In der Rechtssache 151/77

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

FIRMA PEISER & CO. KG, Norderstedt,

gegen

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-ERICUS

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 800/77 der Kommission vom 20. April 1977 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 572/76 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge bezüglich der Liste der diesen Beträgen unterworfenen Erzeugnisse (ABl. L 97, S. 18)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

A — Die maßgeblichen Regelungen

Die 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) ermächtigt in ihrem Artikel 1 Absatz 1 die Mitgliedstaaten, bei der Ein- und Ausfuhr der in Absatz 2 des Artikels genannten Erzeugnisse Ausgleichsbeträge zu erheben oder zu gewähren. Dies gilt für:

„Erzeugnisse, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind;

Erzeugnisse, deren Preis sich nach dem Preis der ... (vorgenannten) Erzeugnisse, die unter die gemeinsame Marktorganisation fallen oder Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind, richtet."

Absatz 3 dieses Artikels in der durch die Verordnung Nr. 2746/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291, S. 148) geänderten Fassung bestimmt, daß Absatz 1

„... nur angewandt [wird], sofern die Anwendung der dort genannten Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würde."

Artikel 4 der Verordnung Nr. 974/71 lautet:

„Beträgt in keinem Mitgliedstaat der in Artikel 2 Absatz 1 genannte Prozentsatz mehr als 2,5 %, so wird kein Ausgleichsbetrag festgesetzt." (Dieser Vomhundertsatz stellt den Unterschied zwischen dem amtlichen Umrechnungskurs der betreffenden Währung und dem „grünen" Kurs dar).

Durch die Verordnung Nr. 800/77 wurden zahlreiche Waren dem System der Währungsausgleichsbeträge unterworfen. Dabei handelte es sich um verschiedene Zuckerwaren, Speiseeis, Schokoladen und Schokoladenwaren, feine Backwaren und verschiedene Speisezubereitungen.

Die zweite und die dritte Begründungserwägung zu dieser Verordnung lauten:

„Die Währungsausgleichsbeträge betreffen nur einen Teil der nicht in Anhang II des Vertrages genannten Erzeugnisse, die aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellt werden; sie sind Gegenstand einer Sonderregelung im Sinne von Artikel 235 des Vertrages. Dagegen sind ihre gesamten landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse jenen Ausgleichsbeträgen unterworfen.

Die kann vor allem wegen der zur Zeit geltenden hohen Währungsausgleichsbeträge zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Bei den Verarbeitungserzeugnissen, die keinen Währungsausgleichsbeträgen unterliegen, ist der Preisunterschied der Grunderzeugnisse nämlich so groß, daß er sich angesichts der Besonderheiten des Marktes einiger empfindlicher Erzeugnisse erheblich auf die Wettbewerbsbedingungen bei Verarbeitungserzeugnissen auswirkt."

Die fünfte Begründungserwägung sieht vor, daß eine erneute Prüfung der Wirtschaftslage bei den in Frage kommenden, nicht unter Anhang II fallenden Erzeugnissen vor Jahresende stattfindet. Daher bestimmt Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung, daß die Währungsausgleichsbeträge bei Erzeugnissen der Tarifstellen 17.04 D (Zuckerwaren ohne Kakaogehalt, andere als Süßholz-Auszug, Kaugummi und sogenannte „weiße Schokolade"), 18.06 B (kakaohaltiges Speiseeis), 18.06 C (Schokolade und Schokoladewaren), 19.08 B (andere feine Backwaren als „Honigkuchen") und 21.07 C (nichtkakaohaltiges Speiseeis) nur bis zum 31. Dezember 1977 gelten.

Durch die Verordnung Nr. 2657/77 der Kommission vom 30. November 1977 über die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge auf bestimmte nicht unter Anhang II des Vertrages fallende Erzeugnisse (ABl. L 308, S. 48) wurde die zeitliche Begrenzung der Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 800/77 aufgehoben, die Währungsausgleichsbeträge wurden bei den fraglichen Erzeugnissen auf unbestimmte Zeit beibehalten.

Vor dem Erlaß der Verordnung Nr. 800/77 war die Entscheidung der Kommission vom 23. März 1977 ergangen, „mit der Irland ermächtigt wird, für einige landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 135 der Beitrittsakte zu treffen" (ABl. L 97, S. 29). Die Entscheidung ermächtigte Irland, bis zum 31. Dezember 1977 bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen u. a. der Tarifstellen 17.04 D, 18.06 B, 18.06 C, 19.08 B und 21.07 C mit Ursprung im Vereinigten Königreich einen Betrag zu erheben und bei der Ausfuhr der betreffenden Waren mit Ursprung in Irland nach dem Vereinigten Königreich einen Betrag zu gewähren. In den Begründungserwägungen zu dieser Entscheidung wird ausgeführt:

„. . . die gewährten oder erhobenen Währungsausgleichsbeträge [liegen] . . . für [die] Ausgangserzeugnisse für das Vereinigte Königreich bei 34,7 % und für Irland bei 10,4 %. Diese Situation, die für die betreffenden Hersteller in Irland einen relativen Kostennachteil von 24,3 % bringt, kann zu Wettbewerbsverzerrungen im Handel mit den in dem irischen Antrag genannten landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen zwischen den beiden Mitgliedstaaten führen. . . . Die derzeitige, seit November 1976 akute Situation hat in den betreffenden Sektoren der irischen Wirtschaft erhebliche Schwierigkeiten verursacht, . . ."

Die so in den zweiseitigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland eingeführten Währungsausgleichsbeträge wurden durch neue Beträge ersetzt, die sich im Anhang der Entscheidung der Kommission vom 4. Mai 1977 zur Änderung der Entscheidung vom 23. März 1977 (ABl. L 123, S. 18) finden. Nach ihrem Artikel 3 wurde diese zweite Entscheidung sowie die Entscheidung vom 23. März 1977 zu dem Zeitpunkt unanwendbar, an dem die Verordnung Nr. 800/77 wirksam wurde (also am 23. Mai 1977).

B — Sachverhalt

Am 28. Juli 1977 beantragte die Firma Peiser & Co. die Zollabfertigung von mehreren Posten Keksen und Schokolade, die sie in den Niederlanden zum Rechnungspreis von DM 30 030,28 gekauft hatte, zum freien Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland.

Mit Bescheid vom 29. Juli 1977 erhob das Hauptzollamt Hamburg-Ericus Währungsausgleich in Höhe von DM 282,53. Die Firma Peiser legte hiergegen Einspruch ein, der zurückgewiesen wurde. Im Anschluß daran hat sie am 19. Oktober 1977 Klage beim Finanzgericht Hamburg erhoben.

C — Die vorab zu entscheidende Frage

Da sich nach Auffassung des Finanzgerichts Hamburg das Problem der Gültigkeit einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts stellt, hat es mit Beschluß vom 23. November 1977 das Verfahren ausgesetzt und nach Artikel 177 EWG-Vertrag den Gerichtshof ersucht, vorab folgende Frage zu entscheiden:

„Ist die Verordnung (EWG) Nr. 800/77 der Kommission vom 20. April 1977 insoweit ungültig, als bei der Einfuhr bzw. bei der Ausfuhr von Waren der

TNrn. 18.06 C II a 1 (Codenummer 1806 650 20), 18.06 C II b 2 (Codenummer 1806 650 30 und 1806 700 50), 18.06 C II b 3 (Codenummer 1806 650 60) und 19.08 B II d 1 (Codenummer 1908 912 32) Währungsausgleich erhoben bzw. gewährt wird?"

