Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hessischen Finanzgericht mit Beschluß vom 24. März 1980 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Prüfung der gestellten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnungen Nrn. 687/79, 797/79 und 1152/79 der Kommission beeinträchtigen könnte.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe Bosco

Touffait Due Everling Chloros

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Mai 1981

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 24. FEBRUAR 1981

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Artikel 29 Absatz 1 der Ratsverordnung Nr. 1035/72 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 118 vom 20. Mai 1972, S. 1 ff.) in der Fassung der Ratsverordnung Nr. 2454/72 (ABl. L 266 vom 25. November 1972, S. 1 ff.) bestimmt:

„1. Im Handel mit dritten Ländern können geeignete Maßnahmen angewandt werden,

— wenn in der Gemeinschaft der Markt für eines oder mehrere der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse" (unter anderem Tafeläpfel der Tarifstelle 08.06 A II) „aufgrund von Einfuhren oder

Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht wird, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden könnten,

— oder wenn sich die im Rahmen der Artikel 18 und 19 durchgeführten Rücknahme- oder Ankaufsmaßnahmen für die in Anhang IIIa genannten Erzeugnisse auf erhebliche Mengen beziehen.

Diese Maßnahmen können nur so lange angewandt werden, bis die tatsächliche oder die drohende Störung behoben ist bzw. die aus dem Handel genommenen oder aufgekauften Mengen sich erheblich verringert haben."

Nach Unterabsatz 2 der genannten Vorschrift legt der Rat die Durchführungsbestimmungen zu diesem Absatz fest. Absatz 2 des Artikels 29 bestimmt weiter, daß, falls die in Absatz 1 erwähnte Lage eintritt, die Kommission die erforderlichen Maßnahmen beschließt, daß diese den Mitgliedstaaten mitgeteilt und unverzüglich angewandt werden.

Die Voraussetzungen für die Anwendung von Schutzmaßnahmen auf dem Sektor Obst und Gemüse wurden in der Ratsverordnung Nr. 2707/72 (ABl. L 291 vom 28. Dezember 1982, S. 3 ff.) festgelegt. Ihr Artikel 1 bestimmt:

„Bei der Beurteilung der Frage, ob die in Artikel 29 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 bezeichnete Lage eingetreten ist, 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 festgestellten Preise oder deren voraussichtliche Entwicklung, insbesondere eine Tendenz zu einem übermäßigen Kursrückgang oder zu einer überhöhten Kurssteigerung gegenüber den Grundpreisen, oder bei Erzeugnissen, für die kein Grundpreis besteht, gegenüber den Notierungen der letzten Jahre;

d) wenn die zu Beginn dieses Artikels genannte Lage aufgrund von Einfuhren eintritt:

— die auf dem Markt der Gemeinschaft festgestellten Notierungen der Erzeugnisse aus dritten Ländern, insbesondere eine Tendenz zu einem übermäßigen Kursrückgang;

— die Mengen, für die Rücknahmemaßnahmen erfolgen oder erfolgen könnten."

In Artikel 3 heißt es:

„(1) Gemäß Artikel 29 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 können die folgenden Maßnahmen getroffen werden:

— wenn die in Absatz 1 erster Gedankenstrich des genannten Artikels bezeichnete Lage eintritt, die Aussetzung der Einfuhren oder Ausfuhren oder die Erhebung von Ausgleichsabgaben;

— wenn die in Absatz 1 zweiter Gedankenstrich des genannten Artikels bezeichnete Lage eintritt, die Aussetzung der Einfuhren oder die Erhebung eines Zusatzbetrags in Höhe von 50 v. H. des Unterschieds zwischen dem Grundpreis und dem in Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a) erster Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 bezeichneten Preis.

...

(2) Diese Maßnahmen dürfen nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden, die unbedingt notwendig sind.

(3) Die in Absatz 1 vorgesehenen Maßnahmen tragen der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung, die sich auf dem Weg nach der Gemeinschaft befinden. ... Sie können auf Einfuhren mit Herkunft aus oder Ursprung in bestimmten Ländern ... bestimmte Qualitäten, Größensortierungen oder Sortengruppen beschränkt werden.

Die in Absatz 1 erster Gedankenstrich vorgesehenen Maßnahmen können auf Einfuhren nach oder auf Ausfuhren aus bestimmten Gebieten der Gemeinschaft beschränkt werden."

Von diesen Vorschriften glaubte die Kommission im Frühjahr 1979 Gebrauch machen zu sollen, nachdem sie festgestellt hatte, daß die Apfelerzeugung im laufenden Wirtschaftsjahr die des Vorjahres erheblich überschritten hatte, daß die vorhandenen Lagervorräte bedeutend größer waren als zum gleichen Zeitpunkt der letzten beiden Wirtschaftsjahre, daß in mehreren Mitgliedstaaten die Erzeugerpreise im Vergleich zum Grundpreis besonders niedrig waren und daß die im laufenden Wirtschaftsjahr in Ländern der südlichen Erdhälfte zur Ausfuhr verfügbaren Mengen erheblich größer zu sein schienen als in den vergangenen Wirtschaftsjahren. Sie bemühte sich aber zunächst — Anfang März — in Verhandlungen mit den wichtigsten Lieferländern eine Reduzierung der voraussichtlichen Exporte von 380 000 t, von denen auf Chile 75 000 t entfallen sollten, auf 310 000 t zu erreichen. Dabei konnte sie mit Südafrika, Argentinien, Australien und Neuseeland zu einer Einigung kommen. Dagegen bestand Chile darauf, wenigstens 55 000 t in die Gemeinschaft exportieren zu können, weil dafür schon Exportverträge abgeschlossen worden seien. Davon ausgehend, daß der Gemeinschaftsmarkt störungsfrei nicht mehr als 310 000 t aufnehmen könne, von denen — nach anteiliger Kürzung der vorgesehenen Exporte — auf Chile 42 000 t entfallen sollten, war die Kommission daher bestrebt, dieses Ziel im Verhältnis zu Chile mit Hilfe einseitiger Schutzmaßnahmen zu erreichen.

Zu diesem Zweck, und weil nach den ihr vorliegenden Informationen über bereits auf dem Weg sich befindende Ware oder in den letzten Tagen beladene Schiffe zu erwarten war, daß die genannte Menge am 25. April erreicht sein werde, erließ die Kommission am 5. April 1979 die Verordnung Nr. 687/79 (ABl. L 86 vom 6. April 1979, S. 18). Diese bestimmte in Artikel 1, daß die Überführung in den freien Verkehr von Äpfeln der Tarifstelle 08.06 A II des Gemeinsamen Zolltarifs mit Ursprung in Chile vom 25. April bis 15. August 1979 ausgesetzt werde. Gleichzeitig erklärte die Kommission der chilenischen Regierung in einer Verbalnote vom 6. April 1979 ihre Bereitschaft, die getroffene Maßnahme zu überdenken, wenn die Importe am 25. April den angegebenen Umfang (42 000 t) noch nicht erreicht haben sollten.

