rechtssache 245/81, Edeka, Slg. S. 2745.

4 — ABl. L 73 vom 21. 3. 1977, S. 1.

5 — Artikel 1 und Anhang IV: Tarifstelle 20.02 A.

6 — Artikel 10 Absatz 1 und Anhang IV.

7 — Zwölfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 516/77.

ernstlichen Störungen bedroht, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden, so können im Handel mit dritten Ländern geeignete Maßnahmen angewandt werden, bis die tatsächliche oder die drohende Störung behoben ist.". Es ist Sache des Rates, die Durchführungsbestimmungen zu diesem Absatz festzulegen, „tritt" jedoch „die in Absatz 1 erwähnte Lage ein, so beschließt die Kommission ... die erforderlichen Maßnahmen" [1].

1.2. Die Durchführungsbestimmungen sind dementsprechend in der Verordnung Nr. 521/77 des Rates vom 14. März 1977 [2] festgelegt, die die Voraussetzungen für den Erlaß von Schutzmaßnahmen sowie die Art der in Betracht kommenden Maßnahmen regelt. Bei Erzeugnissen, für die die Einfuhrlizenzregelung gilt, sind nach Artikel 2 zwei Arten von Schutzmaßnahmen möglich:

a) Maßnahmen, die sich auf die Erteilung der Einfuhrlizenzen beziehen:
   — „die gänzliche oder teilweise Einstellung der Lizenzerteilung, mit der die Unzulässigkeit neuer Anträge verbunden ist,
   — die vollständige oder teilweise Ablehnung der vorliegenden Anträge auf Lizenzerteilung" [3];

b) Maßnahmen, die sich speziell auf die Preise beziehen:

   „ein System von Mindestpreisen, bei deren Unterschreitung die Einfuhren davon abhängig gemacht werden können, daß sie zu einem Preis getätigt werden, der mindestens dem für das betreffende Erzeugnis festgesetzten Mindestpreis gleich ist" [4].

1 — Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77.

2 — ABl. L 73 vom 21. 3. 1977, S. 28.

3 — Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 521/77.

4 — Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 521/77.

Seit dem Inkrafttreten dieser Verordnung hat die Kommission ständig auf die durch die Grundverordnungen geschaffene Schutzklausel zurückgegriffen und eine Reihe von Verordnungen erlassen, durch die die Erteilung von Einfuhrlizenzen eingeschränkt oder ausgesetzt wurde. Die Verordnung Nr. 3429/80 markiert dagegen eine bemerkenswerte Änderung der von der Kommission in diesem Bereich verfolgten Politik.

2. Der von der Kommission geschaffene Mechanismus

Er knüpft an zwei Vorschriften an:

a) an Artikel 2 der Verordnung Nr. 3429/80, der folgendes vorsieht:
   — die Festsetzung einer Höchstquote für Einfuhren, bei denen Anträgen auf Ausstellung von Einfuhrlizenzen stattgegeben wird; dieses Kontigent beträgt „26 % der Mengen ..., für die in den ersten elf Monaten von 1980 ... Einfuhrlizenzen ausgestellt worden sind" [5],
   — die Aufteilung der auf diese Weise berechneten Quoten auf die wichtigsten Lieferdrittländer [6];

b) an Artikel 1, nach dem auf die Einfuhr von Champignonkonserven über die auf diese Weise festgelegten Kontingente hinaus während des ersten Quartals 1981 „ein Zusatzbetrag in Höhe von 175 ECU je 100 kg netto erhoben" wird.

In späteren Verordnungen der Kommission ist dieser Mechanismus für das zweite und das dritte Quartal 1981 wie-

5 — Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3429/80.

6 — Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3429/80.

der angewandt worden [1]; der Rat selbst ist durch den Erlaß der Verordnung Nr. 1796/81 vom 30. Juni 1981 [2], die vom 1. Oktober 1981 an galt [3], tätig geworden, um eine entsprechende Regelung zu erlassen, in der die Höhe des Zusatzbetrags jedoch auf 160 ECU gesenkt worden ist.

Dies ist der rechtliche Rahmen der vorliegenden Rechtssache, deren Sachverhalt ich nun darstellen werde.

II — Der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache

Die Firma Wünsche ist ein auf den Importhandel spezialisiertes Unternehmen, das neben anderen Erzeugnissen Champignonkonserven aus Drittländern vertreibt. Nachdem sie die Mengen, die ihr auf der Grundlage der Schutzmaßnahmen zustanden, ausgeschöpft hatte, beantragte sie am 23. Februar 1981 beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft in Frankfurt eine Einfuhrlizenz „ohne der Vermerk eines Zusatzbetrags von 175 ECU" für 3 500 t Champignonkonserven aus der Volksrepublik China. Gegen die Erhebung des Zusatzbetrags durch das Bundesamt erhob die Firma Wünsche Klage am Verwaltungsgericht Frankfurt. Aus dem Vorlagebeschluß läßt sich entnehmen, daß gegen die Gültigkeit der Verordnung hauptsächlich zwei Gründe angeführt werden:

— Zum einen hätten die durch die Grundverordnungen aufgestellten Voraussetzungen für den Erlaß von Schutzmaßnahmen [4] zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission die streitige Verordnung erlassen habe, nicht vorgelegen;

— zum anderen sei die Kommission unabhängig davon, ob ihre seinerzeitige Beurteilung der Marktlage rechtmäßig gewesen sei, durch die Verordnungen des Rates nicht zum Erlaß einer Schutzmaßnahme der hier in Frage stehenden Art ermächtigt gewesen.

