URTEIL DES GERICHTSHOFES (ZWEITE KAMMER)
VOM 6. MAI 1982 [1]

Wünsche Handelsgesellschaft gegen Bundesrepublik Deutschland (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Bundesverwaltungsgericht)

„Schutzmaßnahmen — Pilzkonserven"

Rechtssache 126/81

Leitsätze

Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisation — Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse — Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven — Beurteilungsspielraum der Kommission — Verordnungen Nrn. 1412/76 und 2284/76 — Gültigkeit (Verordnungen Nrn. 1412/76 und 2284/76 der Kommission)

Unter Berücksichtigung der Lage auf dem fraglichen Markt kann nicht bestritten werden, daß die Kommission sich in den Grenzen ihres Beurteilungsspielraums gehalten hat, als sie bei Erlaß der Verordnungen Nrn. 1412/76 und 2284/76, die Durchführungsvorschriften für die Anwendung von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven enthielten, davon ausging, daß kein Anlaß bestand, die im Jahr 1974 eingeführten Schutzmaßnahmen aufzuheben.

In der Rechtssache 126/81

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesverwaltungsgericht in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

FIRMA WÜNSCHE HANDELSGESELLSCHAFT, Hamburg,

gegen

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND,

vertreten durch Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Frankfurt am Main,

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit bestimmter gemeinschaftlicher Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven aus Drittländern

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten O. Due, der Richter A. Chloros und F. Grévisse,

Generalanwalt: S. Rozès
Kanzler: M. Petersen, Rechtsreferent

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Firma Wünsche Handelsgesellschaft, ein Importhandelsunternehmen, führt unter anderem Champignonkonserven aus Drittländern ein. Mit Schreiben vom 9. Juli 1976 beantragte sie bei der Beklagten des Ausgangsverfahrens eine Lizenz für die Einfuhr von 1 000 t Champignonkonserven aus Taiwan. Die Beklagte des Ausgangsverfahrens lehnte den Antrag unter Hinweis auf die Vorschriften der Verordnung Nr. 2107/74 der Kommission vom 8. August 1974 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven (ABl. L 218, S. 54) mit Bescheid vom 15. Juli 1976 ab.

Die Firma Wünsche erhob nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Klage vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt. Nach der Aufhebung der Schutzmaßnahmen mit Wirkung vom 1. Januar 1977 wurde die beantragte Einfuhrlizenz erteilt. Die Firma Wünsche verfolgte das Verfahren nunmehr mit dem Antrag weiter, festzustellen, daß die Beklagte des Ausgangsverfahrens verpflichtet gewesen sei, ihrem Antrag vom 9. Juli 1976 zu entsprechen. Die Firma Wünsche ist der Ansicht, die Voraussetzungen für den Erlaß

der Schutzmaßnahmen hätten über den 1. Juli 1976 hinaus nicht mehr vorgelegen.

Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 25. Juli 1978 als unbegründet ab, da die Kommission die Schutzmaßnahmen rechtmäßigerweise erlassen habe.

Die Firma Wünsche rief daraufhin das Bundesverwaltungsgericht auf dem Wege der Sprungrevision an mit der Begründung, das Verwaltungsgericht Frankfurt habe das einschlägige Gemeinschaftsrecht verkannt.

2. Artikel 1 der vorerwähnten Verordnung Nr. 2107/74 in der Fassung der Verordnung Nr. 1869/75 der Kommission vom 22. Juli 1975 (ABl. L 190, S. 23) bestimmt für das Jahr 1976, daß

„für jede Einfuhr von Pilzkonserven die Vorlage einer Einfuhrlizenz erforderlich ist, die vor Beginn des jeweiligen Vierteljahres zu beantragen ist".

Gemäß Artikel 3 derselben Verordnung behält sich die Kommission je nach der Entwicklung der Marktlage vor, die Einfuhren auf einen Prozentsatz einer Bezugsmenge zu beschränken:

„1. Die Kommission bestimmt die Erzeugnismengen, für welche Einfuhrlizenzen erteilt werden, indem sie einen Prozentsatz festlegt, der auf die für jeden Bezugszeitraum zu definierende Bezugsmenge für jeden einzelnen Antragsteller anzuwenden ist.

Die Bezugsmenge ist gleich der Menge Pilzkonserven, die der Antragsteller 1973 in jedem Bezugszeitraum, der den im Antrag genannten Monaten entspricht, in die Gemeinschaft eingeführt hat . . . ."

Dieser Prozentsatz wurde durch die Verordnungen Nrn. 1412/76 und 2284/76 der Kommission vom 18. Juni und vom 21. September 1976 zur Festsetzung des bei Anwendung der Einfuhrlizenzregelung für Pilzkonserven auf die Bezugsmengen anzuwendenden Vomhundertsatzes (ABl. L 158, S. 37 und L 258, S. 5) auf 70 % der Bezugsmenge für die Einfuhren während des dritten Quartals 1976 und auf 100 % für die Einfuhren während des vierten Quartals 1976 festgesetzt. Im zweiten Quartal 1976 hatte der genannte Vomhundertsatz 55 %, im ersten Quartal desselben Jahres 40 % betragen.