Nachdem der Kommission in einem Aide-mémoire der chilenischen Botschaft vom 17. April 1979 mitgeteilt worden war, drei Schiffe mit einer Ladung von 6 400 t, die in den früheren Schätzungen berücksichtigt worden seien, würden nicht vor dem 25. April in der Gemeinschaft eintreffen, erließ sie, um diese Einfuhren noch zu ermöglichen, dabei aber auch sicherzustellen, daß es nicht zu weiteren Importen käme, am 23. April 1979 die Verordnung Nr. 797/79 (ABl. L 101 vom 24. April 1979, S. 7), deren

Artikel 1 den Artikel 1 der Verordnung Nr. 687/79 durch folgende Bestimmung ergänzte:

„Für die im ersten Unterabsatz genannten Äpfel, die mit Frachtschiffen, welche Chile spätestens am 12. April 1979 verlassen haben, zu einem Hafen in der Gemeinschaft befördert werden, wird die Überführung in den freien Verkehr in der Gemeinschaft jedoch erst ab 5. Mai 1979 ausgesetzt.

. . ."

Am 5. Mai 1979 zeigte sich offenbar, daß bestimmte, bis dahin berücksichtigte Mengen chilenischer Äpfel nicht für den Markt der Gemeinschaft bestimmt waren und daß von der Chile zugestandenen Menge erst 38 600 t importiert waren. Weil bekannt war, daß zwei Schiffe mit einer Ladung von 3 800 t die Gemeinschaft zwischen dem 5. und dem 19. Mai erreicht hatten — die Ware war in zollamtliche Verwahrung genommen worden —, erließ die Kommission am 12. Juni 1979 noch die Verordnung Nr. 1152/79 (ABl. L 144 vom 13. Juni 1979, S. 13), die dem zweiten Absatz des Artikels 1 der Verordnung Nr. 687/79 folgende Fassung gab:

„Für die im ersten Absatz genannten Äpfel, die mit Frachtschiffen, die vor dem 19. Mai 1979 einen Gemeinschaftshafen erreicht haben, befördert werden, wird die Überführung in den freien Verkehr in der Gemeinschaft jedoch erst ab 17. Juni 1979 ausgesetzt."

Auf diese Weise konnten offenbar insgesamt 42 400 t chilenischer Äpfel im Wirtschaftsjahr 1978/79 in die Gemeinschaft eingeführt werden.

Die Import- und Großhandel mit Obst und Gemüse betreibende Firma Dürbeck, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, hatte Verträge über die Einfuhr von 300 000 Kisten Äpfel aus Chile abgeschlossen, von denen bei Erlaß der Verordnung Nr. 687/79 erst 180 000 Kisten importiert waren. Die restliche Menge sollte so verladen werden, daß das Schiff zwischen dem 18. und 20. April in Chile aus dem Hafen auslaufen konnte. Mit Rücksicht auf die von der Kommission getroffenen Maßnahmen, und weil diese einem in Fernschreiben vom 10. und 12. April 1979 übermittelten Antrag auf Gewährung einer Ausnahmegenehmigung für 2 000 t nicht stattgegeben hatte, stornierte die Firma Dürbeck ihren Kauf- und Chartervertrag.

Um die Rechtmäßigkeit der von der Kommission getroffenen Maßnahmen überprüfen lassen zu können, vielleicht auch, um einen Schadensersatzprozeß vorzubereiten, zu dessen Einleitung gegen die Gemeinschaft es später dann kam (vgl. Rechtssache 11/81), importierte die Firma Dürbeck am 25. Juli 1979 auf dem Luftwege zwei Kartons chilenischer Äpfel mit einem Gewicht von 45 kg. Ihre Abfertigung zum freien Verkehr wurde vom Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen unter Hinweis auf die Kommissionsverordnung Nr. 687/79 abgelehnt.

Dagegen rief die Firma Dürbeck das Hessische Finanzgericht an mit der Begründung, die von der Kommission erlassenen, bereits erwähnten Verordnungen seien ungültig. Die Kommission habe keine sorgfältige Sachverhaltsaufklärung und Sachverhaltswürdigung vorgenommen, wie sie nach den erwähnten Gemeinschaftsbestimmungen notwendig sei. Außerdem verletzten die Kommissionsverordnungen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und das Diskriminierungsverbot. Schließlich seien die getroffenen Maßnahmen als unzulässig anzusehen, weil sie Artikel 110 des EWG-Vertrags in Verbindugn mit den GATT-Vorschriften und den Bestimmungen des internationalen Außenhandelsrechts verletzten.

Angesichts dieses Vorbringens setzte das Hessische Finanzgericht durch Beschluß vom 24. März 1980 das Verfahren aus und legte nach Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

„Ist die Verordnung (EWG) Nr. 687/79 der Kommission vom 5. 4. 1979 (ABl. L 86/18) in Verbindung mit den Änderungsverordnungen Nr. 797/79 vom 23. 4. 1979 (ABl. L 101/7) und Nr. 1152/79 vom 12. 6. 1979 (ABl. L 144/13) gültig?"

Bevor ich diese Frage untersuche, weise ich noch darauf hin, daß die chilenische Regierung im Rahmen des GATT wegen der getroffenen Maßnahmen nach dessen Artikel XXIII 2 Konsultationen beantragt hat und daß dazu Sitzungen einer Arbeitsgruppe am 24. März 1980 und am 18. Juni 1980 stattgefunden haben. Über die Ergebnisse dieser Prüfungen hat uns der Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung informiert.

Außerdem sind die hier interessierenden Kommissionsmaßnahmen auch in drei weiteren, von anderen Firmen unmittelbar beim Gerichtshof nach Artikel 215 Absatz 2 des EWG-Vertrags anhängig gemachten Verfahren (Rechtssachen 201, 202 und 253/80) im Streit befangen. Soweit in diesen Verfahren zusätzliche, die Rechtmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen betreffende Argumente angeführt werden, gehe ich auf sie selbstverständlich schon im vorliegenden Verfahren ein. Denn nach meiner Meinung sollte der Gerichtshof, auch wenn er im Rahmen einer Gültigkeitsprüfung nach Artikel 177 des EWG-Vertrags nicht dazu verpflichtet sein mag, doch gleichzeitig anhängige, dasselbe Problem betreffende Verfahren in die Untersuchung miteinbeziehen.

1. An den Beginn meiner Ausführungen muß ich eine kurze Bemerkung zur Zulässigkeit stellen. Sie wurde zwar von der Kommission nicht ausdrücklich in Zweifel gezogen; die Kommission gibt aber in ihrem Schriftsatz zu verstehen, daß sie den im Ausgangsverfahren streitigen Importvorgang — Bezug einer geringen Menge chilenischer Äpfel auf dem Luftweg — für ganz und gar unüblich hält.

Mit der Klägerin möchte ich indes meinen, daß wir die Lösung des uns vorgelegten gemeinschaftsrechtlichen Problems nicht mit der Begründung verweigern können, es fehle an einem Rechtsschutzinteresse, weil es sich um ein konstruiertes Verfahren handle. Über das Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses hat der Richter des Ausgangsverfahrens zu befinden, und er sah offenbar keinen Anlaß, daran zu zweifeln. Daneben kann man auch nicht behaupten, die Klägerin könne ihre Rechte auf anderem Wege wahrnehmen. Tatsächlich kommt eine unmittelbare Anfechtung der von der Kommission getroffenen Schutzmaßnahmen wegen ihres Normcharakters nach Artikel 173 des EWG-Vertrags nicht in Betracht. Eine Amtshaftungsklage aber, zu der sich die Klägerin inzwischen auch entschlossen hat, ist an ganz spezielle Voraussetzungen gebunden. Demgemäß kann man schwerlich beanstanden, daß zuvor eine Untersuchung der Gültigkeit des angeblich schadenverursachenden Aktes auch auf einem anderen dafür in Betracht kommenden Wege versucht wird, wofür nach der deutschen Rechtslage — Einfuhrlizenzen sind nicht erforderlich — die tatsächliche Durchführung eines Imports Voraussetzung ist.