III — Die für die Ungültigkeit der Verordnung vorgebrachten Gründe

Des Zusammenhangs wegen sind die beiden oben dargestellten Rügen, die gegen die Gültigkeit der Verordnung vorgebracht werden, neu zu ordnen. Ich werde zunächst prüfen, ob die Kommission im Rahmen der durch die Verordnung des Rates vorgenommenen Delegation dafür zuständig war, den neuen Schutzmechanismus in der Form, wie er in der streitigen Verordnung vorgesehen ist, einzuführen (1.): Von der Antwort auf diese Rechtsfrage, die das Wesen der eingeführten Schutzmaßnahme selbst betrifft, ist die Zuständigkeit der Kommission abhängig. An zweiter Stelle werde ich die Tatfrage nach der Notwendigkeit der erlassenen Maßnahme untersuchen und dabei prüfen, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen, unter denen die Einführung der Schutzmaßnahmen zulässig ist, von der Kommission nicht in einer offensichtlich fehlerhaften Art und Weise bewertet worden sind (2.).

1. Hat die Kommission bei Erlaß der streitigen Maßnahme den Rahmen der ihr durch den Rat eingeräumten Ermächtigung überschritten? (Fehlen der Ermächtigungsgrundlage).

Die Vorlagefrage des deutschen Gerichts bezieht sich nur auf die Ungültigkeit des Artikels 1 der Verordnung der Kommission. Die beiden Elemente, die den Schutzmechanismus darstellen, bilden je-

1 — Verordnung Nr. 796/81 vom 27. März 1981, ABl. L 82 vom 28. 3. 1981, S. 8, und Verordnung Nr. 1755/81 vom 30. Juni 1981, ABl. L 175 vom 1. 7. 1981, S. 23.

2 — ABl. L 183 vom 4. 7. 1981, S. 1.

3 — Artikel 7 der Verordnung.

4 — Artikel 14 der Verordnung Nr. 516/77 und Artikel 1 der Verordnung Nr. 521/77.

doch — wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat — eine Gesamtheit, die aus einem System von Quartalsquoten besteht, deren Überschreitung die Erhebung eines pauschalierten Zusatzbetrags auslöst.

Aus welchen Gesichtspunkten könnte sich die mangelnde Zuständigkeit der Kommission ergeben? Es handelt sich in diesem Stadium meiner Schlußanträge noch nicht darum, zu prüfen, ob die Kommission die durch die Grundverordnungen aufgestellten Voraussetzungen für den Erlaß einer Schutzmaßnahme ordnungsgemäß angewendet hat. Ich möchte vielmehr in diesem ersten Teil nicht die Rechtmäßigkeit der Ausübung der Befugnisse, sondern das Vorliegen der Zuständigkeit der Kommission zur Einführung einer Schutzmaßnahme der streitigen Art selbst prüfen.

1.1. Folgt man dabei der Argumentation der Klägerin im Ausgangsverfahren und der Kommission, so kann man zunächst die Auffassung vertreten, daß *der Rat eine Zuständigkeit hat,* die ein Tätigwerden der Kommission *ausschließt,* wenn er eine *neue* Schutzmaßnahme einführt; man kann aber auch der Meinung sein, daß die *Kommission über eine gewisse Befugnis zur Anpassung von Maßnahmen* in bezug auf die Grundverordnungen *verfügt.*

1.1.1. *Nach Auffassung der Firma Wünsche* ist es ausschließlich Sache des Rates, über die Art und den Inhalt der zu ergreifenden Schutzmaßnahme zu entscheiden; die Kommission habe keine andere Freiheit als die Befugnis, unter den durch die Grundverordnung festgelegten Maßnahmen die am besten geeignete auszuwählen. Für ihre Argumentation führt die Firma Wünsche im wesentlichen zwei Gründe an:

— Der hier in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 521/77 des Rates festgelegte Katalog der möglichen Schutzmaßnahmen sei abschließend, wie der Gerichtshof in den Rechtssachen Dürbeck [1] und Edeka [2] anerkannt habe.

— Nach Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77 des Rates stehe diesem und diesem allein die Befugnis zu, eine Ausnahme von dem Verbot der Einführung von Abgaben gleicher Wirkung im Handel mit Drittländern zu machen: Die Firma Wünsche stellt den in Frage stehenden Zusatzbetrag einer solchen Abgabe gleich und hebt hervor, daß die Verordnung Nr. 516/77 ausdrücklich keine Ausnahme für Champignonkonserven vorsehe und daß sich die einzige Ausnahmeregelung für diese gerade aus einer Verordnung des Rates ergebe, in der der wesentliche Teil der Vorschriften der Kommission wiederholt werde [3].

1.1.2. *Nach Meinung der Kommission* ist der in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 521/77 festgelegte Katalog nicht abschließend; die Grundverordnungen ließen der Kommission eine gewisse Befugnis zur Anpassung bei der Einführung von angemessenen Schutzmaßnahmen:

— Wie der Gerichtshof im Edeka-Urteil festgestellt habe, bestimmten die Verordnungen Nr. 516/77 und 521/77, „daß die Schutzmaßnahmen sich auf das unbedingt Notwendige beschränken müssen" [4]; die Kommission sei folglich zur Einführung von nicht ausdrücklich in Artikel 2 Absatz 1 genannten Schutzmaßnahmen unter der Voraussetzung zuständig, daß diese weniger einschneidend

1 — Urteil vom 5. 5. 1981, Rechtssache 112/80, Slg. S. 1905.

