In der Rechtssache 112/80

betreffend ein dem Gerichtshof vom Hessischen Finanzgericht (VII. Senat) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

FIRMA ANTON DÜRBECK, Frankfurt am Main,

gegen

HAUPTZOLLAMT FRANKFURT AM MAIN-FLUGHAFEN,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 687/79 der Kommission vom 5. April 1979 (ABl. L 86, S. 18) in Verbindung mit den Änderungsverordnungen Nr. 797/79 vom 23. April 1979 (ABl. L 101, S. 7) und Nr. 1152/79 vom 12. Juni 1979 (ABl. L 144, S. 13)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten Mackenzie Stuart und T. Koopmans, der Richter A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling und A. Chloros,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Mit der Verordnung Nr. 687/79 vom 5. April 1979 ergriff die Kommission Schutzmaßnahmen nach Artikel 29 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 118, S. 1).

Diese Maßnahmen bestanden u. a. darin, daß die Überführung in den freien Verkehr von aus Chile eingeführten Äpfeln außer Mostäpfeln vom 25. April bis 15. August 1979 ausgesetzt wurde.

Bestimmte Umstände veranlaßten die Kommission in der Folgezeit, den Beginn des genannten Zeitraums zweimal zu verschieben.

Mit der Verordnung Nr. 797/79 vom 23. April 1979 wurde dieser Zeitpunkt für in der Verordnung Nr. 687/79 genannte Äpfel, die mit Frachtschiffen, welche Chile spätestens am 12. April 1979 verlassen hatten, zu einem Hafen in der Gemeinschaft befördert wurden, auf den 5. Mai 1979 verschoben.

Mit der Verordnung Nr. 1152/79 vom 12. Juni 1979 wurde bestimmt, daß die Überführung in den freien Verkehr erst ab 17. Juni 1979 ausgesetzt würde, soweit die Frachtschiffe, mit denen die Äpfel aus Chile transportiert wurden, vor dem 19. Mai 1979 einen Gemeinschaftshafen erreicht hatten.

Am 13. Juli 1979 beantragte Chile nach Artikel XXIII. 2 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) Konsultationen im Rahmen dieses Abkommens über die genannten Schutzmaßnahmen, da diese seiner Ansicht nach gegen die Bestimmungen des GATT verstoßen.

Die Firma Anton Dürbeck (im folgenden: „Firma Dürbeck"), die Klägerin im Ausgangsverfahren, die in der Bundesrepublik Deutschland einen Groß- und Importhandel mit Obst und Gemüse betreibt, beantragte am 25. Juli 1979 bei den deutschen Behörden, zwei mit dem Flugzeug in die Bundesrepublik Deutschland transportierte Kartons Tafeläpfel mit Ursprung in Chile und mit einem Gewicht von 45 kg zum freien Verkehr abzufertigen. Die deutschen Zollbehörden wiesen den Antrag auf Zollabfertigung unter Hinweis auf Artikel 1 der Verordnung Nr. 687/79 sowie der Anschlußverordnungen Nrn. 797/79 und 1152/79 zurück, da die fragliche Einfuhr ihrer Ansicht nach unter diese Verordnungen falle, obwohl diese nur Einfuhren auf dem Seewege, nicht aber Einfuhren auf dem Luftwege ausdrücklich regelten. Gegen diesen Bescheid erhob die Betroffene Klage zum Hessischen Finanzgericht, die sie damit begründete, daß die Rechtsgrundlage des Bescheids, die Verordnung Nr. 687/79 der Kommission, gegen die Verordnung Nr. 1035/72 und die Verordnung Nr. 2707/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291, S. 3) verstoße.

Um das Problem lösen zu können, hat das Hessische Finanzgericht mit Beschluß vom 24. März 1980 dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„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?"