Der Vorlagebeschluß ist am 15. Dezember 1977 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Zusammenfassung der nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen schriftlichen Erklärungen

A — Erklärungen der Firma Peiser

Nach Ansicht der Firma Peiser verstößt die Einführung des Währungsausgleichs für die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse gegen die zugrunde liegende Ermächtigung in der Verordnung Nr. 974/71, gegen Artikel 235 EWG-Vertrag, gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und gegen das Diskriminierungsverbot.

1. Die Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 800/77 im Hinblick auf die durch die Verordnung Nr. 974/71 erteilte Ermächtigung sowie nach Artikel 235 EWG-Vertrag.

Nach der Grundverordnung Nr. 974/71 des Rates dürften nur solche Erzeugnisse dem Währungsausgleich unterworfen werden, die laut Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b „Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind". In der Verordnung Nr. 800/77 habe der Gemeinschaftsgesetzgeber mit „einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages" auf die Verordnung Nr. 1059/69 des Rates vom 28. Mai 1969 zur Festlegung der Handelsregelung für bestimmte, aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellte Waren (ABl. L 141, S. 1) hinweisen wollen. Wenn Artikel 235 EWG-Vertrag als Ermächtigungsgrundlage herangezogen worden sei, so sei dies nur wegen der besonderen Handelsregelungen geschehen, die den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten hätten betreffen können und für die in Artikel 14 Absatz 3 und 4 dem Rat Ermächtigungen gegeben worden seien. Danach habe der Rat mit qualifizierter Mehrheit geeignete Vorschriften erlassen können, um der etwaigen Auswirkung von Sondermaßnahmen auf den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Desgleichen habe der Rat einstimmig Vorschriften erlassen dürfen, um einer besonderen Lage bestimmter Waren Rechnung zu tragen.

Voraussetzung für die Anwendung von Artikel 235 EWG-Vertrag sei aber, daß

— ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheine, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen,

— in dem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen seien,

— der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften erlasse.

Die Bestimmungen von Artikel 14 Absatz 3 und 4 der Verordnung Nr. 1059/69 genügten diesen Voraussetzungen nicht (im Zeitpunkt des Erlasses sei insbesondere in keiner Weise ersichtlich gewesen, ob ein Tätigwerden der Gemeinschaft „erforderlich" erscheine), auch hielten sie

die in Artikel 235 genannte Verfahrensregelung nicht ein (welche eine institutionelle Garantie gegen die Gefahr darstelle, daß Zuständigkeiten der Gemeinschaft über das in dem Vertrag geregelte Maß hinaus unangemessen ausgedehnt würden). Für die in Frage stehenden Erzeugnisse fehle also eine spezifische Regelung nach Artikel 235 des Vertrages. Deshalb hätten diese landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse nicht in den Währungsausgleich einbezogen werden dürfen.

2. Die Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 800/77 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

In Anwendung dieses Grundsatzes — auf den sich die Grundverordnung Nr. 974/71 ausdrücklich beziehe — reiche es nicht aus, wenn sich Währungsausgleichsbeträge auf ein Grunderzeugnis mit irgendeinem Betrag auf das Verarbeitungserzeugnis auswirkten, um für dieses Verarbeitungsprodukt Währungsausgleichsregelungen zu erlassen. Erforderlich sei vielmehr, daß diese Währungsausgleichsbeträge „unbedingt erforderlich" seien, um die Auswirkung der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse auszugleichen und daß Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs geführt hätten (vgl. Urteil vom 17. März 1976 in den verbundenen Rechtssachen 67 bis 85/75, Slg. 1976, 391, sowie das Urteil vom 14. Mai 1975 in der Rechtssache 74/74, Slg. 1975, 539).

Auch sei Artikel 190 EWG-Vertrag verletzt, da die Begründung der Verordnung Nr. 800/77 nicht ausreiche. Die Kommission habe keinen Nachweis dafür erbracht, daß Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen vorgelegen hätten und daß die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge erforderlich gewesen sei. Sie habe auch nicht gezeigt, in welcher Weise sich die auf die Grunderzeugnisse angewandten Ausgleichsbeträge auf den Wettbewerb mit Verarbeitungserzeugnissen ausgewirkt hätten.

Störungen im Warenverkehr müßten sich in einer sprunghaften Veränderung der Import- und Exportströme seit Einführung der Währungsausgleichsbeträge für die fraglichen Grunderzeugnisse bzw. seit Erweiterung der Bandbreiten der Währungen auswirken.

Aus dem Süßwarentaschenbuch des Bundesverbandes der deutschen Süßwarenindustrie e.V. gehe insbesondere hervor, daß im Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den übrigen Mitgliedstaaten die Einfuhr von Schokolade und Schokoladenwaren von 1966 bis 1976 zwar auf das Zweieinhalbfache, die Ausfuhr aber in der gleichen Periode auf das Sechsfache gestiegen sei (in der der Einführung der Währungsausgleichsregelung für Süßwaren unmittelbar vorausgehenden Periode, nämlich dem Jahre 1976, sei die Einfuhr um 12,3 %, die Ausfuhr um 15,6 % gestiegen). Bei Zuckerwaren hätten sich die Einfuhr und Ausfuhr in der Zehnjahresperiode von 1966 bis 1976 auf das Dreieinhalbfache erhöht (1976 habe sich die Einfuhr um 3,4 % vermindert, die Ausfuhr um 21 % erhöht).

Die Entwicklung des Handels zwischen den Hart- und Weichwährungsländern in den der Einführung des Währungsausgleichs vorausgehenden drei Jahren sei normal gewesen:

— mit einer einzigen Ausnahme zeigten die Importe keine sprunghaften Entwicklungen, aus denen auf Störungen des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten hätte geschlossen werden können,

— bei den Exporten hätte sich eine steigende (insbesondere bei dem wichtig-

sten Erzeugnis, der gefüllten Tafelschokolade) oder nur eine geringfügig fallende Tendenz gezeigt.

Die einzige Störung des Warenverkehrs sei also die Störung in den Handelsbeziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland gewesen. Solche bilateralen Störungen rechtfertigen aber nicht die Einführung eines multilateralen Währungsausgleichs. Das ergebe sich zunächst aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ferner aber auch aus der Auslegung der Verordnung Nr. 974/71, denn die Ermächtigung in Artikel 1 gehe nicht an die Kommission, sondern an den *einzelnen Mitgliedstaat*, der bei Handelsgeschäften für seine Währung eine Wechselkursdisparität zulasse.