Die Kommission hob die Verordnung Nr. 2107/74 durch die Verordnung Nr. 3096/76 vom 17. Dezember 1976 (ABl. L 348, S. 26) endgültig mit Wirkung zum 1. Januar 1977 auf.

Die beiden letzten Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1412/76 lauten wie folgt:

„Die Anwendung von Schutzmaßnahmen unter den durch die vorstehenden Verordnungen bezeichneten Bedingungen hat bei Kulturpilzen zu einer gewissen Erholung der Preise für Erzeugnisse aus der Gemeinschaft und aus Drittländern, wie auch zu einer fühlbaren Verringerung der Lagerbestände in der Gemeinschaft geführt.

Bei dieser Lage erscheint es zweckmäßig, den Vomhundertsatz zu erhöhen, der auf die Bezugsmenge für Einfuhren von Kulturpilzkonserven aus Drittländern anzuwenden ist, wobei sicherzustellen ist, daß der Gemeinschaftsmarkt nicht aufgrund dieser Einfuhren schwere Marktstörungen erleidet."

Die unmittelbare Rechtsgrundlage für die umstrittene Verordnung Nr. 2107/74 ist die Verordnung Nr. 1427/71 des Rates vom 2. Juli 1971 über die Einführung von Schutzmaßnahmen für Verarbei-

tungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 151, S. 5). An deren Stelle trat die Verordnung Nr. 1927/75 des Rates vom 22. Juli 1975 zur Regelung des Handels mit Verarbeitungserzeugnissen aus Obst und Gemüse mit Drittländern (ABl. L 198, S. 7). Artikel 7 Absatz 1 dieser Verordnung übernimmt wörtlich die Grundregeln der Verordnung Nr. 1427/71 über die Einführung der Schutzmaßnahmen:

„1. Kommt es in der Gemeinschaft auf dem Markt einer oder mehrerer Waren nach Artikel 1 Absatz 1 durch Ein- oder Ausfuhren zu ernsten Störungen, die die Ziele von Artikel 39 des Vertrages gefährden, oder droht es, dazu zu kommen, können entsprechende Maßnahmen im Handel mit den dritten Ländern ergriffen werden, bis die tatsächlichen oder drohenden Marktstörungen beseitigt sind.

Auf Vorschlag der Kommission erläßt der Rat nach dem Abstimmungsverfahren von Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages die Durchführungsbestimmungen zu diesem Absatz und legt fest, in welchen Fällen und innerhalb welcher Grenzen die Mitgliedstaaten Schutzmaßnahmen ergreifen können."

3. Artikel 1 der Verordnung Nr. 1928/75 des Rates vom 22. Juli 1975 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Schutzmaßnahmen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 198, S. 11) bestimmt:

„Um zu beurteilen, ob in der Gemeinschaft der Markt für eines oder mehrere der unter Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 865/68 fallenden Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht ist, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden können, werden insbesondere berücksichtigt:

a) der Umfang der getätigten bzw. voraussichtlichen Einfuhren oder Ausfuhren;

b) die verfügbaren Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft;

c) die auf dem Markt der Gemeinschaft für einheimische Erzeugnisse angewandten Preise oder deren voraussichtliche Entwicklung, insbesondere ihre Tendenz zu einem übermäßigen Preisrückgang oder zu einer überhöhten Preissteigerung gegenüber den Preisen der letzten Jahre;

d) die auf dem Markt der Gemeinschaft festgestellten und auf vergleichbarer Grundlage berechneten Preise für Erzeugnisse mit Herkunft aus dritten Ländern, insbesondere ihre Tendenz zu einem übermäßigen Rückgang, wenn die eingangs genannte Lage aufgrund von Einfuhren eintritt."

Wenn die in Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1927/75 des Rates genannte Lage eintritt, gestattet es Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1928/75, die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Erzeugnisse aus Drittländern abzulehnen. Diese Maßnahmen dürfen jedoch nach Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 1 „nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden, die unbedingt notwendig sind".

4. Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, daß der vor ihm anhängige Rechtsstreit Fragen des Gemeinschaftsrechts aufwirft. Es hat deshalb das Verfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

„Verstieß die Verordnung (EWG) Nr. 2107/74 der Kommission vom 8. August

1974 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven (ABl. L 218, S. 54), soweit sie über den 30. Juni 1976 hinaus aufrechterhalten worden ist, gegen Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1927/75 des Rates vom 22. Juli 1975 zur Regelung des Handels mit Verarbeitungserzeugnissen aus Obst und Gemüse mit Drittländern (ABl. L 198, S. 7) in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1928/75 des Rates vom 22. Juli 1975 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Schutzmaßnahmen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 198, S. 11)?"

5. Der Vorlagebeschluß des Bundesverwaltungsgerichts ist am 25. Mai 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt D. Ehle, Köln, und die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes M. Hilf, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Parteien des Ausgangsverfahrens aufgefordert, schriftlich vor der Sitzung eine Reihe von Fragen zu beantworten.