2 — Rechtssache 245/81, Slg. 1982, 2745.

3 — Verordnung Nr. 1796/81, a. a. O.

4 — Urteil vom 15. 7. 1982, Randnummer 22, Slg. S. 2757.

seien als die letztgenannten [1]. Die Einführung eines Zusatzbetrags sei aber weniger einschneidend als ein vollständiger oder teilweiser Einfuhrstopp. Sie biete nämlich den doppelten Vorteil, die herkömmlichen Handelsströme zu erhalten und den Ausgang der Verhandlungen mit den Drittländern über die Fortsetzung der Selbstbeschränkungsabkommen nicht zu gefährden.

— Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77 schließe die Zuständigkeit der Kommission nicht aus: Diese Vorschrift gelte „vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung"; dies sei eine Verweisung auf Artikel 14, der der Kommission die Zuständigkeit zum Erlaß der erforderlichen Maßnahmen zuerkenne.

1.2. Gewiß haben Sie in Ihrer ständigen Rechtsprechung der Kommission ein Ermessen bei der Ausübung der ihr durch den Rat delegierten Zuständigkeiten zuerkannt, wenn es sich wie im vorliegenden Fall um dringende Maßnahmen handelt, die auf die Analyse einer komplexen Wirtschaftslage gestützt sind [2]. Wie Generalanwalt Mayras in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 23/75 zu Recht hervorgehoben hat, muß dieses weite Ermessen „in den Grenzen der vom Rat aufgestellten Grundsätze" ausgeübt werden, und es kann der Kommission in keinem Fall die Möglichkeit geben, „sich ... Befugnisse [anzumaßen], die ihr der Rat nicht ausdrücklich übertragen hat" [3]. Meiner Ansicht nach behalten im vorliegenden Fall sowohl Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 521/77 als auch Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77 ausschließlich dem Rat die Zuständigkeit zur Einführung einer neuen Schutzmaßnahme vor.

1.2.1. Die Typologie der möglichen Schutzmaßnahmen ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 521/77, der die Maßnahmen bestimmt, die von der Kommission beschlossen werden können. Dieser Katalog der in Betracht kommenden Maßnahmen dient also im vorliegenden Fall als Bezugspunkt: Die Einführung eines Zusatzbetrags, der bei jeder Überschreitung der vorab festgelegten Quoten anfällt, ist dort *als solche* nicht aufgeführt. Der Gerichtshof hat wgtjedoch der Kommission ein gewisses Ermessen zuerkannt:

— In dem oben genannten Urteil in der Rechtssache *Dürbeck* haben Sie die Kommission als zuständig für das Aushandeln von Selbstbeschränkungsabkommen mit bestimmten Drittländern angesehen; in dieser Rechtssache ging es aber nicht um eine *neue* Schutzmaßnahme, sondern vielmehr darum, neue Schutzmaßnahmen dadurch zu *verhindern*, daß die Interessen der Ausfuhrländer und das Erfordernis der Stabilität des betroffenen Marktes der Gemeinschaft in Einklang gebracht wurden;

— dagegen haben Sie im Einklang mit den Schlußanträgen des Generalanwalts Roemer im Urteil in der Rechtssache International Fruit Company [4] die Rechtmäßigkeit der Einführung einer *neuen* Schutzmaßnahme durch die Kommission bestä-

1 — Siehe insbesondere Urteil vom 13. 5. 1971, International Fruit Company, verbundene Rechtssachen 41 bis 44/70, Randnummer 65, Slg. 1971, 426; Urteil vom 5. 5. 1981, Rechtssache 112/80, Dürbeck, Randnummer 39, Slg. 1981, 1095, und das oben genannte Edeka-Urteil.

2 — Siehe insbesondere Urteil vom 6. 5. 1982, Rechtssache 126/81, Wünsche, Randnummer 11, Slg. S. 1491, und allgemeines Urteil vom 30. Oktober 1975, Rechtssache 23/75, Rey Soda, Randnummer 11, Slg. S. 1302.

3 — Schlußanträge in der Rechtssache Rey Soda, Slg. 1975, 1308.

4 — Rechtssachen 41 bis 44/70, Slg. 1971, 411.

tigt und sich dabei zum einen auf ihre Ähnlichkeit mit einer der in den Grundverordnungen vorgesehenen Arten von Maßnahmen gestützt [1] und zum anderen darauf, daß sie weniger einschneidend war [2].

Die Einführung einer neuen Schutzmaßnahme setzt also voraus, daß zumindest zwei zusätzliche Bedingungen erfüllt sind: Sie muß gleichwertig und weniger einschneidend als die Maßnahme sein, an deren Stelle sie tritt. Der von der Kommission geschaffene Schutzmechanismus erfüllt das Erfordernis der Gleichartigkeit nicht: Die einzige Maßnahme, mit der man ihn in Verbindung bringen könnte, ist die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 521/77 genannte Einführung eines „Systems von Mindestpreisen".