Ein Währungsausgleich in Höhe von DM 282,53 bei einem Warenwert von DM 30 030,28 erscheine kaum geeignet, traditionelle Warenströme zu beeinflussen. Schon diese geringfügige Größenordnung lasse Störungen im Handelsverkehr als denkbar unwahrscheinlich erscheinen. Darüber hinaus sei auf den besonderen Charakter der zu beurteilenden Produkte abzustellen, bei denen die Herkunft aus einem bestimmten Land mit seinen besonderen Qualitäts- und Geschmacksmerkmalen wichtiger sei als eine geringfügige, durch Währungsdisparitäten verursachte Preiserhöhung oder -ermäßigung.

3. Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 800/77 wegen Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot, das in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag für den Gemeinsamen Agrarmarkt niedergelegt ist

In den Begründungserwägungen dieser Verordnung werde die Einbeziehung von Süßwaren in den Währungsausgleich damit begründet, daß die Währungsausgleichsbeträge auf den Grunderzeugnissen zu Preisunterschieden und Wettbewerbsverzerrungen auch bei den Verarbeitungserzeugnissen geführt hätten. Die Kommission habe es an jedweder Begründung dafür vermissen lassen, warum sie einzelne landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse in den Währungsausgleich einbezogen habe, andere wichtige Gruppen — wie vor allem Teigwaren, Marmeladen und Konfitüren, sowie zukkerhaltige Obstkonserven — jedoch nicht.

Neben dieser grundsätzlichen Diskriminierung enthalte die Verordnung Nr. 800/77 noch eine Reihe von einzelnen Diskriminierungen, für die keinerlei vernünftiger Grund ersichtlich sei. Fast sämtliche Schokoladenarten und Schokoladenartikel seien dem Währungsausgleich unterworfen. Ausgenommen sei aber sogenannte „weiße Schokolade" der Tarifnummer 17.04 C, die den gleichen Zukkergehalt wie braune Schokolade habe und wegen ihres Gehaltes an Kakaobutter auch fast so schmecke.

4. Grenzen des Ermessensspielraums der Kommission

Nach seiner ständigen Rechtsprechung beschränke sich der Gerichtshof darauf zu prüfen, ob der Behörde kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen sei. Dieses Prinzip schließe aber nicht völlig aus, daß der Gerichtshof auch wirtschaftliche Fakten würdigen dürfe, sofern diese Wertung zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der betreffenden Handlung erforderlich sei. Das sei insbesondere dann der Fall, wenn es um die Feststellung gehe, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet worden sei. Hier gehe es um die Frage, ob die Einführung von Währungsausgleichsmaßnahmen für die in Frage stehenden Erzeugnisse notwendig gewesen sei. Deshalb dürfe der Ermessensspielraum der Kommission nicht zu weit gezogen werden, weil Währungsausgleichs-

maßnahmen eine „Marktabschottung" darstellten, die an sich den Prinzipien des Gemeinsamen Marktes widerspreche. Aus diesem Grunde habe der Gerichtshof immer erklärt, daß nicht nur auf die monetären Verhältnisse, sondern auch auf die Marktbedingungen abzustellen sei. In den bereits erwähnten verbundenen Rechtssachen 67 bis 85/75 habe er die Kommission sogar für „verpflichtet" erklärt, das System der Ausgleichsbeträge für die fraglichen Erzeugnisse aufzuheben, sobald deren Anwendung nicht mehr erforderlich sei, um Störungen des Handelsverkehrs zu verhindern.

Anders als in der Rechtssache 5/73 (Balkan — Slg. 1973, 1091) beträfen die Ermessensfehler der Kommission hier nicht die Störungen im Handel eines bestimmten Produktes im Verhältnis zu einem einzigen anderen Land, hier gehe es vielmehr um die Ausdehnung der „Abschottung der Märkte" auf eine bedeutende Gruppe von Erzeugnissen bei fehlenden Störungen im Warenverkehr zwischen allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Handels zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland.

Die Kommission habe wiederholt betont — zuletzt am 10. Februar 1978 in einem Bericht an den Rat über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Währungsausgleichs (KOM (78) 20 endg.) —, daß Währungsausgleichsbeträge nur die Funktion haben könnten, abrupte Auswirkungen von Wechselkursänderungen kurzfristig abzufangen. Bei einem derartig kritisch zu beurteilenden System müßten aber die Grenzen der rechtlichen Zulässigkeit, wie sie sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Diskriminierungsverbot ergäben, besonders genau eingehalten werden.

B — Erklärungen der irischen Regierung

Nach Auffassung der irischen Regierung beruhen die Beanstandungen der Firma Peiser zumindest teilweise auf der irrigen Ansicht, daß Störungen im Warenverkehr tatsächlich eingetreten sein müßten, bevor Maßnahmen nach der Verordnung Nr. 974/71 ergriffen werden dürften.

Irland habe von Anfang an die Kommission ersucht, eine Maßnahme aufgrund der Verordnung Nr. 974/71 zu erlassen. Die Irland betreffende Schutzmaßnahme habe nicht die Wettbewerbsnachteile beseitigt, welche die irischen Hersteller im Handel mit den übrigen Mitgliedstaaten oder Drittländern betroffen hätten. Auch habe sie nicht die Möglichkeit von Verkehrsverlagerungen nach anderen Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Wenn der Gerichtshof zu dem Ergebnis komme, daß die Voraussetzungen der Verordnung Nr. 974/71 für die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge auf die fraglichen Erzeugnisse im Hinblick auf den Handel zwischen bestimmten Mitgliedstaaten nicht erfüllt gewesen seien, so solle er die Verordnung nicht insgesamt für ungültig erklären, sondern nur insoweit, als ihre Bestimmungen nach der Verordnung Nr. 974/71 nicht gerechtfertigt seien. Die Umstände ließen erkennen, daß die Störungen im Handel zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich erneut auftreten würden, wenn die Verordnung Nr. 800/77 insgesamt nicht mehr angewandt würde.

Bei der Ausübung der Ermächtigung der Verordnung Nr. 974/71, auf Erzeugnisse wie die im vorliegenden Falle in Rede stehenden Währungsausgleichsbeträge anzuwenden, seien die Erfordernisse des Artikels 235 erfüllt, wenn die Voraussetzung einer drohenden Störung des Warenverkehrs gegeben sei.

Objektive Gründe seien für die Entscheidung der Kommission maßgebend gewesen, in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 800/77 gewisse Verarbeitungserzeugnisse nicht aufzunehmen. Insbeson-

dere würden die Erzeugnisse, auf welche die Verordnung das System der Währungsausgleichsbeträge ausdehne, zwischen den Mitgliedstaaten und mit dritten Ländern in erheblichem Umfang gehandelt, während dies bei den anderen von der Firma Peiser erwähnten Erzeugnissen nicht der Fall sei. Der Gerichtshof könne jedenfalls erklären, daß bestehende Diskriminierungen beseitigt werden müßten, und damit im Ergebnis die Gemeinschaftsorgane verpflichten, die zu diesem Zweck notwendigen Schritte zu unternehmen.

C — Erklärungen der italienischen Regierung

Die italienische Regierung erinnert daran, daß sie in der anhängigen Rechtssache 11/78 sowohl die Verordnung Nr. 2657/77 als auch die Verordnung Nr. 800/77 insoweit angefochten habe, als die letztere über die Verordnung Nr. 2657/77 die weitere Geltung der Währungsausgleichsbeträge auch über den 31. Dezember 1977 hinaus anordne.