Der Gerichtshof hat die Rechtssache durch Beschluß vom 9. Dezember 1981 an die Zweite Kammer verwiesen.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

1. Die Firma *Wünsche* trägt vor, ernste Störungen auf dem Markt für Champignonkonserven seien spätestens seit dem 1. Juli 1976 nicht mehr vorhanden gewesen. Statt unter einer Störung habe der deutsche Champignonmarkt unter einer Mangellage gelitten. Zu den einzelnen Beurteilungskriterien des Artikels 1 der Verordnung Nr. 1928/75 nimmt die Firma Wünsche wie folgt Stellung:

Umfang der getätigten bzw. voraussichtlichen Einfuhren

Die Statistik der Einfuhren aus Taiwan zeige folgende Entwicklung: 15 808 t im Jahr 1974; 18 174 t im Jahr 1975 und 7 830,8 t im Jahr 1976.

Die Gesamtlieferung im Jahr 1976 sei also im Vergleich zum Vorjahr auf etwa 40 % abgesunken. Sie letzte freigegebene Menge sei während des Wirtschaftsjahres 1975/76 am 1. April 1976 in Taiwan verkauft und freigegeben worden. Mit Ausnahme eines Lagerrestes von ungefähr 350 t habe Taiwan bis zur neuen Ernte, die im Monat Dezember mit frühesten Importen in den Monaten Februar/März liege, keine Champignonkonserven mehr liefern können.

Bezüglich Korea sehe die Einfuhrstatistik wie folgt aus: 6 102,5 t im Jahr 1974; 2 698,9 t im Jahr 1975 und 1 898 t im Jahr 1976.

Eine erheblich verminderte Liefermenge habe sich in der ersten Hälfte des Jahres 1976 abgezeichnet. Bereits von Juni 1976 an seien keine Offerten aus Korea mehr bekannt geworden.

Die Statistik für Einfuhren aus der Volksrepublik China zeige folgendes Bild: 21 568,4 t im Jahr 1974; 16 291,4 t im Jahr 1975 und 16 183,7 t im Jahr 1976. Die Volksrepublik habe im Jahr 1976 annähernd die gleiche Menge wie 1975 geliefert.

Aufgrund dieser Lieferunfähigkeit der Drittländer hätten einige Importfirmen Schwierigkeiten gehabt, überhaupt die ihnen zugeteilten Lizenzen im dritten und vierten Quartal 1976 auszunutzen.

Nach Auffassung der Firma Wünsche steht damit fest, daß aufgrund von Einfuhren zumindest seit dem 1. Juli 1976 keine ernstlichen Störungen mehr drohen konnten. In Wirklichkeit habe diese Drohung schon seit dem 1. März 1976 nicht mehr bestanden.

Verfügbare Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft

Auf dem Markt der Gemeinschaft sei — zumindest zum damaligen Zeitpunkt — nur Frankreich als Lieferant in Betracht gekommen. Holland habe im wesentlichen nur Gläser mit Champignons dritter Wahl als Spezialprodukt hergestellt. Die Firma Wünsche habe von französischen Lieferanten keine Offerten für Lieferungen bis Februar 1977 erhalten. Andere deutsche Großabnehmer hätten Angebote aus Frankreich nur für das zweite und dritte Quartal 1977 erhalten. Darüber hinaus habe es gegenüber Frankreich bereits seit Februar 1976 Engpässe in der kontinuierlichen Lieferung gegeben.

Dies alles zeige, daß auf dem Markt der Gemeinschaft zumindest in der Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 1976 keine oder doch keine ausreichenden Mengen verfügbar gewesen seien.

Die auf dem Markt der Gemeinschaft für inländische Erzeugnisse angewandten Preise

Im Vergleich zum Juli/August 1974 hätten die Preise im Juli/August 1976 um 90 und 100 % höher gelegen. Die 1974 eingeführte Schutzklausel habe für den deutschen Markt also etwas bewirkt, was an sich nicht ihre Aufgabe sein dürfe, nämlich einen unverhältnismäßig hohen Anstieg der Preise der Gemeinschaftserzeugung für Champignonkonserven. Gemessen an den Preisen von November/Dezember 1975 hätten sich die Preise im Juni/Juli 1976 um etwa 30 % erhöht. Diesen überhöhten Preissteigerungen hätte nach Ansicht der Firma Wünsche durch eine schnelle Aufhebung der Schutzmaßnahmen entgegengetreten werden müssen.

Auf dem Markt der Gemeinschaft festgestellte Preise für Erzeugnisse mit Herkunft aus dritten Ländern

Auch die Preise für Drittlandsware seien im Jahr 1976 angestiegen, und zwar sowohl im Vergleich zu 1974 als auch zu 1975. Im Vergleich zum Jahr 1974 seien die Preise für importierte Champignonkonserven aus Taiwan teilweise bis zu 80 % angestiegen. Verglichen mit 1975 müsse von einer Preiserhöhung von etwa 40 % ausgegangen werden. Und zwar habe Taiwan auf Wunsch der Kommission die Preise für Zuteilungen für das erste Quartal 1976 um 15 % erhöht. Danach seien weitere offizielle Preiserhöhungen um 25 % in Kraft getreten. Die koreanischen und chinesischen Hersteller von Champignonkonserven hätten sich diesem Preisniveau angeschlossen.