2. Nach den eingangs geschilderten, für die Kommissionsmaßnahmen geltenden Rechtsgrundlagen ist klar, daß bei der Beantwortung der gestellten Frage wirtschaftliche Untersuchungen — zur Marktlage in der Gemeinschaft und zum Einfluß von Importen auf sie — großes

Gewicht haben. Bevor ich auf sie eingehe, möchte ich einige rein oder hauptsächlich rechtliche Erwägungen voranstellen, zu denen das Vorbringen im vorliegenden Verfahren und in den Schadensersatzprozessen Anlaß gibt.

a) So haben die Kläger der Rechtssache 201/80 die Notwendigkeit hervorgehoben, den Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 restriktiv auszulegen und demgemäß darauf gestützte Maßnahmen einer sehr kritischen Prüfung zu unterziehen. Sie haben darauf hingewiesen, daß ein Einfuhrstopp eine Abweichung von Artikel 22 der Verordnung Nr. 1035/72 darstelle, wonach bei der Einfuhr aus dritten Ländern die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung verboten seien. Außerdem sei es prinzipiell Funktion des in den Artikeln 23 ff. der Verordnung Nr. 1035/72 verankerten Systems — Festlegung von Referenzpreisen und Einfuhrpreisen sowie Erhebung von Ausgleichsabgaben bei der Einfuhr —, Störungen zu vermeiden, die sich aus dem Preisniveau von Drittlandsangeboten ergeben könnten.

Diesem Standpunkt wird man grundsätzlich seine Berechtigung nicht absprechen können. Andererseits darf aber auch nicht übersehen werden, daß die der Kommission gestellte Aufgabe — Prüfung des Vorliegens einer ernsthaften Störung oder einer drohenden Störung sowie der daraus zu ziehenden Konsequenzen —, weil sie eine wirtschaftliche Vorausschau notwendigerweise komplexen Charakters einschließt und weil komplexe wirtschaftliche Maßnahmen im Spiele sind, einen weiten Beurteilungsspielraum verlangt. Dies wurde im Urteil der Rechtssache 40/72 (I. Schroeder KG/Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 7. Februar 1973, Slg. 1973, S. 125, insbesondere Randziffer 14), in dem es um einen vergleichbaren Sachverhalt — Schutzmaßnahmen gegen die Einfuhr von Verarbeitungserzeugnissen von Tomaten — ging, mit aller Klarheit betont.

b) Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat bemängelt, die kritisierten Kommissionsverordnungen hätten die Verordnung Nr. 2707/72 nicht erwähnt, in der — wie schon ausgeführt — festgelegt ist, was bei der Beurteilung der Frage, ob eine Lage im Sinne des Artikels 29 der Verordnung Nr. 1035/72 gegeben ist, berücksichtigt werden muß. Sie sieht darin einen die Ungültigkeit der Kommissionsverordnungen nach sich ziehenden Formfehler, denn es müsse bezweifelt werden, daß die Kommission die Vorschriften der Verordnung Nr. 2707/72 beachtet habe. Jedenfalls seien so den Betroffenen Kenntnisse vorenthalten worden, die sie zu ihrer Rechtsverteidigung brauchten.

Hierzu möchte ich meinen, daß als Rechtsgrundlage für die Kommissionsverordnungen in erster Linie die Verordnung Nr. 1035/72 anzusehen ist, von der in den Begründungen der Kommissionsverordnungen ausdrücklich gesprochen wird. Daneben lassen nicht nur die wirtschaftlichen Erwägungen, von denen in den Verordnungsbegründungen die Rede ist, erkennen, daß die Kommission die Verordnung Nr. 2707/72 berücksichtigt hat; hierzu wurden auch im Verfahren noch zusätzliche Angaben geliefert, so daß die Annahme einer Behinderung der Rechtsverteidigung, die schon nach den schriftlichen Darlegungen der Klägerin nicht naheliegt, sicher ausgeschlossen werden kann.

Es besteht also wohl kein Anlaß, die im vorliegenden Fall aufgezeigte Lücke als einen wesentlichen Formmangel zu qualifizieren, der zur Ungültigkeit der getroffenen Maßnahmen führen müßte.

c) Die Kläger der Rechtssache 201/80 haben weiterhin kritisch angemerkt, in den Begründungen der Kommissionsverordnungen sei nichts über Preise von Drittlanderzeugnissen und eine Tendenz zu einem Kursrückgang gesagt, obgleich von diesem Aspekt in der Verordnung Nr. 2707/72 als einem zu berücksichtigenden Element gesprochen werde. Sie haben darüber hinaus bemängelt, in der Begründung der Verordnung Nr. 687/79 sei nur von einer drohenden Gefahr umfangreicher Rücknahmen sowie davon die Rede, die Einfuhren aus Drittländern könnten theoretisch die Mengen vergrößern, die aus dem Markt zurückzunehmen seien. Dies scheine zwar nach der Verordnung Nr. 2707/72 zu genügen, deren Artikel 1 unter Buchstabe d) von „Mengen, für die Rücknahmemaßnahmen erfolgen oder erfolgen könnten", spreche. Nach Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 seien aber Maßnahmen gegen dritte Länder unter Berufung auf Marktrücknahmen nur möglich, wenn Rücknahme- oder Ankaufsmaßnahmen tatsächlich erfolgt seien und sich auf erhebliche Mengen bezögen. Davon ausgehend müsse also — solle an der Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 2707/72 mit der Verordnung Nr. 1035/72 nicht gezweifelt werden — angenommen werden, daß das aus der Verordnung Nr. 2707/72 angeführte Kriterium zumindest dahin zu verstehen sei, es müsse sich bei Marktrücknahmen um eine aktuelle Möglichkeit und nicht nur — wovon die Begründung der Kommissionsverordnung spreche — um ein künftiges Risiko handeln.

Hierzu ist zu beachten, daß die Kommission nach dem System der Verordnung Nr. 1035/72 (vgl. Artikel 23 ff.) über Drittlandnotierungen ständig informiert wird. Danach kann nicht davon die Rede sein, daß sie von diesen Elementen und den Tendenzen ihrer Entwicklung keine Notiz genommen hat. Wenn davon aber in der Verordnungsbegründung nicht gesprochen wird, so erklärt sich dies daraus, daß Drittlandimporte und ihre Entwicklung im Frühjahr 1979 angesichts des ohnehin schon recht niedrigen Preisniveaus in der Gemeinschaft für die Kommission weniger ein Preis- als vielmehr ein Mengenproblem darstellten; die Kommission befürchtete eine Marktstörung nicht so sehr in Form eines weiteren Verfalls der Innenpreise als vielmehr in Form eines Absatzrückgangs und der damit verbundenen Ausweitung von Interventionsmaßnahmen. Damit erinnert der vorliegende Fall an die Rechtssachen 41-44/70 (NV International Fruit Company u. a./Kommission, Urteil vom 13. Mai 1971, Slg. 1971, 411 ff.), in denen es für die Beurteilung von Schutzmaßnahmen zugunsten des Apfelmarktes nicht so sehr auf die Preise importierter Erzeugnisse ankam, sondern für ausreichend erachtet wurde, daß von zunehmenden Importen, die die Nachfrage an sich ziehen mußten, die Gefahr verstärkter Interventionen ausging.