Da die zur Begründung der Ungültigkeit der Verordnung Nr. 800/77 vorgetragenen Erwägungen auch für die Entscheidung über die vom Finanzgericht vorgelegte Frage dienlich sein könnten, nimmt die italienische Regierung darauf als Stellungnahme in der vorliegenden Rechtssache Bezug.

1. Verstoß gegen Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71

Aus dieser Bestimmung ergebe sich, daß das Ermessen der Kommission bei der Beurteilung einer Gefahr von Störungen im Handel nur bei Agrarerzeugnissen ausgeübt werden könne. Auf Erzeugnisse, die „Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind", könnten die Ausgleichsbeträge nämlich nur angewandt werden, sofern eine Gefahr von Störungen im Handel mit den Agrarerzeugnissen bestehe, nach denen sich der Preis der Erzeugnisse, für welche die Regelung nach Artikel 235 getroffen worden sei, richte. Demgegenüber sei, wie sich aus der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 800/77 ergebe, die Gefahr von Störungen des Warenverkehrs auf der Stufe der (nichtlandwirtschaftlichen) Verarbeitungserzeugnisse beurteilt worden.

Richtig sei zwar, daß sämtliche landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse bereits Ausgleichsbeträgen unterlegen hätten, was vermuten lasse, daß die Gefahr von Störungen im Handel mit diesen Erzeugnissen bereits beseitigt gewesen sei. Eine Verschärfung der Gefahr könne sicherlich die Anwendung von Ausgleichsbeträgen auch auf die Verarbeitungserzeugnisse erforderlich machen. Aber die hier von der Kommission nicht beachtete Voraussetzung (vgl. die vorgenannte dritte Begründungserwägung) sei stets die Gefahr von Störungen im Handel mit landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen.

2. Ermessensmißbrauch

Nehme man an, daß die Kommission aufgrund der Verordnung Nr. 974/71 zur Einführung von Ausgleichsbeträgen auf die betreffenden Erzeugnisse befugt gewesen sei, so habe sie diese Befugnis zu einem anderen Zweck ausgeübt als demjenigen, zu dem sie ihr in dieser Ratsverordnung übertragen worden sei. Mit der Verordnung Nr. 800/77 habe die Kommission in Wirklichkeit nicht ein Problem der Gemeinsamen Argarpolitik zu lösen beabsichtigt (was das eigentliche Ziel des Systems der Währungsausgleichsbeträge bilde), sondern die von der irischen Verarbeitungsindustrie angezeigten Schwierigkeiten im Handel mit dem Vereinigten Königreich bekämpfen wollen. Dies ergebe sich aus folgendem:

— zum einen sei die Irland betreffende Entscheidung mit dem Beginn der An-

wendbarkeit der Verordnung Nr. 800/77 (23. Mai 1977) außer Kraft getreten,

— zum anderen seien Währungsausgleichsbeträge beispielsweise nicht auf weiße Schokolade und Honigkuchen angewandt worden, die sich hinsichtlich der Inzidenz des landwirtschaftlichen Grunderzeugnisses nicht von den anderen Erzeugnissen unterscheiden, die den Ausgleichsbeträgen unterworfen worden seien.

3. Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Die hier in Frage stehenden Erzeugnisse stellten stark verarbeitete Waren dar, deren Handel absolut unabhängig von den Märkten der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse sei. Für die Lösung der in den irischen Verarbeitungsindustrien im begrenzten Bereich des Handels mit dem Vereinigten Königreich aufgetretenen Schwierigkeiten wäre der Erlaß einer Vorschrift nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 1059/69 angemessen und ausreichend gewesen, was sich von der Anwendung von Ausgleichsbeträgen nicht sagen lasse.

Diesen ihrem Schriftsatz in der Rechtssache 11/78 entnommenen Ausführungen fügt die italienische Regierung einige Überlegungen hinzu, zu denen die Stellungnahme der Firma Peiser Veranlassung gegeben habe.

Das Nichtvorhandensein einer Gefahr von Störungen im Handel mit den in der Verordnung Nr. 800/77 genannten Erzeugnissen sei nicht der Hauptgrund für die Rechtswidrigkeit der Verordnung wegen Verletzung der Verordnung Nr. 974/71. Diese Rechtswidrigkeit ergebe sich insbesondere aus dem Nichtvorliegen einer Gefahr von Störungen im Handel mit den landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen, die bereits durch die Einführung von Ausgleichsbeträgen für diese Erzeugnisse beseitigt worden sei.

Die Verordnung Nr. 800/77 sei unter Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/74 erlassen worden, da das in dieser Bestimmung geforderte enge Abhängigkeitsverhältnis fehle, das allein die Anwendbarkeit der Ausgleichsbeträge auf die abgeleiteten nichtlandwirtschaftlichen Erzeugnisse rechtfertige (Urteil vom 12. November 1974 in der Rechtssache 34/74 — Roquette — Slg. 1974, 1217).

D — Erklärungen der Kommission

1. Störungen des Handels

a) Grundsätzliche Erwägungen

Die Verordnung Nr. 974/71 dürfe nicht dahin ausgelegt werden, daß die Währungsmaßnahmen zu Schwierigkeiten geführt haben bzw. Störungen eingetreten sein müssen. Es komme vielmehr darauf an, ob die Währungssituation eine Störungsgefahr mit sich bringe oder ob Störungen im Warenverkehr bei Nichteinführung des Währungsausgleichs zu befürchten seien (vgl. Urteil vom 20. Oktober 1977 in der Rechtssache 29/77 — Roquette — Slg. 1977, 1835).

Bei der Beurteilung dieser Störungsgefahr besitze die Kommission zusammen mit den zuständigen Verwaltungsausschüssen ein weites wirtschaftspolitisches Ermessen. Dies werde in dem vorerwähnten Urteil zu einer Rechtssache ausgeführt, die ähnlich wie der vorliegende Fall landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse betreffe, also einen Bereich, in dem der Einfluß vielfältiger Faktoren eine besonders komplexe und schwierig zu beurteilende wirtschaftliche Situation herbeiführe.

Schließlich dürften die Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlaß der Verordnung Nr. 800/77 nicht mit denjenigen der zugunsten Irlands getroffenen Schutzmaßnahmen verwechselt werden. Zu

deren Einführung habe es in der Tat des Nachweises besonderer Schwierigkeiten in Irland bedurft. Die Forderung, solche Schwierigkeiten müßten auch im Verhältnis zwischen den übrigen Mitgliedstaaten, insbesondere der Bundesrepublik und ihren europäischen Nachbarn nachgewiesen werden, sei unhaltbar.

b) Politik der Kommission im Bereich der Verarbeitungserzeugnisse

In einer ersten Phase habe sich die Kommission zur Richtschnur gemacht, nur solche Erzeugnisse in die Liste aufzunehmen, bei denen die Inzidenz des Währungsausgleichs mindestens 1,5 % unter Bezug auf den durchschnittlichen Warenwert betragen habe. Von einer Festsetzung sei abgesehen worden, wenn der Währungsausgleichsbetrag weniger als 0,25 RE/100 kg betragen haben würde.