Mangels ernstlicher Störung oder des Drohens einer ernstlichen Störung hätten auch die erzeugerbezogenen Ziele des Artikels 39 Absatz 1 Buchstaben a bis c EWG-Vertrag nicht gefährdet sein können. Demgegenüber habe die Kommission die verbraucherbezogenen Ziele des Artikels 39 Absatz 1 Buchstaben d bis e EWG-Vertrag verletzt: Es sei weder eine Versorgung der Verbraucher mit Champignonkonserven sichergestellt worden, noch hätten die Verbraucher diese Kon-

serven zu angemessenen Preisen beziehen können.

Die Kommission hätte sich auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag beschränken müssen. Durch die Beibehaltung der Schutzmaßnahmen über den 1. Juli 1976 hinaus habe sie jedoch eine nicht mehr durch Artikel 39 EWG-Vertrag gedeckte einseitige Schutzpolitik zugunsten der französischen Champignonhersteller und Champignonkonservenindustrie verfolgt.

Selbst wenn man der Kommission bei der Anwendung des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1927/75 im Rahmen der Artikel 39 und 40 EWG-Vertrag und der Verordnung Nr. 1928/75 einen weiten Beurteilungsspielraum einräume, so habe sie diesen Spielraum im vorliegenden Fall offensichtlich mißbraucht. Die tatsächlichen Voraussetzungen auch nur eines der Beurteilungskriterien des Artikels 1 der Verordnung Nr. 1928/75 hätten spätestens zum 1. Juli 1976 nicht mehr vorgelegen.

Die Firma Wünsche ist der Auffassung, die Schutzmaßnahmen hätten von dem Zeitpunkt an, zu dem die Störungen des Marktes beseitigt gewesen seien, aufgehoben werden müssen. Sie verweist insoweit auf die vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1927/75, auf Artikel 7 Absatz 1 dieser Verordnung, auf die erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1925/73 sowie auf Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung.

Die Kommission habe dem genannten Grundsatz nicht dadurch gerecht werden können, daß sie die Ausschöpfung der in den Anträgen angegebenen Mengen bis 70 bzw. 100 % ermöglicht habe. Durch die schnelle Beseitigung von Schutzmaßnahmen hätten andere als die gewünschten Wirkungen vermieden werden sollen. Der wesentliche Nachteil für die Klägerin bestehe darin, daß sie mangels ausreichender eigener Lizenzen gezwungen gewesen sei, sich Lizenzen von anderen Firmen übertragen zu lassen, um die Ware zu importieren.

2. Die *Kommission* trägt vor, eine Prüfung ihres Verhaltens habe sich an dem Zeitpunkt der Anordnung der Schutzmaßnahmen zu orientieren (vgl. das Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 112/80, Dürbeck/Hauptzollamt Frankfurt am Main, Randnr. 24 der Entscheidungsgründe). Sie ist der Auffassung, ihr sei ein weiter Spielraum bei der Beurteilung wirtschaftlicher Vorgänge eingeräumt. Ihr verbleibe die Möglichkeit, auch andere als die in Artikel 1 der Verordnung Nr. 1928/75 genannten Gesichtspunkte heranzuziehen. Sie habe diese insbesondere mitzuberücksichtigen, könne aber auch schon dann Maßnahmen ergreifen, wenn nur einer der Indikatoren eine ernstliche Störung anzeige. Sie habe ferner die erlassenen Maßnahmen in ihrem Umfang einzuschränken oder aufzuheben, wenn sie nicht mehr unbedingt erforderlich seien. Die von der Firma Wünsche getroffenen Feststellungen entsprächen nicht der Marktlage, so wie sie sich der Kommission vor dem Erlaß der streitigen Maßnahme dargestellt habe. Die vorherigen Einschätzungen der Kommission hätten sich durch die tatsächlich eingetretene Marktentwicklung bestätigt. Die Kommission prüft sodann, ob die Voraussetzungen des Artikels 1 der Verordnung Nr. 1928/75 zu dem Zeitpunkt, zu dem sie die streitige Verordnung erließ, erfüllt waren.

Umfang der getätigten bzw. voraussichtlichen Einfuhren

Die Kommission führt unter Berufung auf die Statistiken des Statistischen Bundesamtes aus, vor dem Jahr 1972 hätten

sich die Importe aus Drittländern in die Bundesrepublik Deutschland auf rund 20 000 t pro Jahr belaufen, im Jahr 1973 auf 37 633 t und im ersten Halbjahr 1974 auf 20 434 t. Die am 30. August 1974 ergriffenen Schutzmaßnahmen hätten die Einfuhr von 44 140 t im Jahr 1974 und von 37 340 t im Jahr 1975 nicht verhindern können. Diese Maßnahmen seien im Jahr 1976 wirksam geworden; in diesem Jahr seien 26 797 t eingeführt worden. Die Kommission ist der Überzeugung, daß, wenn sie die genannten Maßnahmen für das dritte und vierte Quartal 1976 aufgehoben hätte, die Einfuhren in diesem Jahr ebenso hoch gewesen wären wie im Jahr 1974. Für das folgende Jahr habe sich die erreichte Stabilisierung ausgewirkt (29 905 t), bevor im Mai 1978 bei wieder sprunghaft gestiegenen Einfuhranträgen für 40 914 t erneut Schutzmaßnahmen hätten ergriffen werden müssen.