Der Vorlagebeschluß ist am 18. April 1980 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Firma Dürbeck, vertreten durch die Rechtsanwälte Ehle, Feldmann, Schiller und Eyl, Köln, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Jörn Sack als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisauf-

nahme zu eröffnen. Er hat die Kommission jedoch gebeten, bis zum 31. Oktober 1980 eine Aufstellung über die Preisentwicklung bei Tafeläpfeln und über die Erzeugung der Gemeinschaft in den Wirtschaftsjahren 1976/77, 1977/78 und 1978/79 vorzulegen und in der mündlichen Verhandlung weitere Angaben über den Stand des von Chile bei den zuständigen Stellen des GATT eingeleiteten Verfahrens gegen die Gemeinschaft sowie gegebenenfalls über dessen Ausgang zu machen. Mit Schriftsatz vom 30. Oktober 1980 hat die Kommission dem Gerichtshof eine Aufstellung über die Erzeugung, die Preisentwicklung und die Lagerbestände von Tafeläpfeln in den genannten Jahren vorgelegt. Am 3. Dezember 1980 hat der Gerichtshof der Kommission eine Reihe weiterer Fragen gestellt, die die Kommission mit Schriftsatz vom 7. Januar 1981 beantwortet hat.

II — Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte Erklärungen

Die *Firma Dürbeck* analysiert zunächst die Situation, die den Hintergrund zum Sachverhalt des vorliegenden Falles bildet.

Sie weist zum einen darauf hin, daß sie bereits im November 1978 mit einem chilenischen Exportunternehmen eine Gesamtmenge von ca. 300 000 Kartons chilenischer Äpfel für den Einfuhrzeitraum ab Ende März 1979 kontrahiert habe.

Zum anderen macht sie Ausführungen zur Vorgeschichte der von der Kommission im April 1979 beschlossenen Schutzmaßnahmen.

Die Kommission habe schon Ende 1978/Anfang 1979 gewußt, welche Mengen Tafeläpfel die fünf traditionellen Lieferländer, darunter Chile, in die Gemeinschaft hätten exportieren wollen und mit welcher Erntemenge 1978 in den Mitgliedstaaten ungefähr zu rechnen gewesen sei. Trotz Kenntnis dieser Daten habe die Kommission damals zu keinem Zeitpunkt von eventuellen Schutzmaßnahmen gegenüber Chile oder anderen Ausfuhrländern gesprochen.

Unter dem Druck der Erzeugerorganisationen der Gemeinschaft, die auf eine Beschränkung der Einfuhren aus der südlichen Hemisphäre gedrängt hätten, habe sich die Kommission in der Folgezeit veranlaßt gesehen, mit den traditionellen Lieferländern Selbstbeschränkungsabkommen auszuhandeln.

Chile, für das die Kommission eine Quote von 42 000 t festgesetzt habe, habe es abgelehnt, sich auf diese Liefermenge zu beschränken, da bereits für über 55 000 t — 5 000 t hiervon seien für Österreich bestimmte Transitware gewesen — feste Kontrakte mit Importeuren in der Gemeinschaft abgeschlossen gewesen seien.

Die im Zeitpunkt der Schutzmaßnahme bestehende Marktlage auf dem Tafeläpfelmarkt der Gemeinschaft sei für die Kommission weitgehend bekannt und transparent gewesen.

Es habe sich absehen lassen, daß Südafrika und Neuseeland die ihnen im Rahmen der Selbstbeschränkungsabkommen zugeteilte Quote nicht voll ausschöpfen würden; jedoch seien sie daran interessiert gewesen, ihre Referenzmengen im Hinblick auf eventuelle zukünftige Selbstbeschränkungsabkommen zu reservieren.

Die Ernte der Gemeinschaft im Jahr 1978 habe etwa 6,5 Millionen t betragen. Diese absolute Zahl für sich genommen sage jedoch wenig aus. Um die Marktlage für Äpfel im April 1979 beurteilen zu können, müsse man wissen,

a) inwieweit es sich um interventionsfähige Ware gehandelt habe,

b) welche Menge an interventionsfähiger Ware noch am 1. April 1979 in Kühlhäusern gelagert habe und

c) ob die lagernde Menge bei normalem Marktverhalten, sofern überhaupt die Notwendigkeit dazu bestanden habe, stärker hätte abgebaut werden können.