Zum anderen kann nach meiner Ansicht auch nicht von einer Verkennung des Artikels 29 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1035/72 oder einer irrigen Anwendung des Artikels 1 Buchstabe d) zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 2707/72 die Rede sein. Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 sieht zwei Fälle vor, in denen es zu geeigneten Maßnahmen im Handel mit dritten Ländern kommen kann. Der erste ist gegeben, wenn in der Gemeinschaft der Markt für eines oder mehrere der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht ist; der zweite liegt vor — und zwar offenbar, ohne daß hier belegt werden müßte, daß gerade Einfuhren Störungsursache

sind —, wenn sich die im Rahmen der Artikel 18 und 19 durchgeführten Rücknahme- oder Ankaufsmaßnahmen für die in Anhang IIIa genannten Erzeugnisse auf erhebliche Mengen beziehen. Zum ersten Fall aber — und um einen solchen handelt es sich hier — wird gleichfalls in einer Ratsverordnung, also in einem gleichrangigen Akt, bestimmt, daß für die Beantwortung der Frage, ob eine solche Lage eingetreten sei, die Mengen zu berücksichtigen seien, für die Rücknahmemaßnahmen erfolgten oder erfolgen *könnten*. Damit ist klar, und zwar ohne daß von einem logischen Bruch im System oder einer Unvereinbarkeit der Verordnung Nr. 2707/72 mit der Verordnung Nr. 1035/72 gesprochen werden könnte, daß in diesem Zusammenhang die *Befürchtung* ausreicht, es könne zu Interventionsmaßnahmen kommen, und zwar nicht nur in Form einer aktuellen Möglichkeit, sondern auch in Form einer künftigen Gefahr.

Darüber hinaus darf auch nicht vergessen werden, daß tatsächlich schon im März 1979 Marktrücknahmen in einem sehr beträchtlichen Umfang erfolgt sind. Dies dürfte ausschlaggebend sein, nicht dagegen der Umstand, daß davon nicht in der Verordnungsbegründung, sondern erst im Verfahren gesprochen worden ist, kann doch schwerlich — zur Vermeidung des Vorwurfs des Begründungsmangels — verlangt werden, daß in den Verordnungserwägungen eine detaillierte und umfassende Darstellung der Wirtschaftslage gegeben wird.

3. Ich komme danach zum Kernstück des Verfahrens, nämlich zu der Frage, ob die Kommission im Frühjahr 1979 zu Recht davon ausgegangen ist, daß der Gemeinschaftsmarkt für Tafeläpfel aufgrund von Einfuhren mit ernstlichen Störungen zu rechnen hatte. Dabei ist — wie es die Verordnung Nr. 2707/72 verlangt — insbesondere zu prüfen, zu welchen Beurteilungen sie kam — und zutreffenderweise kommen durfte — in bezug auf den Umfang der zu erwartenden Einfuhren, die verfügbaren Mengen auf dem Gemeinsamen Markt, die Preise für einheimische Erzeugnisse auf dem Gemeinsamen Markt und die Mengen, für die Rücknahmemaßnahmen erfolgten oder erfolgen konnten; danach ist zu überlegen, ob die Aussetzung der Einfuhren aus Chile gerechtfertigt erscheint.

a) Nach dem, was uns im Verfahren bekanntgeworden ist, kann schwerlich in Abrede gestellt werden, daß sich der Gemeinsame Markt für Tafeläpfel im Frühjahr 1979 in einer recht schwierigen Lage befand.

Um dies zu belegen, reichen zwar sicher die Angaben über den Umfang der Ernte des Wirtschaftsjahres 1978/79 (6 676 000 t) und der Vergleich mit früheren Ernten (1975/76: 7 551 000 t; 1976/77 6 497 000 t; 1977/78: 5 122 000 t) nicht aus. Denn wie die Klägerin mit Recht betont hat, ist für den Markt und seine Beurteilung nur vermarktungsfähige, also den Qualitätsnormen der gemeinsamen Marktorganisation entsprechende Ware von Interesse. Dazu konnte die Kommission jedoch keine Zahlen nennen, wie andererseits auch von der Klägerin ihre These nicht belegt wurde, die Ernte des Wirtschaftsjahres 1978/79 habe nur zu weniger als einem Drittel den Qualitätsnormen entsprochen.

Entscheidend sind dagegen einige andere Tatsachen.

— So sind einmal die Zahlen über *Lagerbestände* eindrucksvoll, namentlich wenn man sie den Erntezahlen gegenüberstellt. Waren im März 1979 und im April 1979 1 499 000 t beziehungsweise 1 152 000 t auf Lager, so lauten die ent-

sprechenden Zahlen für 1977 1 264 000 t und 872 000 t sowie für 1978 nach einer besonders kleinen Ernte 1 072 000 t und 750 000 t. Die danach schon für den vorliegenden Fall naheliegende, die Marktsituation betreffende Schlußfolgerung kann auch nicht durch verschiedene von der Klägerin vorgetragene Argumente erschüttert werden. Dies gilt vor allem für ihren Hinweis darauf, 55 bis 60 % der aus Chile stammenden Einfuhren seien für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt gewesen, wo die Lagerbestände einen kleineren Umfang aufgewiesen hätten. Denn im Hinblick auf eine Schutzmaßnahme, die für die ganze Gemeinschaft gilt, ist selbstverständlich die Situation in der ganzen Gemeinschaft von Bedeutung, wie es andererseits auch nicht angeht, hier nur die chilenischen Exporte in Betracht zu ziehen. Für ihr Vorbringen, die Erzeuger hätten nach Abschluß der Ernte Äpfel bewußt vom Markt zurückgehalten, konnte die Klägerin, namentlich was eine übermäßige, die Markterfordernisse vernachlässigende Zurückhaltung angeht, keine Belege liefern. Soweit die Klägerin meint, korrekterweise seien nur Bestände in Kühllagern zu berücksichtigen und es sei zu einem beträchtlichen Teil nicht interventionsfähige Ware eingelagert worden, haben wir von der Kommission unter Anführung von Literatur gehört, die Lagerung bestimmter Sorten sei auch außerhalb von Kühllagern bis in den Monat Mai hinein möglich, weswegen sie bei einer Beurteilung der im April bestehenden Marktsituation berücksichtigt werden konnten. Zum anderen ist nicht nur einleuchtend, daß ein wirtschaftliches Interesse an — hohe Kosten verursachender — Lagerung wohl nur in bezug auf absatzfähige Ware besteht. Zu bedenken ist auch — dies bezieht sich im besonderen auf die Interventionslager —, daß die Verantwortung für die Interventionsmaßnahmen und dabei durchzuführende Qualitätskontrollen bei den Mitgliedstaaten liegt und daß demgemäß die Kommission bei von ihr zu treffenden Maßnahmen von der Richtigkeit der ihr von den Mitgliedstaaten genannten Zahlen ausgehen darf, solange nicht gravierende Anhaltspunkte für Zweifel bestehen. Solche aber konnten von der Klägerin für den hier interessierenden Zeitraum nicht aufgezeigt werden, und sie sind auch schwerlich in dem von der Klägerin erwähnten Sonderbericht des Rechnungshofes über verschiedene Maßnahmen im Zusammenhang mit der Haushaltsführung des EAGFL — Abteilung Garantie (Haushaltsjahr 1978) — ABl. C 258 — zu sehen, der nur sehr allgemeine kritische Bemerkungen zur korrekten Durchführung von Interventionsmaßnahmen, zu Kontrollen durch die Mitgliedstaaten und zur Information der Kommission durch die Mitgliedstaaten enthält, daneben aber immerhin auch von wiederholten Bemühungen der Kommission spricht, auf eine Verstärkung der Kontrollen hinzuwirken.