Die Liste der Erzeugnisse, die in den Währungsausgleich einbezogen worden seien, sei entsprechend der Währungssituation erweitert oder gekürzt worden. 1975 habe man sich nach dem Grundsatz gerichtet, daß Währungsausgleichsbeträge nur für die Verarbeitungserzeugnisse festgesetzt werden sollten, bei denen die durchschnittliche maximale Inzidenz die Grenze von 5 % überschritten habe.

Obwohl sich die Währungssituation 1976 wieder verschlechtert habe (am 1. Januar 1977 habe der Abstand zwischen den reellen Kursen und den „grünen Kursen" für das britische Pfund — 38,5 %, für die italienische Lira — 19,2 % und den französischen Franken — 17,5 % erreicht), habe es die Kommission zunächst für vertretbar gehalten, den Währungsausgleich für die in der Verordnung Nr. 1059/69 genannten Erzeugnisse nicht wieder automatisch einzuführen. Aufgrund wiederholter Vorstellungen der irischen Regierung habe sich die Kommission jedoch zu einem raschen Eingreifen veranlaßt gesehen, um den Abstand von 24,3 % zu verringern, der sich aus der unterschiedlichen Festsetzung der grünen Kurse für das britische und irische Pfund ergeben hätte, und dies, obwohl in monetärer Hinsicht beide Währungen eine Einheit darstellten.

c) Die Verordnung Nr. 800/77

Nach näherer Analyse der wirtschaftlichen und rechtlichen Lage habe sich jedoch gezeigt, daß die aufgetretenen Probleme mit der zugunsten Irlands getroffenen Entscheidung, die durch die Verordnung Nr. 800/77 ersetzt worden sei, nicht sachgerecht hätten gelöst werden können.

Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Verordnung seien die für die Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge zugrunde gelegten Abweichungssätze der verschiedenen Gemeinschaftswährungen die folgenden gewesen: Britisches Pfund: — 34,7 %, irisches Pfund: — 10,4 %, französischer Franken: — 16,2 %, italienische Lira: — 21,1 %, Deutsche Mark: + 9,5 %, belgische und Luxemburger Franken: + 1,4 %, holländische Gulden: + 1,4 % und Dänenkronen: 0. Daraus hätte sich ergeben, daß die Differenz zwischen dem britischen und dem irischen Pfund weitaus geringer gewesen sei als zwischen dem britischen Pfund und allen starken Währungen; auch sei sie geringer gewesen als beispielsweise die Differenz zwischen der D-Mark und der italienischen Lira. Bei den fraglichen Erzeugnissen habe die tatsächliche Inzidenz des Währungsausgleichs die 5-%-Grenze überschritten, die im Jahre 1975 als maßgeblich für die Abschaffung des Währungsausgleichs angesehen worden sei. Angesichts dieser Lage sei die allgemeine Anwendung des Währungsausgleichs von vornherein die logische und naheliegende Lösung gewesen, die der üblichen Praxis entsprochen habe.

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führt die Kommission aus, daß der Mechanismus des Währungsausgleichs von Anfang an als ein globales System konzipiert worden sei, in dem die Ausgleichsbeträge, die sich aus der Währungssituation eines bestimmten Mitgliedstaats ergeben hätten, eng miteinander verzahnt gewesen seien. Hiervon zeuge Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71, der die Festsetzung von Ausgleichsbeträgen in allen Mitgliedstaaten davon abhängig mache, daß die Abweichung zumindest in einem Mitgliedstaat 2,5 % erreiche.

Eine regionale Anwendung des Währungsausgleichs würde in der Regel der Fälle zu Verzerrungen und Verkehrsverlagerungen führen, durch die andere Handelsströme begünstigt oder benachteiligt würden. Die britischen Erzeuger wären in einem solchen Fall verstärkt auf Länder aufwertender Währungen ausgewichen, denen gegenüber die Begünstigung sich habe besonders stark auswirken müssen.

Hätte man den Währungsausgleich auf das britische Pfund beschränkt, so hätte dies beispielsweise dazu geführt, die Ausfuhren abwertender Länder im Verhältnis zu Ausfuhren der aufwertenden Länder wesentlich zu bevorzugen, weil es am korrigierenden Effekt der Ausfuhrabgaben bzw. Subventionen aus diesen Ländern gefehlt hätte.

Darüber hinaus hätte eine Regionalisierung des Währungsausgleichs den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt.

Die Analyse der verfügbaren — vom Statistischen Amt der Gemeinschaften erstellten — Statistiken zeige eine Tendenz zu Verkehrsverlagerungen. Die insbesondere die Bundesrepublik Deutschland betreffenden, von der Firma Peiser vorgelegten Angaben entbehrten zum großen Teil der Aussagekraft. Betrachte man für die Zeit von 1974 bis 1976 die Handelsentwicklung für die einzelnen Länder isoliert, so erscheine es kaum möglich, sichere Schlußfolgerungen zu ziehen, da unterschiedliche und zum Teil disparate Tendenzen festzustellen seien. Untersuche man allerdings, wie sich der Handelsverkehr zwischen den Ländern mit starken und mit schwachen Währungen entwickelt habe, so gelange man zu der Feststellung, daß die Ausfuhren der letzteren in die ersteren in fast allen Fällen wesentlich zugenommen hätten, während die von den ersteren in die letzteren abgenommen hätten. Im übrigen hätten 1976 verschiedene Anzeichen — vor allem das Ansteigen der Konkursverfahren in diesem Wirtschaftssektor — darauf hingedeutet, daß sich die deutschen Erzeuger in einer besonders angespannten Wettbewerbssituation befunden hätten, die sich voraussichtlich in Bälde auf die Erzeugung insgesamt und den Handel ausgewirkt hätte.

Die Kommission bemerkt zu der Frage, ob der Währungsausgleich überhaupt geeignet sei, Störungen im Warenverkehr zu beseitigen (bei einem Warenwert von rund DM 30 000 habe im vorliegenden Fall der Währungsausgleichsbetrag nur rund DM 282 betragen), wenn die in Frage stehenden Erzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich nach Deutschland eingeführt worden wären, wären sie am 29. Juli 1977 bei der Ausfuhr aus jenem Mitgliedstaat zusätzlich mit einem Währungsausgleichsbetrag von etwa DM 1 000 belegt worden. Zusammen mit dem deutschen Währungsausgleichsbetrag hätte die Belastung somit zwischen 4 und 5 % bezogen auf den Warenwert betragen — eine Inzidenz, die man nicht mehr als unbeachtlich bezeichnen könne.