Nach Äußerungen von Fachleuten seien allenfalls 25 bis 30 % der eingelagerten Ware der Apfelernte 1978 interventionsfähig gewesen, da etwa 70 % der eingelagerten Ware nicht den durch die gemeinsame Marktorganisation festgesetzten Qualitätsnormen entsprochen hätten und damit nicht zum Rücknahmepreis hätten aufgekauft oder aus anderen Gründen aus dem Markt gezogen werden dürfen.

Im Zeitpunkt der Einführung der Schutzmaßnahmen habe sich nur noch ein Teil der interventionsfähigen Ware in den Lagern befunden. Die in Normallagern lagernden Äpfel könnten rein technisch nicht länger als bis Mitte/Ende Februar gelagert werden.

Schließlich sei anzunehmen, daß bei normalem Marktverhalten bis Anfang 1979 erheblich mehr Äpfel verkauft worden wären. Die Angebote an Äpfeln seien jedoch seit Oktober 1978 bewußt zurückgehalten worden, um höhere Preise zu erzielen, nicht durch eine zu frühe Intervention die schlechte Qualität der Ware offenkundig werden zu lassen und die Forderung nach einer Ausdehnung der Interventionsperiode zu unterstreichen.

Die Abgabepreise des Großhandels auf den repräsentativen Märkten der Gemeinschaft hätten eine ständig steigende Tendenz gezeigt.

All dies könne die Kommission anhand der Daten, über die sie verfüge, bestätigen, wenn der Gerichtshof sie dazu auffordere.

Bei dieser Lage hätten sich die von der Kommission ergriffenen Schutzmaßnahmen materiell nur gegen eine Mehreinfuhr von etwa 8 000 t richten können. Die Verordnung, durch die diese Maßnahmen getroffen worden seien, enthalte weder eine Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 2707/72 zur Festlegung der Voraussetzungen für die Anwendung von Schutzmaßnahmen auf dem Sektor Obst und Gemüse noch eine Angabe über die „noch vorhandenen Lagervorräte". Außerdem seien im Zeitpunkt des Erlasses der Schutzmaßnahmen nach vorliegenden Schätzungen erst 35 000 t Äpfel aus Chile importiert gewesen.

Die Firma Dürbeck habe unverzüglich, nämlich am 10. und am 12. April 1979, gegen die Einführung der Schutzklausel protestiert und um eine Ausnahmegenehmigung für etwa 2 000 t Tafeläpfel gebeten. Die Kommission habe es aber abgelehnt, für die fragliche Menge eine Übergangsregelung zu gewähren.

Später habe die Kommission mit der Verordnung Nr. 797/79 vom 23. April 1979 und mit der Verordnung Nr. 1152/79 vom 12. Juni 1979 doch noch eine Übergangsregelung erlassen. Sie habe dies in einen Fall damit begründet, daß die Aufnahmefähigkeit durch die bis 25. April 1979 getätigten Einfuhren nicht ausgelastet sei; im anderen Fall habe sie geltend gemacht, auch durch die vor dem 5. Mai 1979 getätigten Einfuhren sei die Aufnahmefähigkeit nicht ausgelastet worden.

Die Firma Dürbeck sei nicht in den Genuß dieser Übergangsregelung gekommen, da sie den mit dem chilenischen Exportunternehmen geschlossenen Kaufvertrag sowie den Chartervertrag für das

Schiff, mit dem die Ware hätte transportiert werden sollen, storniert habe, nachdem die Kommission ihr trotz wiederholter Anfrage keine Hoffnung auf eine Übergangsregelung gemacht habe.

Im Jahr 1980 habe die Kommission mit den Lieferländern keine Selbstbeschränkungsabkommen mehr geschlossen und auch keine Schutzmaßnahmen ergriffen, obwohl in der EWG über 7 Millionen t Äpfel geerntet worden seien.