Verfügbare Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft

Die Kommission geht auf die Lagerbestände der bedeutendsten Lieferanten, nämlich Frankreichs und der Niederlande, ein; was Frankreich betrifft, stützt sie sich dabei auf Statistiken der Association nationale interprofessionnelle des fruits et légumes transformés. Für Frankreich habe der Höchstbestand an Lagerbeständen im Jahr 1974 19 900 t betragen; er habe indes nur wenig über dem Bestand der Vorjahre gelegen. Im Jahr 1975 hätten die Lagerbestände mit 24 726 t einen Höchststand dieser Jahre erreicht. Die Schutzmaßnahmen hätten einen Rückgang der Bestände auf 8 306 t Ende Juni 1976 bewirkt. Gegen Ende des Jahres 1976 hätten die verfügbaren Bestände von immerhin noch 5 445 t im Oktober und 4 110 t im Dezember es ermöglicht, die Schutzmaßnahmen zu lokkern bzw. zum 1. Januar 1977 wieder aufzuheben. In den folgenden zwei Jahren habe der Bestand in Frankreich sich zwischen 5 000 und 10 000 t gehalten, also nicht wieder die Ausgangslage von vor 1974 erreicht.

Die Lagerbestände in den Niederlanden hätten Anfang 1976 etwa 4 500 t und Mitte 1976 3 000 t betragen, sie hätten sich gegen Ende 1976 auf etwa 2 000 t verringert.

Die Kommission leitet daraus her, daß die im Juni 1976 bekannten Lagerbestände keine Mangellage auf dem Markt angedeutet hätten. Selbst Ende 1976 seien auf dem Markt in der Gemeinschaft noch über 6 000 t vorrätig gewesen.

Marktpreise für einheimische Erzeugnisse

Aus den Unterlagen der Kommission ergebe sich, daß der Gestehungspreis in Frankreich für die ½-kg-Dose Pilze erster Wahl bis Mitte 1974 zwischen 1,30 und 1,40 DM geschwankt habe. Unter dem Druck der 1974 auf den Markt drängenden Drittlandsware hätten die Preise zeitweilig auf 1,15 — 1,20 — 1,25 DM nachgegeben, um sich während des Bestehens der Schutzmaßnahmen Ende 1975 auf bis zu 1,45 DM zu erholen. Bis Juni 1976 hätten die Preise 1,45 — 1,50 DM betragen. Für die Kommission habe sich jedoch angesichts des fortbestehenden Mengendrucks aus Drittländern damals noch kein Anlaß ergeben, die Schutzmaßnahmen vollständig aufzuheben, wohl aber, sie aufgrund des erkennbaren Preisanstiegs zu lockern. Die bis Ende 1976 eröffnete 70- bzw. 100%ige Ausnutzung der im Jahr 1973 importierten Referenzmenge habe im Ergebnis bis Ende 1976 zu einer weiteren Erhöhung der Preise geführt. Die vom Statistischen Bundesamt zusammengestellten Durchschnittspreise auf dem deutschen Markt

bestätigten aus der Rückschau die von der Kommission als repräsentativ angesehenen Preise. Eine Anhebung des Preisniveaus innerhalb der Gemeinschaft habe der Zielrichtung der ergriffenen Schutzmaßnahmen entsprochen.

Während der Durchschnittspreis auf dem deutschen Markt für Importe aus Frankreich bis zum Jahre 1971 stets über 1,70 DM für das ½ kg gelegen habe, sei das Preisniveau in den Jahren 1972 bis 1975 auf unter 1,50 DM gesunken. Die insbesondere seit dem Jahr 1973 auf den Markt drängende Drittlandsware habe eine Normalisierung der Preise zunächst verhindert. Die Statistik weise aus, daß nach dem Auslaufen der Schutzmaßnahmen in den Jahren 1977 bis 1979 wieder Durchschnittspreise mit 2,13 DM, 1,89 DM und 1,98 DM hätten erzielt werden können.

Eine 90- bis 100%ige Steigerung, die die Klägerin des Ausgangsverfahrens bezogen auf die Preise des Jahres 1974 festgestellt haben wolle, lasse sich aus den Unterlagen der Kommission nicht bestätigen. Sie entspreche auch nicht den Erkenntnissen des Statistischen Bundesamtes, das für das Jahr 1974 einen Durchschnittspreis von 1,31 DM pro ½ kg und für das Jahr 1976 einen Preis von 1,81 DM pro ½ kg angebe: dies entspreche einer Steigerungsrate von 38 %.

Preise für die Erzeugnisse aus Drittländern

Die der Kommission Mitte des Jahres 1974 mitgeteilten Preise für Champignonkonserven aus den wichtigsten Drittländern, nämlich Taiwan, der Volksrepublik China und Süd-Korea, seien zeitweilig über 1,20 bis auf etwa 1,10 DM zurückgefallen. Damit hätten die Angebotspreise um etwa 20 bis 30 % unter dem Selbstkostenpreis der Gemeinschaftsindustrie gelegen und hätten auch zu einem Preiseinbruch bei Gemeinschaftswaren geführt.