2. Vereinbarkeit der angefochtenen Regelung mit Artikel 235 EWG-Vertrag

Der Wortlaut des Artikels 235 sei elastischer und stelle nur darauf ab, ob ein Tä-

tigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheine. Der Rat habe in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 die grundsätzliche Entscheidung über die Einbeziehung derjenigen Verarbeitungserzeugnisse in den Währungsausgleich getroffen, die sich zwar außerhalb des Anhangs II des EWG-Vertrags befänden, aber der Sonderregelung der Verordnung Nr. 1059/69 unterworfen seien. Damit würden diese Verarbeitungserzeugnisse hinsichtlich des Währungsausgleichs ebenso behandelt wie andere Verarbeitungserzeugnisse, die — weil im Anhang II aufgeführt — als solche unter die Gemeinsame Marktorganisation fielen. Im übrigen sei der Umstand, daß ein Verarbeitungserzeugnis im Anhang II des Vertrages aufgeführt sei, in vielen Fällen ein Ergebnis des Zufalls oder aber einer politischen Zweckmäßigkeitsentscheidung. Deshalb sei es erforderlich gewesen, die sich hieraus ergebende Lücke durch die „spezifische Regelung" der Verordnung Nr. 1059/69 zu schließen. Die Firma Peiser werde wohl kaum so weit gehen wollen, diese Regelung in Frage zu stellen, die sich im praktischen Ergebnis nicht von einer gewöhnlichen Marktordnungsregelung unterscheide.

3. Die Frage der Diskriminierung

a) Der allgemeine Diskriminierungsvorwurf

Die Kommission verweist zunächst auf ihre grundsätzlichen Bemerkungen betreffend den Bereich der Verarbeitungserzeugnisse.

Nach ihrer Ansicht ist die Methode der wertenden Auswahl, nach der sie hätte prüfen und darlegen müssen, daß bei bestimmten Verarbeitungserzeugnissen und im Verhältnis zwischen bestimmten Ländern Schwierigkeiten und Störungen im Warenverkehr eingetreten seien, praktisch wegen der sich aus dem System ergebenden Sachzwänge nicht gangbar (vgl. Rechtssache 29/77). Dies bedeute aber nicht, daß die Kommission deshalb dazu verurteilt wäre, ausschließlich die abstrakt-pauschale Methode zu verwenden, die nur auf die rechnerische Inzidenz des Währungsausgleichsbetrags abstelle, sie könne vielmehr beide Methoden miteinander verbinden. Auf der Grundlage, daß die 5-%-Schwelle überschritten sei, prüfe sie insbesondere im Licht der Beschwerden oder Anträge von Mitgliedstaaten oder Handelskreisen, ob eine Störung des Warenverkehrs eingetreten oder zu befürchten sei.

Die Situation bei Teigwaren liege anders, da das hauptsächliche Grunderzeugnis, nämlich Hartweizen, seit 1974 vom Währungsausgleich ausgenommen worden sei. Bei Konfitüren und Marmeladen habe die Inzidenz die 5-%-Schwelle im Durchschnitt nicht erreicht. Außerdem gehörten diese Erzeugnisse nicht zur Kategorie der Verarbeitungserzeugnisse nach der Verordnung Nr. 1059/69 (das gleiche gelte für zuckerhaltige Obstkonserven), sondern seien der Marktordnungsregelung der Verordnung Nr. 516/77 unterworfen.

b) Zum Vorwurf der speziellen Diskriminierungen

Das Wettbewerbsverhältnis zwischen weißer Schokolade und anderen Schokoladenwaren könne wegen des recht unterschiedlichen Geschmacks nur beschränkt sein. Irgendwelche Beschwerden seien im übrigen noch nicht eingegangen. Der Schwerpunkt der Erzeugung liege im Vereinigten Königreich, aber die Exporte von dort in die währungsstarken Länder hätten praktisch stagniert, die Exporte aus den währungsstarken Ländern jedoch zugenommen. Was Kakaopulver anbelange, so stünde es in keinem unmittelbaren Wettbewerb zu den Schokoladenerzeugnissen.

c) Allgemeine Bemerkungen zur Frage der Diskriminierung im Bereich des Währungsausgleichs

Das Risiko einer objektiven Ungleichbehandlung ließe sich praktisch nur vermeiden, wenn ausschließlich die pauschal-abstrakte Methode angewandt würde. Der Preis für eine solche Verfahrensweise wäre aber eine erhebliche Ausweitung des Währungsausgleichs, ohne daß hierzu zwingende wirtschaftliche Notwendigkeiten vorlägen. Sollte der Gerichtshof der Auffassung der Firma Peiser folgen, daß es unverständlich sei, warum das eine oder andere Erzeugnis nicht dem Währungsausgleich unterliege, so würde die Kommission hieraus die Konsequenzen ziehen. Eine solche Feststellung könne aber nicht dazu führen, die Gesamtregelung für ungültig zu erklären.

Im Ergebnis schlägt die Kommission daher dem Gerichtshof vor, für Recht zu erkennen, daß keiner der vorgebrachten Gründe Veranlassung gebe, die Rechtsgültigkeit der Verordnung Nr. 800/77 in Frage zu stellen. Eine ausdrückliche Erwähnung der vom Finanzgericht Hamburg in seiner Vorlagefrage erwähnten Tarifnummern sei nicht erforderlich.

Die Firma Peiser, vertreten durch Rechtsanwalt J. Gündisch, Hamburg, die irische Regierung, vertreten durch den Barrister at Law J. Murray, die italienische Regierung, vertreten durch den Avvocato dello Stato I. M. Braguglia, und die Kommission der EG, vertreten durch ihren Rechtsberater P. Gilsdorf als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 12. Dezember 1978 mündliche Ausführungen gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 1. Februar 1979 vorgetragen.

In einem Schreiben an den Gerichtshof vom 27. März 1979 hat sich der Prozeßbevollmächtigte der Klägerin des Ausgangsverfahrens zu den Schlußanträgen des Generalanwalts geäußert und die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung beantragt.

Der Gerichtshof hat in nichtöffentlicher Sitzung am 3. April 1979 festgestellt, daß alle für die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen erforderlichen Gesichtspunkte aktenkundig sind. Er hat daher beschlossen, die mündliche Verhandlung nicht wiederzueröffnen.

Entscheidungsgründe

1 Das Finanzgericht Hamburg hat mit Beschluß vom 23. November 1977, beim Gerichtshof eingegangen am 15. Dezember 1977, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 800/77 der Kommission vom 20. April 1977 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 572/76 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge bezüglich der Liste der diesen Beträgen unterworfenen Erzeugnisse (ABl. 1977, L 97, S. 18) vorgelegt.

2 Diese Frage ist im Rahmen eines Rechtsstreits aufgeworfen worden, in dem es um die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen in Höhe von DM 282,53 für die Einfuhr verschiedener, von der im Ausgangsverfahren klagenden Firma Peiser in den Niederlanden für DM 30 030,28 gekaufte Posten Kekse und Schokolade der Tarifstellen 18.06 C und 19.08 B GZT in die Bundesrepublik Deutschland geht. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat beim Finanzgericht Hamburg gegen das zuständige Hauptzollamt, den Beklagten des Ausgangsverfahrens, Klage auf Aufhebung des Bescheides über die Erhebung dieser Währungsausgleichsbeträge erhoben.