Ich bin mit der Kommission der Auffassung, daß eine derartige Anknüpfung gekünstelt ist. Gewiß wird die Höhe des Zusatzbetrags ausgehend vom Gestehungspreis der französischen Champignons berechnet; jedoch ist es nicht das Ziel der Erhebung des Zusatzbetrags, den Preis des Dritterzeugnisses auf diese Höhe zu bringen, da nur die für jedes Land festgelegten Quoten überschreitende Menge mit dem Zusatzbetrag belastet wird.

Dem Schutzmechanismus liegt daher vor allem ein System von Quoten zugrunde, deren Einhaltung durch die Erhebung eines abschreckenden Zusatzbetrags gewährleistet wird; trotz dieses Merkmals kann man ihn insoweit nicht den klassischen Maßnahmen der Aussetzung oder der Einstellung der Einfuhren gleichstellen [3], als er die herkömmlichen Handelsströme erhält [4].

1 — Randnummer 63, S. 426.

2 — Randnummer 64 und 65, S. 426.

3 — Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 521/77.

4 — Dritte Begründungserwägung [der Verordnung Nr. 3429/80].

Es handelt sich daher um eine Maßnahme *sui generis*, die als solche nicht auf Artikel 2 Absatz 1 gestützt werden kann. Diese Vorschrift, die gemäß Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77 erlassen worden ist, ermächtigt die Kommission, die dort festgelegten geeigneten Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Bei der Ausübung des ihr zuerkannten Ermessens muß sie sich folglich an die durch die Grundregelung eingeführte Typologie halten: Sie kann andere Maßnahmen erlassen, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß sie eine *weniger einschneidende „Variante"* der durch den Rat bezeichneten Maßnahmen darstellen. Sie kann dagegen, ohne über den Rahmen ihrer Ermächtigung hinauszugehen, keine *atypische* Schutzmaßnahme schaffen. Sie haben im übrigen für auf Artikel 115 EWG-Vertrag gestützte Schutzmaßnahmen entschieden, daß diese, da sie von den Artikeln 9 und 30 EWG-Vertrag abweichen, „eng auszulegen und anzuwenden" sind [5]. Diese Entscheidung läßt sich meiner Ansicht nach auf den vorliegenden Fall übertragen; sie setzt zumindest voraus, daß die Kommission sich der Beachtung des Willens, den der Rat zum Ausdruck gebracht hat, nicht entziehen kann; anderenfalls würde die praktische Wirksamkeit des Artikels 2 Absatz 1 zunichte gemacht. Diese Schlußfolgerung ist um so mehr geboten, wenn man sich auf das Gebiet des Artikels 13 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77 begibt.

1.2.2. Nach Auffassung der Firma Wünsche behält diese Vorschrift die Zuständigkeit zur Einführung von Abgaben gleicher Wirkung im Handel mit Drittländern ausschließlich dem Rat vor: Die Kommission sei folglich nicht dafür zuständig gewesen, auf Einfuhren, die über

5 — Urteil vom 23. 11. 1971, Rechtssache 62/70, Bock, Randnummer 14, Slg. S. 897; Urteil vom 8. 4. 1976, Rechtssache 29/75, Kaufhof AG, Randnummer 5, Slg. S. 431.

die vorab festgelegten Quoten hinausgingen, den streitigen Zusatzbetrag zu erheben. Ohne daß es erforderlich wäre, sich zu fragen, ob diese Subsumtion sich auf die von den Gemeinschaftsorganen eingeführten Beschränkungen der Freiheit des Handels mit den Drittländern übertragen läßt, ist einfach daran zu erinnern, daß der Gerichtshof die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft auf diesem Gebiet bestätigt hat [1]. Diesen letzten Gesichtspunkt müssen wir beachten: Artikel 13 der Verordnung Nr. 516/77 bestätigt erneut eindeutig die durch Ihre Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze. Welchem Organ räumt er aber die Zuständigkeit für die Einführung von Beschränkungen der Freiheit des Handels mit den Drittländern ein?

a) Das generelle Verbot, das dem Grundsatz nach in Artikel 13 Absatz 2 aufgestellt wird, richtet sich an die Mitgliedstaaten, wie die Absätze 3 und 4 dieser Vorschrift zeigen. Die Befugnis, davon abzuweichen, steht nur dem Rat zu: Ihm kommt die Aufgabe zu, einem Mitgliedstaat oder der Gemeinschaft zu erlauben, Beschränkungen der Freiheit des Handels mit den Drittländern einzuführen.

b) Nach Artikel 13 Absatz 2 gilt das Verbot nämlich

— *„vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung":*
So dürfen die Mitgliedstaaten nach Artikel 13 Absatz 3 bis 5 nationale Beschränkungen der Einfuhr von Erzeugnissen aus Drittländern entweder auf Dauer oder bis zum Erlaß einer Verordnung des Rates beibehalten. Artikel 2 führt eine Abschöpfung „zusätzlich zu dem Zollsatz ein" und Artikel 3 einen „Mindestpreis für die Einfuhr" von anderen Erzeugnissen als Champignonkonserven. Kann man Artikel 14 als eine allgemeine Ausnahmebestimmung ansehen, wie die Kommission behauptet? Es ist lediglich festzustellen, daß diese Vorschrift, die die Möglichkeit eröffnet, unter bestimmten Voraussetzungen die Freiheit des Handels mit Drittländern einzuschränken, erneut von dem Grundsatz der ausschließlichen Zuständigkeit des Rates ausgeht, wobei die Kommission nur tätig wird, um in einer bestimmten Situation den einen oder den anderen Typ der in den Grundverordnungen vorgesehenen Schutzmaßnahmen konkret anzuwenden.