— Eindrucksvoll ist ferner, was zu der im Frühjahr 1979 auf dem Gemeinsamen Markt bestehenden *Preissituation* vorgetragen wurde. Danach lagen im April 1979 die Marktpreise in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 16,46 und 19,84 RE, in Belgien zwischen 13,90 und 16,39 RE und in den Niederlanden zwischen 14,86 und 20,26 RE, erreichten also nicht den Grundpreis von 21,26 RE, der gemäß Artikel 16 der Verordnung Nr. 1035/72 anhand der Entwicklung des Durchschnittswerts der Notierungen während der letzten drei Jahre auf den repräsentativsten Erzeugermärkten der Gemeinschaft bestimmt wird. Von Interesse ist auch, daß im März 1979 in fünf von sieben Mitgliedstaaten die Preise das im März des Wirtschaftsjahres 1976/77, in dem es eine vergleichbare Ernte gab, geltende Niveau bei weitem noch nicht

erreicht hatten. Dies ergibt sich mit Deutlichkeit aus den Tabellen, die von der Kommission am 30. Oktober 1980 auf Anfrage des Gerichtshofes vorgelegt worden sind. Außerdem war die Preistendenz im Frühjahr 1979 (Februar bis April) in den meisten Mitgliedstaaten (Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Irland und Dänemark) eindeutig fallend, was sich ebenfalls den von der Kommission gelieferten Übersichten entnehmen läßt.

— Nicht zuletzt muß zu denken geben, was zu dem Umfang der *Marktrücknahmen* bekanntgeworden ist, die zu der fraglichen Zeit erfolgt sind und die nach der gemeinsamen Marktorganisation (Artikel 15, 15a und 19) nur stattfinden dürfen, wenn die Marktnotierungen weit unter den Grundpreis absinken. Diese Marktrücknahmen beliefen sich zum 1. März 1979 auf 90 000 t — die entsprechenden Zahlen der Jahre 1978 und 1977 sind 2 450 beziehungsweise 115 000 t —; am 1. April 1979 betrugen sie schon 143 512 t im ganzen Wirtschaftsjahr 1978/79 378 974 t. Dazu ist auch wissenswert, daß sie im Wirtschaftsjahr 1976/77 167 189 t und im Wirtschaftsjahr 1975/76 — in dem es offenbar im Frühjahr gleiche Lagerbestände gab wie im Frühjahr 1979 — sogar 840 000 t umfaßten.

Dies alles läßt zweifellos darauf schließen, daß im Frühjahr 1979 auf dem gemeinsamen Markt für Tafeläpfel eine außerordentlich kritische Situation bestanden hat.

b) Daran schließt sich die Frage an, ob das zu erwartende Einfuhrvolumen zu einer beträchtlichen Verschärfung der Lage führen konnte und ob die von der Kommission zur Beseitigung dieser Drohung ins Auge gefaßten Reduzierungen der Importe angemessen erscheinen.

Dazu hat die Klägerin grundsätzlich eingewandt, eine verneinende Antwort dränge sich deswegen auf, weil — wegen der in Betracht kommenden Sorten, Qualitäten und Preise — nur von einer reduzierten Austauschbarkeit importierter Äpfel mit einheimischer Ware gesprochen werden könne und weil nach allen gemachten Erfahrungen sogar davon ausgegangen werden müsse, daß Importäpfel im Frühjahr und Frühsommer eines Jahres den Absatz der einheimischen Erzeugnisse förderten und günstige Auswirkungen auf die Preissituation nach sich zögen. Dem wird man jedoch schwerlich folgen können. In der Tat ist schlecht vorstellbar, daß in einer durch große Absatzschwierigkeiten für einheimische Erzeugnisse und Preisverfall auf dem Gemeinsamen Markt gekennzeichneten Lage Verbraucher, die von einheimischer Ware nicht mehr angezogen werden, bei Einfuhr frisch geernteter Äpfel bereit wären, nicht nur sie, sondern zusätzlich einheimische Lagerware, und zwar zu einem höheren Preis, zu erwerben. Daneben kann zu der Frage der Substituierbarkeit nicht nur auf die dahin gehende Wertung in der Sondergruppe des GATT, die die chilenische Beschwerde zu behandeln hatte und von der uns die Kommission berichtet hat, verwiesen werden. Dazu ist auch die Rechtsprechung (Urteil der Rechtssachen 41-44/70, Slg. 1971, 411 ff., insbesondere Randziffern 47 bis 54) ganz eindeutig. Ich erinnere nur an die beiden in diesem Urteil getroffenen Feststellungen:

„Wie immer die Preise eingeführter Erzeugnisse liegen, besteht jedoch die Gefahr, daß diese Waren, da sie mit einheimischen Erzeugnissen austauschbar sind, einen Teil der inneren Nachfrage auf sich ziehen und den Interventionsstellen noch größere Mengen zuleiten."

„Es trifft zwar zu, daß die Erzeugnisse aus dritten Ländern während dieser

Zeit" (nämlich im Frühjahr eines Jahres) „nach Qualität und Preis den einheimischen Erzeugnissen eindeutig überlegen waren, die Qualität der einheimischen Erzeugung war aber nicht in dem Maße geringer, daß die beiden Warensorten in keinem Falle miteinander austauschbar gewesen wären."

Geht man davon auch im vorliegenden Fall aus, so ist wichtig, daß die in Aussicht genommenen Einfuhren nach den Sondierungen der Kommission sich auf 380 000 t belaufen hätten. Das hätte sogar gegenüber dem Vorjahr, in dem eine besonders kleine einheimische Ernte zu verzeichnen war, eine Steigerung bedeutet; es wäre eine ganz beträchtliche Steigerung im Vergleich zu den Importen des Jahres 1977 (249 000 t) gewesen, also eines Wirtschafsjahres mit vergleichbarer Ernte. Außerdem wurde eine Einfuhr in diesem Umfang auch sonst in früheren Jahren nie erreicht. Man kann also schwerlich kritisieren, daß die Kommission bei einem solchen Importvolumen von einer Störungsgefahr ausging, und man kann angesichts der geschilderten Lage nicht von einem Beurteilungsfehler sprechen, wenn die Kommission bestrebt war, eine Reduzierung auf rund 310 000 t zu erreichen. Wir sollten also nicht der klägerischen Ansicht folgen, es habe sich nur um die Frage gehandelt, ob zusätzlich aus Chile zu importierende 8 000 t Äpfel eine Störungsgefahr gebildet hätten. Ganz abgesehen davon, daß über Transitgeschäfte in einem Umfang von rund 5 000 t im Zeitpunkt des Erlasses der kritisierten Maßnahmen zuverlässige Kenntnisse noch nicht bestanden und daß auch nicht angenommen werden konnte, Chile werde sich auf 55 000 t beschränken — weil diese Kompromißzahl ja nicht Gegenstand einer Abmachung war —, muß vielmehr zutreffenderweise die Störungsgefahr in einem zusätzlichen Importvolumen von insgesamt rund 70 000 t gesehen werden.