In diesem Zusammenhang ließen sich mehrere Fehler der Verordnungen Nrn. 687/79, 797/79 und 1152/79 feststellen, die die Nichtigkeit dieser Verordnungen zur Folge hätten. Im einzelnen rügt die Firma Dürbeck Verstöße

1. gegen Artikel 29 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 i.V.m. den Artikeln 1, 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2707/72,
2. gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes,
3. gegen Artikel 37 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 sowie gegen die Artikel 39 und 110 EWG-Vertrag und
4. gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag.

1. Verstoß gegen Artikel 29 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 i.V.m. den Artikeln 1, 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2707/72

Dieser Verstoß ergebe sich daraus, daß die Voraussetzungen einer Schutzmaßnahme bei Tafeläpfeln sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht offensichtlich nicht gegeben gewesen seien.

Zunächst sei zu berücksichtigen, daß die Verordnung Nr. 687/79 nur auf die Verordnung Nr. 1035/72 gestützt sei und in keiner Weise auf die Verordnung Nr. 2707/72 Bezug nehme, obwohl diese erst die Voraussetzungen für die Anwendung von Schutzmaßnahmen auf dem Sektor Obst und Gemüse festlege. Es sei daher nicht gewährleistet, daß die Kommission diese Verordnung überhaupt berücksichtigt habe; schon dieser Fehler allein könne die Nichtigkeit der Verordnung Nr. 687/79 zur Folge haben.

Nach Artikel 29 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 dürften Schutzmaßnahmen nur erlassen werden, wenn drei Voraussetzungen vorlägen, nämlich

— ernstliche Störungen oder die Drohung ernstlicher Störungen,

— Verursachung der ernstlichen Störungen durch die Einfuhr des fraglichen Erzeugnisses,

— Gefährdung der Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag.

Bei der Prüfung der Frage, ob die erste Voraussetzung vorliege, seien insbesondere drei Faktoren zu berücksichtigen, nämlich

— der Umfang der getätigten bzw. voraussichtlichen Einfuhren,

— die verfügbaren Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft sowie

— die auf dem Markt der Gemeinschaft für einheimische Erzeugnisse festgestellten Preise oder deren voraussichtliche Entwicklung.

Zum Umfang der getätigten beziehungsweise voraussichtlichen Einfuhren trägt die Firma Dürbeck vor, die Differenz zwischen der von der Kommission vorgeschlagenen Einfuhrquote und derjenigen, die Chile zu akzeptieren bereit gewesen wäre, habe lediglich 13 000 t betragen, von denen noch 5 000 t lediglich im Transit nach Österreich hätten weitergeliefert werden sollen. Es handele sich also in Wirklichkeit nur um eine

Differenz von 8 000 t, die gemessen an einer Apfelerzeugung in der Gemeinschaft von 6 661 000 t eine so kleine Menge seien, daß nach dem Umfang der voraussichtlichen Einfuhren keine Störungen, geschweige denn „ernstliche Störungen" zu befürchten gewesen seien. Dies gelte um so mehr, als am 25. April 1979 erst eine Menge von etwa 36 000 t aus Chile eingeführt gewesen sei.

Die Kommission habe in der Verordnung Nr. 687/79 auch nicht begründen können, daß die „verfügbaren Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft" insbesondere deshalb zu ernstlichen Störungen führten, weil die aus Chile importierten Tafeläpfel weitere Rücknahmemaßnahmen erforderten.

Der von der Kommission angestellte Vergleich zwischen der Apfelerzeugung in der Gemeinschaft im Wirtschaftsjahr 1978/79 einerseits und im Wirtschaftsjahr 1977/78 andererseits sei für die Beurteilung der verfügbaren Mengen auf dem Gemeinschaftsmarkt im Zeitpunkt der Entscheidung über die Schutzklausel in Wahrheit ohne Bedeutung. Maßgebend sei nämlich nur die Menge, die überhaupt interventionsfähig sei, sich in CA (Controlled Atmosphere)-Lagern befinde, wo technisch eine Lagerung über den Monat Februar hinaus möglich sei, und die nicht zu Spekulationszwecken bewußt vom Markt ferngehalten sei.