— *„oder vorbehaltlich einer vom Rat... beschlossenen Ausnahme":*
So ist in einer Verordnung des Rates die Befugnis vorgesehen, die Erteilung einer Einfuhrlizenz von einer zusätzlichen Förmlichkeit abhängig zu machen, während die Durchführungsbestimmungen von der Kommission festgelegt worden sind [2]; die Verordnung, mit der der Rat den wesentlichen Inhalt des von der Kommission geschaffenen streitigen Schutzsystems übernommen hat, ist ausdrücklich auf Artikel 13 Absatz 2 gestützt; die Kommission wird tätig, um ihre Durchführung sicherzustellen [3].

Nach all diesen Überlegungen ist es allein Sache des Rates, sowohl nationale als auch gemeinschaftliche Beschränkun-

1 — Urteil vom 1. 7. 1969, verbundene Rechtssachen 2 und 3/69, Diamantarbeiders, Slg. S. 211; Urteil vom 13. 12. 1973, verbundene Rechtssachen 37 und 38/73, Diamantarbeiders, Randnummern 22 bis 25, Slg. S. 1609.

2 — Verordnung Nr. 1203/80 vom 13. Mai 1980 zur Abweichung von der Verordnung Nr. 516/77 (ABl. L 122 vom 15. 5. 1980, S. 3) und Verordnung Nr. 1218/80 vom 14. Mai 1980 (ABl. Nr. 122 vom 15. 5. 1980, S. 34).

3 — Verordnung Nr. 1796/81 (Artikel 6), a. a. O., und Verordnung Nr. 3433/81 der Kommission vom 26. November 1981, ABl. L 346 vom 2. 12. 1981, S. 5.

gen der Freiheit des Handels mit Drittländern vorzusehen, wen sie zum Schutz des gemeinsamen Marktes für Obst und Gemüse erforderlich sind. Die Kommission hat somit dadurch, daß sie sich — wenn auch nur vorläufig — bei der Einführung einer neuartigen Schutzmaßnahme an die Stelle des Rates gesetzt hat, die Grenzen ihrer Ermächtigung überschritten und zum einen gegen Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77, zum anderen gegen Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 521/77 verstoßen. Allgemeiner gesehen hat sie in die Zuständigkeitsverteilung eingegriffen, die sich aus den Vorschriften des EWG-Vertrags selbst ergibt: Nach Artikel 40 Absatz 3 und Artikel 43 Absatz 3 ist dem Rat die Zuständigkeit vorbehalten, „alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen" festzulegen, die eine gemeinsame Marktorganisation umfassen kann, was sich insbesondere auf die Maßnahmen zur Beschränkung der Einfuhr von Erzeugnissen aus Drittländern bezieht. Ausgehend von all diesen Überlegungen komme ich daher zu der Schlußfolgerung, daß die Verordnung Nr. 3429/80 der Kommission ungültig ist.

Die Prüfung des sonstigen Vorbringens der Parteien ist daher nicht erforderlich. Hilfsweise werde ich mich kurz mit ihm befassen.

1.2.3. Die Kommission macht geltend, daß durch die streitige Verordnung eingeführte Schutzsystem sei weniger einschneidend. Man kann in der Tat die Auffassung vertreten, daß die Kombination Quote/Zusatzbetrag für die Einfuhren von Champignonkonserven aus Drittländern weniger einschneidend wirkt als die anderen ausdrücklich in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 521/77 vorgesehenen Arten von Schutzmaßnahmen. Dabei möchte ich jedoch hervorheben, daß die Kommission und die Firma Wünsche die wirtschaftlichen Folgen der Erhebung des Zusatzbetrags dennoch unterschiedlich beurteilt haben. Ohne daß es erforderlich wäre, sich mit den Einzelheiten dieses Meinungsstreits zu befassen, genügt es, die folgenden Punkte hervorzuheben:

a) Die für alle Drittländer für das erste Quartal 1981 festgesetzte Quote beläuft sich auf 26 % der zwischen Januar und November 1980 nach der Einfuhrlizenzregelung durchgeführten Einfuhren; es ist im übrigen festzustellen, daß die Höhe dieser Quote für das erste Quartal des Jahres 1981 etwas weniger als ein Viertel der auf 34 750 t festgesetzten endgültigen Jahresquote ausmacht, wie es sich aus der Verordnung Nr. 1796/81 des Rates [1] ergibt. Diese Zahlen zeigen, daß die Kommission die Einfuhren garantieren wollte, die den herkömmlichen Handelsströmen entsprechen; die von der Kommission eingeführte Schutzmaßnahme erscheint daher weniger einschneidend als eine Aussetzung und — a fortiori — eine gänzliche oder teilweise Einstellung der Lizenzerteilung, um so mehr, als die Quote zumindest theoretisch immer noch unter der Voraussetzung überschritten werden kann, daß der Zusatzbetrag entrichtet wird.

b) Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Zusatzbetrags sind unterschiedlich ausgelegt worden: Die Firma Wünsche hat insbesondere geltend gemacht, die Kosten, die durch die Erhebung des Zusatzbetrags bei Einfuhren entstünden, die über das vorab festgesetzte Kontingent hinausgingen, seien so horrend, daß im Ergebnis jede Einfuhr über die Quote hinaus unmöglich werde. Die Kommission räumt ein, daß Anträge auf Erteilung von Lizenzen über die Quoten hinaus nur für ganz geringe Mengen ge-