Die demgemäß von der Kommission — wie ich meine, zutreffenderweise — für richtig gehaltende Reduzierung der Importe wurde im Verhältnis zu anderen Exportländern bekanntlich mit Hilfe von Selbstbeschränkungsabkommen erreicht. Wenn die Klägerin dazu kritisch anmerkt, es sei an der Rechtmäßigkeit eines solchen Vorgehens zu zweifeln, so kann die Untersuchung dieser Frage meines Erachtens jetzt deswegen offenbleiben, weil die erwähnten Selbstbeschränkungsabkommen nicht eine rechtliche Voraussetzung im Sinne einer Rechtsbasis für die Chile gegenüber getroffenen Schutzmaßnahmen darstellen. Wesentlich ist allein, daß diese Schritte tatsächlich wirksam waren, also faktisch die Störungsgefahr verminderten, so daß die einseitigen Schutzmaßnahmen auf Chile beschränkt werden konnten. Ein Verzicht auf Schutzmaßnahmen Chile gegenüber hätte andererseits die Gefahr heraufbeschworen, daß sich die anderen Exportländer nicht an ihre Selbstbeschränkungsabkommen gehalten hätten, so daß tatsächlich nicht nur mit einem Anwachsen der Importe um rund 8 000 t, sondern — wie von der Kommission befürchtet — um 70 000 t zu rechnen gewesen wäre.

Was darüber hinaus die Frage der gerechten anteilmäßigen Reduzierung aller in Aussicht genommenen Exporte anbelangt, so sehe ich auch insofern keinen Anlaß zu Kritik. Die Kommission ist dabei so vorgegangen, daß sie den Durchschnitt der Einfuhren der vorausgegangenen drei Jahre zugrunde gelegt hat, wobei freilich für das Jahr 1976, in dem Chile im Gegensatz zu anderen Ländern ein Selbstbeschränkungsabkommen offenbar nicht eingehalten hat, nicht die tatsächlichen, sondern die vereinbarten Importe berücksichtigt worden sind. Davon wurde dann ein gewisser prozentualer Abzug gemacht. Auf diese Weise kam

die Kommission — wie sie uns erklärt hat — für Chile zu der geringsten prozentualen Kürzung, so daß von einer Benachteiligung dieses Landes grundsätzlich nicht gesprochen werden kann.

Wenn die Klägerin jedoch meint, es hätte Anlaß bestanden, von dem vorgesehenen Importvolumen Chile einen größeren Anteil vorzubehalten im Hinblick darauf, daß dieses Land eine Exporttätigkeit erst spät aufgenommen habe, sowie in Anbetracht der Tatsache, daß im Frühjahr 1979 davon ausgegangen werden konnte, die Exportländer mit Selbstbeschränkungsabkommen würden die vorgesehenen Kontingente nicht ausschöpfen, so möchte ich ihr hierin nicht folgen. Tatsächlich sehe ich nicht, aufgrund welcher Überlegungen zwingender Anlaß bestanden haben könnte, so zu verfahren. Andererseits erscheint es meines Erachtens nicht angängig, aus dem Verhalten bestimmter Staaten der südlichen Erdhälfte (Argentinien, Australien und Neuseeland) im Wirtschaftsjahr 1979/80, in dem offenbar größere Mengen für den Import annonciert als tatsächlich eingeführt wurden, Rückschlüsse auf das hier interessierende Wirtschaftsjahr zu ziehen. Wichtig ist vielmehr allein, daß nach den unbestrittenen Auskünften der Kommission im Jahr 1979 die in den Selbstbeschränkungsabkommen vorgesehenen Kontingente tatsächlich ausgeschöpft worden sind und daß die Klägerin auch nicht belegen konnte, dies sei — mit Hilfe von Zukäufen in anderen Ländern — lediglich in der Sorge erfolgt, die Gemeinschaft könnte sich andernfalls bei der Aushandlung künftiger Selbstbeschränkungsabkommen auf die Nichterschöpfung der Kontingente des Jahres 1979 berufen.

c) Kann somit nach den bisherigen Überlegungen die Berechtigung der von der Kommission getroffenen Schutzmaßnahme nicht angezweifelt und insbesondere nicht von einer Ungültigkeit der Kommissionsverordnungen wegen unzulänglicher Sachprüfung oder abwegiger Würdigung des Sachverhalts im Hinblick auf Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 sowie auf die Verordnung Nr. 2707/72 gesprochen werden, so ändern an diesem Ergebnis auch zwei weitere Argumente, die zum Teil aus den Schadensersatzprozessen stammen, nichts.

Das eine von ihnen bezieht sich auf die Tatsache, daß die Kommissionsverordnung Nr. 687/79 zweimal geändert wurde. Dies zwingt in Wahrheit nicht zu der Annahme, die kritisierte Maßnahme sei ungültig, weil sie aufgrund unzulänglicher Informationen getroffen worden sei. Eine solche Unsicherheit gab es nämlich nicht bezüglich der Beurteilung der inländischen Marktsituation und des zu erwartenden Einfuhrvolumens. Davon kann allenfalls gesprochen werden in bezug auf Details, die das Eintreffen der Waren in der Gemeinschaft betrafen und zu denen die Kommission auf Informationen von chilenischer Seite angewiesen war. Als sie offenkundig wurden, blieb aber im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der in Artikel 3 der Verordnung Nr. 2707/72 deutlich zum Ausdruck kommt, nichts anderes übrig, als die zunächst getroffene Maßnahme dem geänderten Sachstand anzupassen.

Das andere Argument stützt sich auf einen Vergleich mit dem Wirtschaftsjahr 1979/80 und die Tatsache, daß in ihm — trotz einer Apfelernte von 6 869 000 t und trotz Marktrücknahmen in einem Umfang von 480 186 t — Schutzmaßnahmen gegen Importe, die einen Umfang von 370 000 t erreichten, nicht getroffen worden sind. Daraus Schlüsse auf die Korrektheit der Ermessensausübung im Frühjahr 1979 und die Rechtmäßig-

keit der darauf gestützten Maßnahmen zu ziehen, erscheint mir in der Tat nicht nur deswegen verfehlt, weil bei dem Verhalten der Gemeinschaftsorgane im Jahr 1980 auch das beim GATT anhängige Verfahren eine Rolle gespielt haben mag, das möglicherweise zu besonderer Zurückhaltung Anlaß gab. Es darf daneben auch nicht übersehen werden, daß sich die Situation des Jahres 1980 insofern vorteilhaft von der des Jahres 1979 abhob, als im Februar und März ein Ansteigen der Preise zu verzeichnen war und in den Ländern mit den höchsten Lagerbeständen die Grundpreise überschritten wurden (vgl. die Erklärungen des Kommissars Gundelach, ABl. C 190 vom 28. Juli 1980, S. 12). Außerdem waren offenbar die Verkaufspreise der Lieferländer höher als im Vorjahr, und es konnte auch — verglichen mit den tatsächlichen Importen des Vorjahres — nur von einer maßvollen Zunahme der Importe gesprochen werden.