Nach ihren Schätzungen seien allenfalls 25 bis 30 % der eingelagerten 1978 erzeugten Äpfel interventionsfähig gewesen.

Was die im Zeitpunkt der Anordnung der Schutzklausel vorhandenen Lagervorräte angehe, so habe die Kommission behauptet, sie seien „bedeutend größer als zum gleichen Zeitpunkt der letzten beiden Wirtschaftsjahre" gewesen. Dabei habe sie aber unerwähnt gelassen, daß es im Wirtschaftsjahr 1976/77 eine normale Apfelernte gegeben habe und die Apfelernte im Wirtschaftsjahr 1977/78 ungewöhnlich niedrig ausgefallen sei, so daß in diesen Wirtschaftsjahren keine staatlichen Interventionen erfolgt seien.

Die Kommission habe gemeint, die gelagerten Äpfel könnten unter normalen Bedingungen nicht bis zum Ende des Wirtschaftsjahres abgesetzt werden. Aus technischen Gründen hätte aber bei normal gelagerten Äpfeln bereits Ende Februar 1979 interveniert werden müssen. Was die in CA-Lagern befindlichen Äpfel angehe, so wirkten sich die Einfuhren frischer Äpfel aus der südlichen Hemisphäre in der Regel vorteilhaft auf deren Absatz aus; diese Importe hätten insoweit einen „Marketing"-Effekt.

Abgesehen davon hätten sich relativ hohe Lagerbestände aus spekulativen Verhaltensweisen der Apfelerzeuger in der Gemeinschaft ergeben.

Als dritter Faktor sei zu berücksichtigen, ob die Preise der einheimischen Erzeugnisse eine Tendenz zu einem übermäßigen Kursrückgang oder zu einer überhöhten Kurssteigerung gegenüber den Grundpreisen aufwiesen.

Um nachzuweisen, daß man es mit im Vergleich zum Grundpreis besonders niedrigen Erzeugerpreisen zu tun habe, habe die Kommission einen Vergleich zu den Preisen im Wirtschaftsjahr 1977/78 angestellt. Dieser Vergleich sei unvollständig und irreführend, da die Preise im Wirtschaftsjahr 1977/78 infolge der sehr geringen Erzeugung ungewöhnlich hoch gewesen seien. Wenn die Preise im Wirtschaftsjahr 1978/79 auch unter denjenigen des Wirtschaftsjahres 1976/77 gelegen haben sollten, so sei dies ein Zeichen für die schlechte Qualität der Erzeugung des Jahres 1978/79, auf die sie bereits hingewiesen habe.

Die Kommission habe außerdem über die voraussichtliche Entwicklung der Preise geschwiegen und nichts zu dem bereits erwähnten Marketingeffekt gesagt, den die Einfuhren von Frischäpfeln für die Lagerware hätten.

Die erste der Voraussetzungen des Artikels 29 der Verordnung Nr. 1035/72 für den Erlaß von Schutzmaßnahmen sei somit nicht erfüllt.

Der genannte Artikel 29 verlange außerdem — dies sei die zweite Voraussetzung —, daß die ernstlichen Störungen des Marktes „aufgrund von Einfuhren" eingetreten seien. Dies bedeute, daß die Einfuhren die wichtigste Ursache der ernstlichen Störung oder der Gefahr einer Störung sein müßten.

Die Kommission habe keine Ausführungen zu dieser Kausalität gemacht. Die Darlegungen in den vorstehenden Abschnitten rechtfertigten außerdem die Behauptung, daß die Einfuhren von Äpfeln aus Chile, die Gegenstand der Schutzmaßnahmen gewesen seien, auch nicht annähernd geeignet gewesen seien, eine ernstliche Störung auf dem gemeinsamen Apfelmarkt hervorzurufen.