1 — Artikel 3 und 7.

stellt worden seien (1 t im ersten Quartal 1981), wenn man von den Anträgen der Firma Wünsche absehe. Im übrigen seien die Quoten selbst nicht von allen Ländern ausgeschöpft worden [1], und der Zusatzbetrag sei so berechnet worden, daß die unmittelbar bedrohten Gemeinschaftserzeugnisse dadurch geschützt worden seien, daß die Einfuhren, die über das in der Verordnung festgelegte Kontingent hinausgingen, auf ein Preisniveau gebracht worden seien, das so hoch sei, daß dieser Betrag mehr als die Hälfte des Endverkaufspreises ausmache.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß dieses System, das für die Importeure die kaufmännischen Risiken ausschließe, die sich aus einer vollständigen oder teilweisen Schließung des Marktes im Laufe des Jahres ergeben, den Wirtschaftsteilnehmern bessere Möglichkeiten biete, wirtschaftlich vorauszuplanen. Es sei anpassungsfähiger als die herkömmlichen Schutzmaßnahmen, da der Zusatzbetrag selbst angepaßt werden könne; schließlich wirke dieser gewiß abschreckend, dies entspreche aber gerade dem angestrebten Ziel: die Einhaltung des Einfuhrkontingents zu garantieren und gleichzeitig zeitweilige Unterbrechungen bei der Beschaffung zu vermeiden, die die herkömmlichen Handelsströme beeinträchtigen könnten.

Meiner Ansicht nach macht die Kommission mit Recht geltend, daß das von ihr geschaffene System weniger einschneidend sei, und hebt dabei vor allem die Quotenregelung hervor, die durch dieses System eingeführt wird und zu dem der Zusatzbetrag im Ergebnis nur ein Annex ist: Wenn die Höhe dieses Betrages als horrend erscheint, so liegt dies daran, daß er pauschal mit dem Ziel der Abschreckung festgesetzt worden ist.

Die Tatsache, daß die Wirkung weniger einschneidend ist, genügt jedoch für sich allein noch nicht, um die Einführung des streitigen Schutzmechanismus zu rechtfertigen: Die Kommission muß zum einen eine geeignete Maßnahme erlassen und zum anderen die Situation auf dem in Frage stehenden Markt zutreffend beurteilt haben.

2. Rechtfertigte die Marktlage den Erlaß der streitigen Maßnahme? (Unangemessene Maßnahme und offenkundig fehlerhafte Beurteilung).

Da es darum geht, zu beurteilen, ob die Maßnahme dem von der Kommission verfolgten Ziel angemessen ist, kann ich auf die Ausführungen verweisen, die ich bereits zu der Frage gemacht habe, ob die von der Kommission eingeführte Schutzmaßnahme weniger einschneidend ist. Im vorliegenden Fall entspricht der von der Kommission geschaffene Schutzmechanismus dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit insoweit, als er die herkömmlichen Handelsströme erhält und gleichzeitig den Markt der Gemeinschaft schützt.

Im übrigen räumt der Gerichtshof — wie ich bereits hervorgehoben habe — der Kommission in bezug auf die tatsächlichen Voraussetzungen, die die Grundregelung für einen Rückgriff auf die Schutzklausel aufstellt, einen weiten Beurteilungsspielraum ein. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes muß die Kommission nämlich „die Grenzen des ihr auf diesem Gebiet eingeräumten Spielraums bei der Beurteilung wirtschaftlicher Gegebenheiten offensichtlich und erheblich überschritten" haben [2]. Die Kontrolle des Gerichtshofes wird sich dabei insbesondere auf die Kriterien erstrecken, aus denen sich ein Ge-

1 — Verordnung Nr. 871/81 vom 1. April 1981 (ABl. L 88 vom 2. 4. 1981, S. 22).

2 — Urteil vom 28. 10. 1982, Rechtssache 52/81, Faust, Randnummer 9, Slg. S. 3745.

samteindruck der Lage auf dem betroffenen Markt ergibt (Umfang und Entwicklung der Einfuhren und der Lagerbestände, Entwicklung der Preise der Gemeinschaftserzeugnisse und der aus Drittländern eingeführten Erzeugnisse) und nach denen die Kommission sich zu richten hat [1].

Muß man deshalb davon ausgehen, wie die Kommission in ihren Erklärungen vorträgt, daß irgendeines der Kriterien, zu deren Berücksichtigung sie verpflichtet ist, für sich allein die erlassene Maßnahme rechtfertigen kann? Ich habe bereits in einer anderen Rechtssache [2] ausgeführt, daß meiner Ansicht nach die genannten Voraussetzungen *einander* insoweit *ergänzen,* als sie auf *miteinander im Zusammenhang stehende* Wirtschaftsdaten abstellen. Insbesondere die Zusammenfassung der vier durch die Grundverordnungen aufgestellten Kriterien ermöglicht eine Gesamtschau der Marktlage. Wenn die Kontrolle des Gerichtshofes vollständig sein soll, dann muß sie sich auf alle wirtschaftlichen Beurteilungskriterien erstrecken, die die Kommission beim Erlaß von Schutzmaßnahmen zumindest in Betracht ziehen muß. Ich werde daher die in Artikel 1 der Verordnung Nr. 521/77 des Rates aufgestellten Voraussetzungen nacheinander prüfen: den Umfang der Einfuhren, die verfügbaren Mengen und die Preise.