Mitte des Jahres 1976 hätten die Drittlandspreise immer noch um etwa 10 % unter dem Selbstkostenpreis in der Gemeinschaft gelegen. Es sei also erforderlich gewesen, die Schutzmaßnahmen aufrechtzuerhalten. Der Durchschnittspreis für das gesamte Jahr 1976 habe bedeutend unter dem Durchschnittspreis für Gemeinschaftsware gelegen, wenn sich auch gegen Jahresende eine Angleichung abgezeichnet habe. Eine frühere Aufhebung der Schutzmaßnahmen hätte diese Entwicklung wieder in Frage gestellt. Der für das Jahr 1977 erreichte ungefähre Gleichstand der Preise sei unter anderem auf die von den Drittländern eingehaltene Preisdisziplin zurückzuführen.

Aufgrund dieser Erwägungen schlägt die Kommission vor, auf die vom Bundesverwaltungsgericht gestellte Frage zu antworten:

„Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnungen (EWG) Nr. 2107/74, 1412/76 und 2284/76 der Kommission beeinträchtigen könnte."

III — Mündliche Verhandlung

Die Firma Wünsche Handelsgesellschaft, vertreten durch Rechtsanwalt D. Ehle, Köln, und die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes M. Hilf als Bevollmächtigten, Beistand: M. Van Tyghem, Sachverständiger, haben in der Sitzung vom 4. Februar 1982 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 25. März 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluß vom 25. März 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 25. Mai 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 2107/74 der Kommission vom 8. August 1974 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven (ABl. L 218, S. 54) sowie der Verordnungen Nrn. 1412/76 und 2284/76 der Kommission vom 18. Juni 1976 und vom 21. September 1976 zur Festsetzung des bei Anwendung der Einfuhrlizenzregelung für Pilzkonserven auf die Bezugsmengen anzuwendenden Vomhundertsatzes (ABl. L 158, S. 37 und ABl. L 258, S. 5) für Einfuhren im dritten bzw. vierten Quartal 1976 zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Verordnungen wurden im Rahmen der Gemeinschaftsregelung über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse erlassen. Für den entscheidungserheblichen Zeitraum erfolgte die Einführung von Schutzmaßnahmen in diesem Sektor zunächst durch die Verordnung Nr. 1427/71 des Rates vom 2. Juli 1971 (ABl. L 151, S. 5), danach durch die Verordnung Nr. 1927/75 des Rates vom 22. Juli 1975 (ABl. L 198, S. 7), in deren Artikel 7 Absatz 1 die Vorschrift des Artikels 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1427/71 wörtlich übernommen wurde:

„Kommt es in der Gemeinschaft auf dem Markt einer oder mehrerer Waren ... durch Einfuhren ... zu ernsten Störungen, die die Ziele von Artikel 39 des Vertrages gefährden, oder droht es, dazu zu kommen, können entsprechende Maßnahmen im Handel mit den dritten Ländern ergriffen werden, bis die tatsächlichen oder drohenden Marktstörungen beseitigt sind ..."

Im zweiten Absatz beider Artikel wurde die Kommission ermächtigt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

3 Durch zwei jeweils zugleich erlassene Verordnungen (Nrn. 1428/71 und 1928/75) legte der Rat Durchführungsbestimmungen für die Schutzmaßnahmen in dem vorerwähnten Sektor fest (ABl. 1971, L 151, S. 6, und 1975, L 198, S. 11). Für die Beurteilung, ob eine wie oben beschriebene Lage vorliegt, waren nach Artikel 1 dieser Verordnungen insbesondere zu berücksichtigen:

„a) der Umfang der getätigten bzw. voraussichtlichen Einfuhren oder Ausfuhren;

b) die verfügbaren Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft;

c) die auf dem Markt der Gemeinschaft für einheimische Erzeugnisse angewandten Preise oder deren voraussichtliche Entwicklung, insbesondere ihre Tendenz zu einem übermäßigen Preisrückgang oder zu einer überhöhten Preissteigerung gegenüber den Preisen der letzten Jahre;

d) die auf dem Markt der Gemeinschaft festgestellten ... Preise für Erzeugnisse mit Herkunft aus dritten Ländern, insbesondere ihre Tendenz zu einem übermäßigen Rückgang, wenn die eingangs genannte Lage auf Grund von Einfuhren eintritt."

Nach Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnungen durften ferner Schutzmaßnahmen nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden, die unbedingt notwendig waren.

4 In Anwendung dieser Vorschriften des Rates erließ die Kommission die bereits genannte Verordnung Nr. 2107/74. In den Begründungserwägungen führte die Kommission aus, die Einfuhr von Pilzkonserven in die Gemeinschaft im Wirtschaftsjahr 1973 und in den ersten sechs Monaten des Jahres 1974 habe die Einfuhr der Vorjahre bei weitem überstiegen, die Angebotspreise der Drittländer lägen um 20 bis 30 % unter dem Selbstkostenpreis der Gemeinschaftsindustrie und die Bestände von in der Gemeinschaft hergestellten Pilzkonserven seien weit größer als die in den Vorjahren festgestellten Bestände.