Schließlich dürften Schutzmaßnahmen nach Artikel 29 nur dann eingeführt werden, wenn ernstliche Störungen drohten und diese „die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden könnten". Von diesen Zielen hätten lediglich drei im vorliegenden Fall eine Relevanz, nämlich

— die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen,

— die Stabilisierung der Märkte und

— die Sicherstellung der Versorgung, insbesondere auch der Verbraucher.

Die Erreichung dieser Ziele sei durch die Einfuhr chilenischer Äpfel nicht gefährdet, sondern im Gegenteil gefördert worden.

Die von der Kommission getroffenen Schutzmaßnahmen seien somit im Hinblick auf Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 rechtswidrig. Außerdem seien die Maßnahmen auch wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtswidrig, da sie weder geeignet noch notwendig gewesen seien.

2. Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der im Gemeinschaftsrecht allgemein anerkannt sei, präge insbesondere Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2707/72, wonach Schutzmaßnahmen „der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung [tragen müssen], die sich auf dem Weg nach der Gemeinschaft befinden".

Der Kommission sei die Lage auf dem Markt für Tafeläpfel bestens bekannt. Schon am Ende des Jahres vor den Einfuhren sei sie zumindest annähernd über die Ernte in der Gemeinschaft und über die voraussichtlichen Ausfuhren der Drittlieferländer unterrichtet. Außerdem wisse sie, daß die Importeure zu diesem Zeitpunkt bereits ihre Lieferverträge und — was Chile angehe — ihre Charterverträge abgeschlossen hätten. Von ihr könne daher erwartet werden, daß die spätestens am Ende eines Jahres zu erkennen gebe, ob Schutzmaßnahmen geplant seien oder nicht. Sie habe aber, was die in der vorliegenden Rechtssache strittigen Maßnahmen anbelange, noch in den Monaten Januar und Februar 1979 in keiner Weise zu erkennen gegeben, daß sie derartige Maßnahmen zu treffen beabsichtige.

Unterstelle man, daß die Schutzklausel rechtmäßig gewesen sei, so wäre die Kommission aufgrund ihres nachhaltigen Verhaltens verpflichtet gewesen, auch der Firma Dürbeck eine Übergangsfrist

zu gewähren. Die Kommission habe später tatsächlich zwei Übergangsfristen gewährt (welche die Firma Dürbeck nicht mehr habe nutzen können) und damit im Prinzip den Grundsatz des Vertrauensschutzes im konkreten Fall anerkannt.

3. Verstoß gegen Artikel 37 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 und gegen die Artikel 39 und 110 EWG-Vertrag

Die Firma Dürbeck weist darauf hin, daß nach Artikel 37 der Verordnung Nr. 1035/72 bei der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse den in den Artikeln 39 und 110 EWG-Vertrag genannten Zielen in geeigneter Weise zugleich Rechnung zu tragen sei.

Die Kommission habe aber nicht nur gegen Artikel 39 verstoßen, sondern auch — noch krasser — gegen Artikel 110 Absatz 1, wonach die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane sich u. a. verpflichtet hätten, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr beizutragen, sowie gegen Artikel 110 Absatz 2, aus dem sich der Sache nach die Verpflichtung ergebe, den Gemeinsamen Markt unter den Bedingungen eines wettbewerbskonformen Verhaltens gegenüber den Drittländern zu öffnen.

Tatsächlich habe die Kommission die Einfuhr von 13 000 (8 000) t Äpfeln mit Ursprung in Chile durch die Anwendung von Schutzmaßnahmen ausgeschlossen, für die es weder eine tatsächliche noch eine rechtliche Grundlage gegeben habe. Möglicherweise sei es der Kommission dabei in erster Linie darum gegangen, denjenigen Ländern ihre „Möglichkeiten" zu zeigen, die sich im Interesse der abgeschlossenen Verträge mit Selbstbeschränkungsabkommen nicht hätten abfinden können. Dies sei ein offensichtlicher Verstoß gegen Artikel 110 EWG-Vertrag.

4. Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot

Das in Artikel 40 EWG-Vertrag niedergelegte Diskriminierungsverbot gelte auch für Importeure, denn diese seien als „Verbraucher" der Gemeinschaft im Sinne der genannten Vorschrift anzusehen.

Durch die Verordnungen Nr. 797/79 vom 23. April 1979 und Nr. 1152/79 vom 12. Juni 1979 seien für bestimmte Einfuhren Übergangsregelungen geschaffen worden, von denen die Firma Dürbeck, die ebenfalls ein Importunternehmen sei, ausgeschlossen gewesen sei. Sie habe nämlich ihren Liefervertrag und ihren Chartervertrag storniert, nachdem ihr die Kommission als Antwort auf ihre beiden Fernschreiben vom 10. und 12. April 1979 mitgeteilt habe, daß sie keine Übergangsmaßnahmen zu treffen beabsichtige.

Zumindest hätte die Kommission — die Gültigkeit der Schutzklausel unterstellt — dafür Sorge tragen müssen, daß die nach dem 25. April 1979 importierten Tafeläpfel aus Chile nach Maßgabe eines Referenzverfahrens gerecht unter den betroffenen Importeuren aufgeteilt würden.

Auch *die Kommission der Europäischen Gemeinschaften* hält es für angezeigt, die Marktverhältnisse zu schildern, die bei Erlaß der Schutzmaßnahmen vorherrschten. Im einzelnen weist sie auf folgendes hin:

— die sehr große Apfelerzeugung in der Gemeinschaft im Wirtschaftsjahr 1978/79 (etwa 6 500 000 t),

— die ungewöhnlich hohen Lagerbestände am 1. März 1979 (etwa 1 500 000 t),

— das Ausmaß der Rücknahmen vom Markt (90 000 t) und die dadurch bedingten Interventionsmaßnahmen in einer Reihe von Mitgliedstaaten zum gleichen Zeitpunkt,

— das Fallen der Marktpreise für Äpfel unter den Grundpreis und

— die beträchtliche Menge Äpfel (380 000 t) aus Drittländern, deren Einfuhr in die Gemeinschaft für den Zeitraum März bis August 1979 zu erwarten gewesen sei.

Um die gefährliche Entwicklung auf dem Apfelmarkt einzudämmen und insbesondere die kostspieligen Marktrücknahmen möglichst gering zu halten, habe sie die traditionellen Lieferländer zum Abschluß von Vereinbarungen über die Selbstbeschränkung ihrer Ausfuhren in die Gemeinschaft aufgefordert.

Nachdem Chile sich mit der von der Kommission vorgeschlagenen Quote von 42 000 t nicht einverstanden erklärt habe, habe sie sich gezwungen gesehen, Schutzmaßnahmen gegen die chilenischen Exporte zu treffen.

Als sich später herausgestellt habe, daß die Gesamtmenge der aus Chile eingeführten Äpfel die Quote von 42 000 t unterschreiten würde, habe die Kommission mit den Verordnungen Nrn. 797/79 und 1152/79 zusätzliche (bereits auf dem Weg zur Gemeinschaft befindliche) Einfuhren bis zur Erreichung dieser Quote gestattet.

Nach dieser Schilderung des Hintergrunds der vorliegenden Rechtssache prüft die Kommission die im Vorlagebeschluß wiedergegebenen (und von der Firma Dürbeck in ihren später als die der Kommission eingereichten Erklärungen wiederholten) Argumente der Firma Dürbeck für die Ungültigkeit der Schutzmaßnahmen.

Nach Ansicht der Kommission waren die Voraussetzungen des Artikels 29 Absatz 1 Unterabsatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1035/72 im April/Mai 1979 erfüllt.