2.1. Der Umfang der Einfuhren

Unstreitig gingen die im Jahr 1980 eingeführten Mengen über den Gesamtumfang der Einfuhren im Jahr 1979 hinaus (35 700 t gegenüber 29 741 t).

Nach Ansicht der Firma Wünsche beruht diese Steigerung auf einer Wiederaufnahme der durch frühere Schutzmaßnahmen unterbrochenen Handelsbeziehungen mit Taiwan und Korea [3]. Meiner Ansicht nach ist es vor allem wichtig, die aufgezeigte Steigerung mit den Schwierigkeiten in Verbindung zu bringen, auf die die Kommission bei der Verlängerung von Selbstbeschränkungsabkommen mit bestimmten Drittländern und insbesondere mit der Volksrepublik China gestoßen ist, die bei weitem das wichtigste Lieferland der Gemeinschaft ist (mehr als 70 % der Einfuhren aus Drittländern). Die Kommission trägt zu Recht vor, aufgrund dieser Lage habe sich voraussehen lassen, daß die Entwicklungstendenz, die sich im Jahr 1980 gezeigt habe, sich im Jahr 1981 fortsetzten, ja sogar verstärken werde.

Auch die Firma Wünsche trägt vor, für die Einfuhr von Champignonkonserven aus Drittländern in die Gemeinschaft gelte seit 1978 ein dauerndes Schutzsystem mit der Folge, daß sich die Kommission wegen des dadurch geschaffenen Überwachungssystems nicht mehr auf die Lage auf dem Markt berufen könne, um neue Maßnahmen einzuführen. Ich bin im Gegenteil der Auffassung, daß Störungen, die sich aus der Nichtbeachtung der durch die Kommission aufgestellten Steuerungsgrundsätze ergeben, um so schwerer wiegen, als sie einen kontrollierten Markt betreffen.

Die Kommission hat meiner Meinung nach daher von ihrem Beurteilungsspielraum den richtigen Gebrauch gemacht, als sie davon ausging, daß die voraussehbare Entwicklung des Umfangs der Einfuhren eine erhebliche Marktstörung hervorrufen könne.

2.2. Die auf dem Markt der Gemeinschaft verfügbaren Mengen

Die Kommission macht geltend, es habe hohe Lagerbestände gegeben; in Frank-

1 — Artikel 1 der Verordnung Nr. 521/77, a. a. O.

2 — Rechtssache 126/81, Slg. 1982, 1496. II. 1.

3 — Siehe das bereits genannte Edeka-Urteil.

reich und in den Niederlanden, den hauptsächlichen Erzeugerländern in der Gemeinschaft, hätten diese Bestände sich im Dezember 1980 auf 28 500 t gegenüber 18 800 t im Jahr 1979 belaufen.

a) Die Firma Wünsche trägt vor, zu der gleichen Zeit habe sie einer wahren Mangelsituation gegenübergestanden, die sie daran gehindert habe, sich bei den französischen und den niederländischen Erzeugern einzudecken, und dies trotz der Steigerung der Ausfuhren in die Gemeinschaft von Frankreich und den Niederlanden aus. Sie folgert daraus, daß diese Situation gerade darauf beruhe, daß die Höhe der Lagerbestände nicht ausgereicht habe, um die Nachfrage des Handels zu befriedigen.

b) Die Firma Wünsche kann jedoch nicht bestreiten, daß die französischen und die niederländischen Lagerbestände während des Jahres 1980 im Durchschnitt höher als im Jahr 1979 waren, wobei ihr Anwachsen sich bis zum November beschleunigte; im Dezember lagen sei jedenfalls über dem erreichten Niveau. In Frankreich nahm der Duchschnitt der Lagerbestände bis in das Jahr 1981 hinein nicht ab. In den Niederlanden sind die statistischen Angaben noch aufschlußreicher: Der durchschnittliche Lagerbestand betrug im Jahr 1979 ungefähr 3 000 t, dann 5 000 t bis zum Oktober 1980, als er 12 000 t erreichte; im Laufe des Jahres 1981 ging der Durchschnitt nach und nach auf 5 000 t im Monat zurück.

Schwierigkeiten beim Absatz der Erzeugnisse waren also abzusehen; die Klägerin weist selbst darauf hin, daß Frankreich trotz der Steigerung seiner Verkäufe im Jahr 1980 die durch eine sehr hohe Erzeugung im Jahr 1979 entstandenen Überschüsse nicht habe abbauen können. Diese Gesichtspunkte sind meiner Ansicht nach ausreichend, um davon auszugehen, daß die Kommission die Entwicklung der verfügbaren Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft richtig beurteilt hat.