3 In dem Rechtsstreit geht es um die Anwendung des Systems der Währungsausgleichsbeträge auf Erzeugnisse, die nicht unter Anhang II des Vertrages fallen und im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b 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. 1971, L 106, S. 1), Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind. Die in der Verordnung Nr. 800/77 bezeichneten Erzeugnisse fallen unter die Tarifstellen 17.04 D (Zuckerwaren ohne Kakaogehalt, andere als Süßholz-Auszug, Kaugummi und sogenannte „weiße Schokolade"), 18.06 B (kakaohaltiges Speiseeis), 18.06 C (Schokolade und Schokoladewaren), 19.08 B (andere feine Backwaren als Honigkuchen und ähnliche Backwaren) und 21.07 C (Speiseeis, nicht kakaohaltig). Weil alle landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, aus denen diese Waren hergestellt werden, hohen Ausgleichsbeträgen unterworfen waren, war — wie es in der zweiten und dritten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 800/77 heißt — „der Preisunterschied der Grunderzeugnisse ... so groß, daß er sich angesichts der Besonderheiten des Marktes einiger empfindlicher Erzeugnisse erheblich auf die Wettbewerbsbedingungen bei Verarbeitungserzeugnissen" auswirkte.

4 Dem Erlaß dieser ab 23. Mai 1977 anwendbaren Verordnung war die Entscheidung der Kommission vom 23. März 1977 (ABl. 1977, L 97, S. 29) vorausgegangen, mit der Irland ermächtigt wurde, für einige landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 135 der Beitrittsakte zu treffen, und die es diesem Mitgliedstaat erlaubte, für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse der vorgenannten Tarifstellen bei der Einfuhr aus dem Vereinigten Königreich einen Betrag zu erheben und bei der Ausfuhr nach diesem Land einen Betrag zu gewähren. In den Begründungserwägungen zu dieser Entscheidung hieß es:

„... die gewährten oder erhobenen Währungsausgleichsbeträge ... [für die] Ausgangserzeugnisse [liegen] für das Vereinigte Königreich bei 34,7 % und für Irland bei 10,4 %. Diese Situation, die für die ... Hersteller in Irland einen relativen Kostennachteil von 24,3 % bringt, kann zu Wettbewerbsverzerrungen im Handel mit den in dem irischen Antrag genannten landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen zwischen den beiden Mitgliedstaaten führen. ... Die derzeitige, seit November 1976 akute Situation hat in den betreffenden Sektoren der irischen Wirtschaft erhebliche Schwierigkeiten verursacht ..."

Die mit dieser auf das Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland beschränkten Regelung eingeführten Währungsausgleichsbeträge sind mit Entscheidung der Kommission vom 4. Mai 1977 (ABl. 1977, L 123, S. 18) geändert worden; nach dieser sollte diese letztgenannte Entscheidung ebenso wie die erstgenannte an dem Tage unanwendbar werden, an dem die Verordnung Nr. 800/77 wirksam wurde.

5 Das Finanzgericht Hamburg legt folgende Frage vor:

„Ist die Verordnung (EWG) Nr. 800/77 der Kommission vom 20. April 1977 insoweit ungültig, als bei der Einfuhr bzw. bei der Ausfuhr von Waren der TNrn. 18.06 C II a l (Codenummer 1806 650 20), 18.06 C II b 2 (Codenummer 1806 650 30 und 1806 700 50), 18.06 C II b 3 (Codenummer 1806 650 60) und 19.08 B II d 1 (Codenummer 1908 912 32) Währungsausgleich erhoben bzw. gewährt wird?"

6 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hält es für unzulässig, auf Verarbeitungserzeugnisse, die nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne des Anhangs II des Vertrages sind, jedoch aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellt werden, gemäß der Verordnung Nr. 974/71 des Rates Währungsausgleichsbeträge anzuwenden.

7 Die Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 in der Fassung der Verordnung Nr. 2746/72 ist auf „den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 28, 43 und 235" gestützt. Nach Artikel 1 Absatz 2 dieser Verordnung gilt Absatz 1 für

„a) Erzeugnisse, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind;

b) Erzeugnisse, deren Preis sich nach dem Preis der in Buchstabe a genannten Erzeugnisse, die unter die gemeinsame Agrarmarktorganisation fallen oder Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind, richtet."

Artikel 235 des Vertrages lautet:

„Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften."

Gestützt auf diese Vorschrift, hat der Rat am 28. Mai 1969 auf Vorschlag der Kommission nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments die Verordnung Nr. 1059/69 zur Festlegung der Handelsregelung für bestimmte, aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellte Waren erlassen. Zu den unter diese Verordnung fallenden Waren gehören auch die Waren der Tarifnummer 18.06 (Schokolade und andere kakaohaltige Lebensmittelzubereitungen) und 19.08 (feine Backwaren, auch mit beliebigem Gehalt an Kakao). Die in der Frage genannten Erzeugnisse sind somit Gegenstand einer spezifischen Handelsregelung nach Artikel 235 des Vertrages, und für sie dürfen Währungsausgleichsbeträge festgesetzt werden.

8 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung machen geltend, mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 800/77 habe die Kommission Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 verletzt, wonach „Absatz 1 ... nur angewandt [wird], sofern die Anwendung der dort genannten Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würde." Aufgrund dieser Vorschrift hätten für Erzeugnisse, die nicht unter Anhang II des Vertrages fallen, jedoch Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind, Ausgleichsbeträge nur zu dem Zweck eingeführt werden dürfen, die Gefahr von Störungen im Handel mit den landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Zucker, Getreide usw.) zu vermeiden, von denen die Verarbeitungserzeugnisse (Speiseeis, Schokolade, Kekse) abhängen. Die Kommission habe nach den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 800/77 nicht die Gefahr von Störungen im Handel mit Agrarerzeugnissen, sondern die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen bei Verarbeitungserzeugnissen in Erwägung gezogen. Außerdem sei die Begründung der Verordnung Nr. 800/77 lückenhaft, weil sie die Gefahr von Störungen im Handel mit Agrarerzeugnissen unberücksichtigt lasse und sich auf die

Feststellung beschränke, es bestehe die Gefahr von Störungen der Wettbewerbsbedingungen im Handel mit Verarbeitungserzeugnissen.

9 Tatsächlich hat die Kommission zur Begründung der Verordnung Nr. 800/77 ausgeführt: „Bei den Verarbeitungserzeugnissen, die keinen Währungsausgleichsbeträgen unterliegen, ist der Preisunterschied der Grunderzeugnisse ... so groß, daß er sich ... erheblich auf die Wettbewerbsbedingungen bei Verarbeitungserzeugnissen auswirkt."