4. Zu untersuchen ist danach weiter, ob sich die Ungültigkeit der Kommissionsverordnungen, wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, aus einer Verletzung des Vertrauensprinzips ergibt.

Die Klägerin hat dazu vorgetragen, das angezogene Prinzip schließe grundsätzlich den Eingriff in bestehende Verträge aus; zumindest seien für sie — wenn mit Eingriffen nicht gerechnet werden müsse — Übergangsmaßnahmen vorzusehen. Außerdem gibt sie zu verstehen, daß die Maßnahmen nach ihrer Ansicht sehr viel früher hätten getroffen werden können. Exportverträge würden nämlich — was der Kommission bekannt sei — schon im Oktober/November abgeschlossen; zu dieser Zeit verfüge die Kommission auch über Schätzungen zum Umfang der einheimischen Ernte und führe Sondierungen in den Exportländern durch. Sie hätte also schon Ende des Jahres 1978 zu erkennen geben können, daß mit Schutzmaßnahmen zu rechnen sei, habe davon aber nicht einmal in der Sitzung des Beratenden Ausschusses im Februar 1979 gesprochen.

Nach meiner Meinung kann der Klägerin auch in diesem Punkt nicht gefolgt werden.

In der Tat spricht — wie die Kommission mit Recht betont hat — gegen die Annahme, der Grundsatz des Vertrauensschutzes könne in einem rechtlichen Zusammenhang wie dem vorliegenden die von der Klägerin angenommene Tragweite haben, schon die Einsicht, daß dann wirksame Schutzmaßnahmen vielfach nicht denkbar wären, die in der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehene Schutzklausel also ihres Wertes weithin beraubt wäre. Dabei ist nicht nur an die Gefahr der Rückdatierung von Verträgen zu denken, mit der Maßnahmen weithin unterlaufen werden könnten. Es ist auch zu berücksichtigen, daß von der Schutzklausel erst Gebrauch gemacht werden kann, wenn ein klares Bild besteht — wofür aber abgeschlossene Verträge wichtig sind —, und es darf andererseits nicht übersehen werden, daß die Exportverträge sehr früh (nämlich im Oktober/November) abgeschlossen werden, das heißt zu einem Zeitpunkt, in dem sich eine Zuspitzung der Lage auf dem Gemeinsamen Markt schwerlich erkennen läßt.

Jedenfalls läßt sich für die Richtigkeit einer so weitgehenden These, wie sie die Klägerin vorgetragen hat, eine Stütze in der bisherigen Rechtsprechung nicht finden. Soweit sie sich mit dem genannten Grundsatz auseinandersetzte, ist ihr vielmehr eher eine Bestätigung des Kommissionsstandpunktes zu entnehmen, nach dem der Grundsatz des Vertrauensschutzes allenfalls — wie es auch Artikel XIII des GATT vorsieht — eine Berücksichtigung bereits auf dem Weg befindlicher

Ware verlangt. Ich denke dabei an die Urteile der Rechtssachen 68/77 (IFG-Interkontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG/Kommission, Urteil vom 14. Februar 1978, Slg. 1978, 353 ff.) und 84/78 (Angelo Tomadini/Amministrazione delle Finanze dello Stato, Urteil vom 16. Mai 1979, Slg. 1979, 1801 ff.), von denen das erste zum Erlaß von Schutzmaßnahmen im Falle von Marktstörungen, das zweite zum Währungsausgleich ergangen ist. Tatsächlich ist ihnen nur zu entnehmen, daß der Grundsatz des Vertrauensschutzes die Änderung einer Regelung ohne besondere Übergangsbestimmungen ausschließt, wenn die Wirtschaftsteilnehmer, die sich auf bereits abgeschlossene Verträge berufen, zur Außenhandelsverwaltung in besondere Rechtsbeziehungen getreten sind (Erlangung von Einfuhrgenehmigungen, Verpflichtung zur Durchführung bestimmter Importgeschäfte), und auch dies übrigens nur, wenn der Gewährung eines solchen Schutzes nicht zwingende Interessen des Gemeinwohls entgegenstehen. Man wird also — nicht zuletzt im Hinblick auf das auch im Urteil 84/78 hervorgehobene Erfordernis, die Marktregeln ständig der veränderten Wirtschaftslage anzupassen — grundsätzlich der Auffassung der Kommission beipflichten und es in einem Fall wie dem gegenwärtigen als zumutbar bezeichnen müssen, daß sich Importeure, die mit den Mechanismen der Marktorganisation vertraut sind und von denen auch eine Marktbeobachtung erwartet werden kann, durch entsprechende Klauseln in von ihnen abgeschlossenen Verträgen gegen die Risiken von Schutzmaßnahmen absichern.

Was daneben den angeblich verspäteten Erlaß der Schutzmaßnahmen angeht, so erscheint nicht nur fraglich, ob so die Ungültigkeit der Maßnahmen — das Vorliegen ihrer sachlichen Voraussetzungen unterstellt — überhaupt angenommen werden kann. In Wahrheit dürfte es sich um eine Erwägung handeln, die eher in einen Amtshaftungsprozeß gehört. Wichtig ist insofern auch, daß die Kommission erste Sondierungen bei den Exportländern nicht schon — wie die Klägerin meint — im Oktober durchgeführt, sondern erste Kontakte erst im Januar eingeleitet hat und daß ihr insbesondere auch nicht widerlegt werden konnte, sie habe die für den Erlaß der Schutzmaßnahme erforderlichen Erkenntnisse über den einheimischen Markt (Entwicklung des Absatzes, der Interventionen und der Preise) in zuverlässiger Form erst im Monat März erhalten. Danach kann ihr schwerlich vorgehalten werden, sie hätte die Maßnahmen schon früher treffen oder wenigstens ankündigen müssen, ganz abgesehen davon, daß auch schon zu Beginn des Jahres 1979 angekündigte oder erlassene Schutzmaßnahmen für die Klägerin deswegen zu spät gekommen wären, weil sie ja ihre Importkontrakte schon im November/Dezember des Vorjahres abgeschlossen hatte, das heißt zu einer Zeit, zu der eine solide Prognose über die Entwicklung des Marktes in der Gemeinschaft sicher noch nicht möglich war.

5. Als weiterer Ungültigkeitsgrund wurde von der Klägerin des Ausgangsverfahrens auch die Verletzung des Diskriminierungsverbotes genannt.

Hierbei geht es nicht etwa darum, daß Schutzmaßnahmen nur im Verhältnis zu Chile getroffen wurden und wie die Reduzierung der chilenischen Exporte im Verhältnis zu Drittländern bemessen wurde, die Selbstbeschränkungsabkommen abgeschlossen haben, was — wie schon gezeigt — tatsächlich nicht beanstandet werden kann. Eine Mißachtung des in Artikel 40 des EWG-Vertrags verankerten Gebots der Gleichbehandlung

von Verbrauchern — zu denen auch die Importeure zu rechnen seien — sieht die Klägerin vielmehr darin, daß in den Verordnungen Nrn. 797/79 und 1152/70 Übergangsregelungen nur für bestimmte Einfuhren getroffen worden sind und sie selbst davon trotz ihres Antrags auf Bewilligung einer Ausnahmegenehmigung ausgeschlossen worden ist.