2.3. Preis der Champignonkonserven auf dem Markt der Gemeinschaft

Der Preis ist ausgehend vom deutschen Markt zu beurteilen, der 95 % der Einfuhren von Champignonkonserven in die Gemeinschaft aufnimmt. Die von der Kommission und von der Firma Wünsche jeweils vorgelegten Statistiken über die Preisentwicklung bei inländischen Erzeugnissen und bei Erzeugnissen aus Drittländern beziehen sich entweder auf verschiedene Arten von Erzeugnissen oder auf Erzeugnisse unterschiedlicher Herkunft (Frankreich oder Niederlande); die Preise sind einmal in DM, einmal in FF, einmal pro Dose und einmal pro Kilogramm ausgedrückt. Es versteht sich von selbst, daß die daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen häufig widersprüchlich sind:

a) Nach Auffassung der Firma Wünsche ist im Jahr 1980 sowohl der Preis der Gemeinschaftserzeugnisse als auch der Preis der eingeführten Erzeugnisse gestiegen; dieser sei dadurch weniger wettbewerbsfähig geworden.

b) Nach Meinung der Kommission ist dagegen der Preis der aus der Gemeinschaft stammenden Champignonkonserven im Laufe des Jahres 1980 gesunken, während die Preise von Erzeugnissen aus Drittländern während dieses Jahres im Durchschnitt niedriger als der Gemeinschaftspreis geblieben seien und dadurch ihren Wettbewerbsvorteil behalten hätten.

Die Prüfung der verschiedenen Unterlagen, die beigebracht worden sind, und insbesondere die Auswertung der statistischen Tabellen lassen die Schlußfolgerung zu, daß die Entwicklung der Preise der Gemeinschaftserzeugnisse im Laufe des Jahres 1980 eindeutig eine sinkende Tendenz zeigt, und dies trotz der Inflationsrate. Demgegenüber ist bei dem Preis der aus Drittländern eingeführten Erzeugnisse eine relative Steigerung festzustellen, die diesen Preis im Durchschnitt auf dem Niveau der Preise der Gemeinschaftserzeugnisse hält. Die Kommission stand also Ende Dezember 1980 auf dem Markt der Gemeinschaft einer Depression gegenüber. Es bestand um so mehr die Gefahr einer Verstärkung dieser Tendenz, als der Gestehungspreis der französischen Erzeugnisse nach Angabe der Kommission im Durchschnitt höher als der Verkaufspreis dieser Erzeugnisse war. Wie widersinnig die längere Aufrechterhaltung einer solchen defizitären Situation auch sein mag, so kann man doch, wenn man die verschiedenen Statistiken über die Preise, über die voraussehbare Steigerung der Einfuhren und über das Vorhandensein zu hoher Lagerbestände gegenüberstellt, zu der Auffassung gelangen, daß die festgestellte Störung auf dem Markt der Gemeinschaft sich im Jahre 1981 noch zu verstärken drohte.

Aufgrund aller dieser Gesichtspunkte und trotz der zu pauschalen Angaben der Kommission hat diese bei der Beurteilung der Marktlage wohl keinen schweren und offenkundigen Fehler begangen, der zu einer Ungültigkeit der Verordnung Nr. 3429/80 führen könnte.

IV — Andere rechtliche Gesichtspunkte

Die Firma Wünsche hat zwei verfahrensrechtliche Fragen aufgeworfen:

1. Welches Gericht ist für die Beurteilung der wirtschaftlichen Tatsachen zuständig, die der angefochtenen Schutzmaßnahme zugrunde liegen? Nach Auffassung der Klägerin im Ausgangsverfahren fällt diese Aufgabe aufgrund der sich aus Artikel 177 EWG-Vertrag ergebenden Aufgabenverteilung dem innerstaatlichen Gericht zu.

a) Ich kann mich dieser Argumentation, die durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes im übrigen wieder bestätigt worden ist, nur anschließen: Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens ist es Sache des vorlegenden Gerichts, die Sachaufklärung im Ausgangsrechtsstreit durchzuführen, während es die ausschließliche Aufgabe des Gerichtshofes ist, das Gemeinschaftsrecht auszulegen oder seine Gültigkeit zu beurteilen [1].

b) Der Gerichtshof muß natürlich, um diese Zuständigkeit in vollem Umfang ausüben zu können, so umfassend wie möglich unterrichtet werden: Dieses Erfordernis zeigt sich insbesondere bei der Prüfung der Gültigkeit einer von der Kommission eingeführten Schutzmaßnahme; in einem solchen Fall ist die Kommission verpflichtet, dem Gerichtshof die ausschlaggebenden Wirtschaftsdaten zu allen Kriterien vorzulegen, auf die sich ihre Entscheidung stützt. Sie ermöglicht es dadurch dem Gerichtshof, die Rechtmäßigkeit der streitigen Maßnahme tatsächlich zu überprüfen.

2. Wer trägt die Beweislast? Die Klägerin im Ausgangsverfahren ist der Auffassung, aufgrund des Ausnahmecharakters der Schutzmaßnahme trage die Kommis-

1 — Urteil vom 29. 4. 1982, Rechtssache 17/81, Pabst & Richarz, Randnummer 12, Slg. S. 1346; Urteil vom 1. 4. 1982, verbundene Rechtsssachen 141 bis 143/81, Holdijk, Randnummer 6, Slg. S. 1311 und 1312.

sion die Beweislast. Ich bin jedoch der Auffassung, daß es nicht Sache des Gerichtshofes ist, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahres, das zu einem innerstaatlichen Rechtsstreit hinzukommt, über eine Frage zu entscheiden, die ausschließlich zum innerstaatlichen Verfahrensrecht gehört und daher in die Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts fällt.

Aufgrund dieser Überlegungen beantrage ich, auf die Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt für Recht zu erkennen:

Die Verordnung Nr. 3429/80 vom 29. Dezember 1980 zum Erlaß der bei der Einfuhr von Champignonkonserven anwendbaren Schutzmaßnahmen ist ungültig.