10 Nach dem Wortlaut von Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 in der Fassung der Verordnung Nr. 2746/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. 1972, L 291, S. 148) ist für die Anwendung von Ausgleichsbeträgen auf landwirtschaftliche Grunderzeugnisse erforderlich, daß die in Absatz 1 genannten Währungsmaßnahmen (d. h. das Zulassen von Schwankungen des Wechselkurses der Währung eines Mitgliedstaats) zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würden. Bei den Verarbeitungserzeugnissen sind die anzuwendenden Ausgleichsbeträge nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 gleich der Inzidenz auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des Ausgleichsbetrags auf die Preise des Grunderzeugnisses, nach denen sich die Preise des betreffenden Erzeugnisses richten. Zur Rechtfertigung der Anwendung von Ausgleichsbeträgen auf Verarbeitungserzeugnisse ist also ausreichend, daß die auf die Grunderzeugnisse anwendbaren Ausgleichsbeträge eine erhebliche Inzidenz auf die Preise der Verarbeitungserzeugnisse haben. Für die landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, aus denen die von der Verordnung Nr. 800/77 erfaßten Erzeugnisse hergestellt werden, war die Gefahr von Störungen bereits festgestellt worden, als auf diese Grunderzeugnisse Ausgleichsbeträge angewandt wurden. Deshalb hat sich die Kommission mit Recht auf die Feststellung beschränkt, daß die Inzidenz der auf die Grunderzeugnisse anwendbaren Währungsausgleichsbeträge auf die Preise der Verarbeitungserzeugnisse so groß sei, daß der Preisunterschied der Grunderzeugnisse sich erheblich auf die Wettbewerbsbedingungen bei Verarbeitungserzeugnissen auswirke. Die Verordnung Nr. 800/77 ist also hinreichend begründet.

11 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung machen weiter geltend, die Kommission habe die Währungsausgleichsbeträge auf die streitigen Erzeugnisse nicht etwa angewandt, um Problemen zu begegnen, die aus der Instabilität der Währungsverhältnisse für das ordnungsgemäße Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen entstehen könnten, son-

dern um von den irischen Verarbeitungsindustrien angezeigte Schwierigkeiten im Handelsverkehr mit dem Vereinigten Königreich zu beseitigen. Die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf die streitigen Erzeugnisse im Handel zwischen Mitgliedstaaten und mit Drittländern sei durch die geringe Inzidenz, die die Währungsschwankungen auf die Preise der Verarbeitungserzeugnisse haben könnten, nicht gerechtfertigt. Nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 1059/69 hätte der Rat geeignete Vorschriften erlassen können, sei es, um der etwaigen Auswirkung von Sondermaßnahmen auf den Warenverkehr Rechnung zu tragen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen in bezug auf die Preise für gewisse Grunderzeugnisse erlassen werden könnten, sei es, um einer besonderen Lage bestimmter Waren Rechnung zu tragen. Der auf die im vorliegenden Verfahren betroffenen Erzeugnisse bezügliche Teil der Verordnung Nr. 800/77 verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil zur Lösung der auf den Handelsaustausch mit dem Vereinigten Königreich beschränkten Schwierigkeiten der irischen Verarbeitungsindustrien eine auf diesen Artikel 14 gestützte Regelung angemessen und ausreichend, die Anwendung von Ausgleichsbeträgen dagegen weder notwendig noch im Hinblick auf den erstrebten Zweck verhältnismäßig gewesen sei.

12 Die Kommission trägt vor, sie habe im Jahre 1975 als Leitlinie beschlossen, daß Währungsausgleichsbeträge nur für solche Verarbeitungserzeugnisse festgesetzt werden sollten, bei denen die durchschnittliche maximale Inzidenz des Währungsausgleichs die Grenze von 5 % überschritten habe. Am 1. Januar 1977 habe der Abstand zwischen den „grünen Kursen" für das britische und das irische Pfund 24,3 % betragen, was zu wiederholten Vorstellungen der irischen Regierung und als deren Ergebnis zur Entscheidung vom 23. März 1977 geführt habe, mit der Irland ermächtigt worden sei, Schutzmaßnahmen zu treffen. Nach näherer Analyse der wirtschaftlichen und rechtlichen Lage habe sich jedoch gezeigt, daß die aufgetretenen Probleme mit der zugunsten Irlands getroffenen Entscheidung nicht sachgerecht hätten gelöst werden können. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 800/77 seien die für die Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge zugrunde gelegten Abweichungssätze der verschiedenen Gemeinschaftswährungen die folgenden gewesen: Britisches Pfund: — 34,7 %, irisches Pfund: — 10,4 %, französischer Franken: — 16,2 %, italienische Lira: — 21,1 %, Deutsche Mark: + 9,3 %, belgischer und Luxemburger Franken: + 1,4 %, holländischer Gulden: + 1,4 % und Dänenkronen: 0. Daraus habe sich ergeben, daß die Differenz zwischen dem britischen und dem irischen Pfund weitaus geringer gewesen sei als zwischen dem britischen Pfund und allen starken Währungen und auch geringer als zwischen der D-Mark und der italieni-

schen Lira. Außerdem habe bei den fraglichen Erzeugnissen die tatsächliche Inzidenz des Währungsausgleichs die 5-%-Grenze überschritten, die im Jahre 1975 als maßgeblich für die Abschaffung des Währungsausgleichs angesehen worden sei. Artikel 14 der Verordnung Nr. 1059/69 betreffe nur den Erlaß „geeigneter Vorschriften" zu dem Zweck, „der etwaigen Auswirkung von Sondermaßnahmen — die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für die Landwirtschaft in bezug auf die Preise für gewisse Grunderzeugnisse erlassen werden könnten — auf den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittländern Rechnung zu tragen". Diese Vorschrift sei deshalb nicht geeignet, der Gefahr von Störungen im Handel mit Verarbeitungserzeugnissen zu begegnen, die durch die Währungssituation der Mitgliedstaaten verursacht würden.

13 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung haben die von der Kommission genannten Zahlen nicht bestritten.

14 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht geltend, die Ausdehnung des Währungsausgleichssystems auf Süßwaren sei nicht durch den Umstand gerechtfertigt, daß die auf die Grunderzeugnisse angewandten Ausgleichsbeträge auch Preisunterschiede und Verzerrungen bei den Verarbeitungserzeugnissen zur Folge gehabt hätten, denn die Kommission habe nicht gesagt, warum sie das System der Ausgleichsbeträge auf bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse ausgedehnt, andere wichtige Gruppen von Erzeugnissen — wie Teigwaren, Marmeladen und Konfitüren sowie zuckerhaltige Obstkonserven — jedoch nicht berücksichtigt habe. Das Fehlen von Ausgleichsbeträgen für die letztgenannten Erzeugnisse habe zu einer Diskriminierung zwischen den Exporteuren dieser Erzeugnisse und den Exporteuren der unter die angegriffene Verordnung fallenden Erzeugnisse geführt.

15 Indessen ist die Kommission nicht verpflichtet, für alle Erzeugnisse einer Warengruppe Ausgleichsbeträge festzusetzen, sie kann vielmehr die Notwendigkeit der Anwendung solcher Ausgleichsbeträge für einzelne Erzeugnisse oder für einzelne Gruppen von Erzeugnissen getrennt prüfen. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat auch nicht nachgewiesen, daß es sich um vergleichbare Erzeugnisse handelt, die mit den von der Verordnung betroffenen Erzeugnissen im Wettbewerb stehen. Es ist deshalb festzustellen, daß die Kommission die Verordnung Nr. 800/77 erlassen und Währungsausgleichsbeträge für die betroffenen Erzeugnisse festsetzen durfte.

Kosten

16 Die Auslagen der irischen und der italienischen Regierung sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Finanzgericht Hamburg anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Finanzgericht Hamburg mit Beschluß vom 23. November 1977 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 800/77 in Frage stellen könnte.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. April 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Für den Präsidenten

J. Mertens de Wilmars

Präsident der Ersten Kammer