5 In Artikel 3 der Verordnung behielt sich die Kommission vor, die jedem Antragsteller erteilten Ausfuhrlizenzen auf einen Prozentsatz einer Bezugsmenge zu beschränken, die der Menge Pilzkonserven, die der Antragsteller im Vergleichszeitraum des Jahres 1973 eingeführt hatte, oder der Durchschnittsmenge seiner Einfuhren während des gleichen Zeitraums der Jahre 1971 bis 1973 entsprach. In der Folgezeit setzte die Kommission diesen Prozentsatz durch aufeinanderfolgende Verordnungen zunächst auf 50 %, dann auf 25 %, dann auf 40 % für das erste Quartal 1976 und auf 55 % für das zweite Quartal desselben Jahres fest. In den beiden vorerwähnten Verordnungen Nr. 1412/76 und Nr. 2284/76 wurde der Prozentsatz auf 70 % für das dritte Quartal und auf 100 % für das vierte Quartal 1976 festgesetzt. Schließlich wurden die durch die Verordnung Nr. 2107/74 eingeführten Schutzmaßnahmen mit Wirkung vom 1. Januar 1977 aufgehoben.

6 Die Klägerin im Ausgangsverfahren, die Firma Wünsche Handelsgesellschaft, beantragte am 9. Juli 1976 bei den deutschen Behörden eine Lizenz für die Einfuhr von 1 000 t Champignonkonserven aus Taiwan. Nachdem die Behörden diesen Antrag unter Hinweis auf die oben beschriebene Quotenregelung abgelehnt hatten, erhob die Firma Wünsche Klage vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main und machte geltend, die Aufrechterhaltung dieser Regelung über den 1. Juli 1976 hinaus sei nicht gerechtfertigt. Gegen die Abweisung dieser Klage legte die Firma Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht ein.

7 Aufgrund dieses Sachverhalts hat das Bundesverwaltungsgericht dem Gerichtshof folgende Frage gestellt:

„Verstieß die Verordnung (EWG) Nr. 2107/74 der Kommission vom 8. August 1974 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Pilzkonserven (ABl. L 218, S. 54), soweit sie über den 30. Juni 1976 hinaus aufrechterhalten worden ist, gegen Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1927/75 des Rates vom 22. Juli 1975 zur Regelung des Handels mit Verarbeitungserzeugnissen aus Obst und Gemüse mit Drittländern (ABl. L 198, S. 7) in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1928/75 des Rates vom 22. Juli 1975 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Schutzmaßnahmen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 198, S. 11)?"

8 Da die Anwendung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 2107/74 die spätere Festsetzung eines auf die Bezugsmenge anzuwendenden Prozentsatzes voraussetzt und dieser Prozentsatz für die letzten beiden Quartale des Jahres 1976 durch die Verordnungen Nrn. 1412/76 und 2284/76 festgesetzt wurde, betrifft die gestellte Frage in Wirklichkeit die Gültigkeit dieser beiden Verordnungen.

9 Die Klägerin im Ausgangsverfahren bestreitet nicht, daß die Lage auf dem Pilzkonservenmarkt im Jahr 1974 die Einführung von Schutzmaßnahmen der in der Verordnung Nr. 2107/74 vorgesehenen Art gerechtfertigt habe. Sie behauptet jedoch, daß spätestens seit Juni 1976 alle Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung dieser Maßnahmen weggefallen seien. Zu diesem Zeitpunkt habe auf dem deutschen Pilzkonservenmarkt, für den die Einfuhren in die Gemeinschaft zu 95 % bestimmt seien, eine Mangellage geherrscht. Da keine Offerten aus Drittländern mehr vorgelegen hätten, hätten bereits er-

teilte Importlizenzen nicht ausgenutzt werden können; auch die Gemeinschaftsproduktion, die insbesondere in Frankreich konzentriert sei, habe die deutsche Nachfrage nicht befriedigen können. Die auf dem Markt angewandten Preise für Gemeinschaftserzeugnisse seien zwischen Juli/August 1974 und Juli/August 1976 um 90 bis 100 % gestiegen; die Preise der insbesondere aus Taiwan eingeführten Erzeugnisse seien während desselben Zeitraums teilweise um 80 % gestiegen.

10 Die Kommission führt in ihren beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen aus, diese Angaben entsprächen nicht den Informationen, die ihr beim Erlaß der Verordnungen Nr. 1412/76 und Nr. 2284/76 vorgelegen hätten und die später durch die offiziellen Statistiken bestätigt worden seien. In Wirklichkeit hätten die Schutzmaßnahmen erst in den beiden ersten Quartalen des Jahres 1976 angefangen, die genannten Wirkungen zu erzeugen. Zum Zeitpunkt des Erlasses der beiden Verordnungen habe die tatsächliche Marktlage die Aufhebung der Schutzmaßnahmen noch nicht erlaubt. Eine stufenweise Öffnung der Drittlandsgrenzen habe sich als unbedingt erforderlich erwiesen, um die sich abzeichnende Normalisierung des Marktes nicht zu gefährden.