Ich habe eingangs dargestellt, wie es zum Erlaß der beiden erwähnten zusätzlichen Kommissionsverordnungen gekommen ist. Sie waren im Rahmen der von der Kommission zugrunde gelegten Prognose über allenfalls störungsfrei einzuführende Apfelmengen notwendig zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, wie er in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2707/72 niedergelegt ist. Dabei kann schwerlich beanstandet werden, daß beim Erlaß der ersten zusätzlichen Verordnung (23. April 1979), also einige Zeit, nachdem die Klägerin sich mit Fernschreiben an die Kommission gewandt hat und nachdem sie ihre Kauf- und Charterverträge storniert hat, nur auf bereits schwimmende Ware abgestellt worden ist und die Importdispositionen der Klägerin außer Betracht blieben. So vorzugehen war nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2707/72 angezeigt, wird hier doch gefordert, daß der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung zu tragen ist, die sich auf dem Weg nach der Gemeinschaft befinden. Außerdem ist offensichtlich, daß sich die Klägerin insofern objektiv in einer anderen Lage befand als die von der genannten Verordnung begünstigten Importeure.

Desgleichen muß es, als sich später zeigte, daß die als zulässig angesehene Einfuhrmenge noch nicht erreicht war, als durchaus sachgerecht angesehen werden, daß zunächst an Ware gedacht wurde, die schon in der Gemeinschaft eingetroffen war und die offenbar nach Erlaß der ersten Schutzverordnung von bestimmten Importeuren auf ihr eigenes Risiko noch verladen worden war. Jedenfalls würde ich in dieser Hinsicht und in dem Umstand, daß die Kommission davon abgesehen hat, die restliche Einfuhrmenge auf alle Importeure aufzuteilen, nicht eine Form der Diskriminierung in Gestalt einer ermessensmißbräuchlichen groben Ungleichbehandlung sehen, die über die Annahme der Ungültigkeit der Verordnung hinaus auch einen Amtshaftungsanspruch — die heute für die Klägerin allein noch denkbare Rechtsfolge — begründen könnte.

6. Zu untersuchen ist schließlich noch, was es mit der von der Klägerin behaupteten Verletzung der Artikel 39 und 110 des EWG-Vertrags sowie der GATT-Bestimmungen auf sich hat.

Dazu wurde vorgetragen, Artikel 37 der Verordnung Nr. 1035/72 verlange, daß bei ihrer Durchführung zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages genannten Zielen in geeigneter Weise Rechnung getragen werde. Von einer Gefährdung der Ziele des Artikels 39 durch die im Frühjahr 1979 geplanten Importgeschäfte könne jedoch offensichtlich nicht die Rede sein. Hingegen müsse angenommen werden, daß die in den kritisierten Verordnungen angeordnete Reduzierung der Importe eine Verletzung von Artikel 110 des EWG-Vertrags darstelle, dem sich eine Verpflichtung zur Marktöffnung entnehmen lasse, die im übrigen zugleich eine Konkretisierung von GATT-Verpflichtungen bilde, an die die Gemeinschaft der Rechtsprechung zufolge gebunden sei.

Was diese Erwägungen angeht, so ist für mich nach allem, was uns bekanntgeworden ist, zum einen klar, daß der Klägerin in ihrer Ansicht, die im Frühjahr 1979 geplanten Importe hätten die Ziele des Artikels 39 nicht gefährden können,

nicht gefolgt werden kann. Meines Erachtens hat die Kommission eine solche Gefährdung zu Recht angenommen, mußte doch befürchtet werden, daß die Importe zu einem Rückgang des Absatzes einheimischer Ware und zu einem weiteren Verfall der für sie geltenden Preise führen würde, womit unmittelbar das in Artikel 39 Buchstabe b) definierte Ziel berührt worden wäre.

Zum anderen ist der Kommission — soweit es um eine angebliche Mißachtung des Artikels 110 des EWG-Vertrags geht — darin recht zu geben, daß diese Bestimmung nur ein Programm umschreibt, jedenfalls nicht als eine Vorschrift zu werten ist, die als Maßstab für die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Gemeinschaftsverordnung gelten könnte. Dazu bedarf es meines Erachtens keines weiteren Wortes. — Dasselbe ist anzunehmen, soweit sich die Klägerin ganz allgemein auf GATT-Verpflichtungen beruft, die in die gleiche Richtung wiesen. Ich erinnere dazu an die Rechtsprechung, die wiederholt das GATT in allgemeiner Weise (unter besonderer Hervorhebung seiner Artikel XIX, XXII und XXIII) charakterisiert hat und die daran die Schlußfolgerung knüpfte, Rechte einzelner würden — was Voraussetzung für eine Gültigkeitsprüfung anhand des GATT sei — weder durch seinen Artikel II noch durch seinen Artikel XI begründet (Urteile der Rechtssachen 21-24/72, International Fruit Company NV u. a./Produktschap voor groenten en fruit, Urteil vom 12. Dezember 1972, Slg. 1972, 1219; 9/73, Carl Schlüter/Hauptzollamt Lörrach, Urteil vom 24. Oktober 1973, Slg. 1973, 1135).

Soweit aber darüber hinaus im gegenwärtigen Verfahren Beanstandungen bekanntgeworden sind, die eine Sondergruppe des GATT auf Beschwerde Chiles in einem Bericht vom November 1980 festgehalten hat — es geht dabei um die Beachtung der Bestimmung über die nicht diskriminierende Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen (Artikel XIII) —, konnte die Kommission zu einem Punkt — unzulässige Berücksichtigung des Referenzjahres 1976, in dem Chile ein Selbstbeschränkungsabkommen nicht eingehalten hat — darauf hinweisen, daß ein anderes Vorgehen, etwa die Zugrundelegung des Jahres 1975, für Chile bei der Reduzierung des Importvolumens zu keinem anderen Ergebnis geführt hätte. Zu dem anderen in dem genannten Bericht festgehaltenen Punkt — nicht ausreichende Berücksichtigung des Umstandes, daß Chile auf dem Gebiet des Apfelexports als Newcomer einen Nachholbedarf hat — ist nicht nur wichtig, daß es sich hierbei offenbar um eine verhältnismäßig neuartige Überlegung handelt. Nicht übersehen werden darf auch — und dies bezieht sich auf beide Beanstandungen —, daß insofern in Artikel XIII des GATT für andere, mit mengenmäßigen Beschränkungen nicht einverstandene Vertragspartner nur ein Verfahren der Konsultation gemäß Artikel XXIII des GATT vorgesehen ist. Das aber berechtigt — wie in den beiden angeführten Urteilen — zu dem Schluß, daß es sich auch bei Artikel XIII des GATT nicht um eine Vorschrift handelt, die Rechte einzelner begründet, und daß daraus die Ungültigkeit einer Gemeinschaftsverordnung nicht hergeleitet werden kann.

7. Ich kann demnach zusammenfassend nur vorschlagen, dem Hessischen Finanzgericht dahin zu antworten, daß im Verfahren keine Gründe sichtbar geworden sind, die zur Annahme der Ungültigkeit der Verordnungen Nrn. 687/79, 797/79 und 1152/79 zwingen würden.