11 Angesichts dieser beiden entgegengesetzten Standpunkte ist zu prüfen, ob die Kommission zur Zeit des Erlasses der streitigen Verordnungen Artikel 7 der Verordnung Nr. 1927/75 des Rates und Artikel 1 und 2 der Verordnung Nr. 1928/75 des Rates unter Berücksichtigung der Lage auf dem fraglichen Markt und des Beurteilungsspielraums, über den sie nach diesen Bestimmungen verfügt, richtig angewandt hat. Da die Einfuhren von Pilzkonserven in die Gemeinschaft zu mehr als 95 % für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt sind, ist zu diesem Zweck vor allem die Lage auf dem deutschen Markt zu untersuchen.

12 Insoweit geht aus den vom Statistischen Bundesamt (im folgenden: Bundesamt) veröffentlichten Zahlen hervor, daß die Einfuhren aus Drittländern in die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1973 und 1974 erheblich gestiegen sind. Im Jahr 1975 entsprachen die Einfuhrmengen etwa denen des Jahres 1973. Erst 1976 sanken sie unter dieses Niveau, blieben aber höher als in den Jahren vor 1973. Die monatlichen Zahlen für das Jahr 1976, die die Kommission auf Ersuchen des Gerichtshofes vorgelegt hat, zeigen nur geringe Schwankungen von einem Monat zum anderen und sind deshalb nicht geeignet, die Behauptung zu bestätigen, seit Juni hätten keine Offerten aus Drittländern mehr vorgelegen.

13 Nach den Auskünften über die Bestände an Pilzkonserven in Frankreich, die die Kommission von der Association nationale interprofessionnelle des Fruits et Légumes transformés (Berufsverband der Obst- und Gemüseverarbeiter) erhalten hat, sind die Lagerbestände in den Jahren 1974 und 1975 erheblich gestiegen und 1976 stark gesunken. Nach den Statistiken des Bundesamtes sind dagegen die jährlichen Zahlen für die Einfuhren von Pilzkonserven aus Mitgliedstaaten in die Bundesrepublik Deutschland nicht nur für den fraglichen Zeitraum, sondern auch für die Jahre 1972 bis 1978 fast konstant. Auch weisen die monatlichen Zahlen für das Jahr 1976 für diese Einfuhren nur geringe Schwankungen auf.

14 Die Klägerin im Ausgangsverfahren hat zur Frage der auf dem deutschen Markt angewandten Preise das Schreiben eines Hamburger Warenmaklers vorgelegt, das eine Preisliste für Pilzkonserven aus Drittländern enthält, die dieser in der Zeit von August 1974 bis Dezember 1976 verzollt hatte. Diese Liste, aus der der Umfang dieser Einfuhren nicht hervorgeht, weist eine Preiserhöhung von 60 bis 70 % zwischen dem Beginn dieses Zeitraums und Juli 1976 aus.

15 Für eine so bedeutende Erhöhung, die sich im übrigen nur aus unvollständigen Informationen ergibt, enthalten die Statistiken des Bundesamtes, nach denen die Preiserhöhung für Pilzkonserven aus Drittländern während dieses Zeitraums 30 % nicht überschritten hat, keine Bestätigung. Insoweit ist daran zu erinnern, daß nach den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 2107/74 die Angebotspreise der Drittländer im Jahr 1974 um 20 bis 30 % unter dem Selbstkostenpreis der Gemeinschaftsindustrie gelegen haben.

16 Schließlich zeigen die Zahlen des Bundesamtes, daß die Preise der Erzeugnisse aus den Mitgliedstaaten in den Jahren 1972 bis 1974 erheblich gesunken, im Jahr 1975 leicht und im Laufe des Jahres 1976 stark angestiegen sind, aber erst in den letzten Monaten dieses Jahres — für die die Zahlen im übrigen bei Erlaß der streitigen Verordnungen nicht vorgelegen haben — das Preisniveau der Zeit vor 1972, ausgedrückt in D-Mark, erreicht haben.

17 Unter diesen Umständen kann nicht bestritten werden, daß die Kommission sich in den Grenzen ihres Beurteilungsspielraums gehalten hat, als sie bei Erlaß der angegriffenen Verordnungen davon ausging, daß die Marktlage es noch nicht erlaube, die im Jahr 1974 eingeführten Schutzmaßnahmen aufzuheben.

18 Die Vorabentscheidungsfrage ist somit dahin zu beantworten, daß die Prüfung der Verordnungen Nrn. 1412/76 und 2284/76 der Kommission nichts ergeben hat, was ihre Gültigkeit beeinträchtigen könnte.

Kosten

19 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 25. März 1981 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Prüfung der Kommissionsverordnungen Nr. 1412/76 vom 18. Juni 1976 und Nr. 2284/76 vom 21. September 1976 hat nichts ergeben, was ihre Gültigkeit beeinträchtigen könnte.

Due Chloros Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Mai 1982.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident der Zweiten Kammer

O. Due