Angesichts der ungewöhnlich hohen Einfuhren, die aus den Ländern der südlichen Hemisphäre im Wirtschaftsjahr 1978/79 erwartet worden seien, und angesichts der hohen Lagerbestände aus eigener Ernte sei der Markt der Gemeinschaft für Tafeläpfel im April/Mai 1979 von ernstlichen Störungen bedroht gewesen, die die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag, insbesondere die Stabilisierung des Marktes und die Sicherung eines angemessenen Einkommens der Erzeuger, gefährdet hätten. Es habe nämlich die Gefahr bestanden, daß bei außerordentlich hohen Einfuhren die ohnehin schon niedrigen Preise vollends zusammenbrechen würden und es ganz unmöglich würde, die hohen Lagerbestände auch nur annähernd abzubauen. Aus diesen Darlegungen und den am Anfang ihrer Erklärungen geschilderten Marktverhältnissen folge, daß sie bei der Anwendung von Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 1 erster Gedankenstrich die in Artikel 1 der Verordnung Nr. 2707/72 aufgeführten Beurteilungskriterien (insbesondere den Umfang der zu erwartenden Einfuhren, die auf dem Markt verfügbaren Mengen und die Preisverhältnisse) ausreichend berücksichtigt habe. Sie habe also von dem ihr eingeräumten Ermessen einen sachgerechten Gebrauch gemacht.

Nach Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 2 könnten die gemäß dem ersten Gedankenstrich angewendeten Schutzmaßnahmen „nur so lange angewandt werden, bis die tatsächliche oder die drohende Störung behoben ist".

Nach Ansicht der Kommission ergibt sich aber aus den Zahlen, die sie am Anfang ihres Schriftsatzes vorgetragen hat, mit großer Deutlichkeit, daß die drohende Störung bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 1978/79 weiterbestand. Auch die Marktrücknahmen seien weiter auf einem hohen Niveau geblieben. Insgesamt hätten nämlich in dem genannten

Wirtschaftsjahr über 365 000 t Äpfel aus dem Markt genommen werden müssen.

Die Kommission bestreitet auch, gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen zu haben. Denn sie habe Schutzmaßnahmen nur getroffen, soweit sie erforderlich gewesen seien, d. h. gegen Einfuhren aus Chile, und die Verordnung Nr. 687/79 zweimal geändert, als sich herausgestellt habe, daß es möglich sei, eine Übergangsregelung zu treffen, um Erzeugnisse zu berücksichtigen, die sich schon auf dem Weg zur Gemeinschaft befanden oder sie schon erreicht hatten, aber noch nicht zum freien Verkehr in der Gemeinschaft abgefertigt waren,

Vor Erlaß der Schutzmaßnahmen habe sie den Sachverhalt umfassend aufgeklärt und unter Abwägung aller gegebenen wirtschaftlichen und politischen Interessen sachgerecht gewürdigt.

Was den angeblichen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes angeht, so bestreitet die Kommission nicht, daß von den getroffenen Schutzmaßnahmen vor allem bereits abgeschlossene Kaufverträge betroffen worden seien. Allen Schutzmaßnahmen lägen aber notwendigerweise die Angaben über die zu erwartenden Einfuhren in die Gemeinschaft zugrunde, Angaben, die sich u. a. auch aus den Mengen ergäben, über die bereits Verträge geschlossen seien. Wollte man diese Verträge aus dem Anwendungsbereich von Schutzmaßnahmen ausnehmen, so liefe dies darauf hinaus, die in den Marktordnungen oder in internationalen Verträgen vorgesehenen Schutzklauseln völlig zu entwerten. Einen Grundsatz des Vertrauensschutzes, wonach bei der Anordnung von Schutzmaßnahmen ganz allgemein in abgeschlossene Verträge nicht eingegriffen werden dürfe, könne es deshalb nicht geben.

Der betroffene Handel bedürfe auch nicht eines so weit gehenden Schutzes. Jedem Kaufmann müsse nämlich die Möglichkeit von Schutzmaßnahmen bekannt sein, so daß er sich dagegen schützen könne, indem er sich durch Aufnahme einer entsprechenden Klausel in die von ihm abgeschlossenen Verträge für solche Fälle den Rücktritt vorbehalte. Vielfach werde er sich ohnehin auf den Grundsatz der höheren Gewalt berufen können, um sich vom Vertrag zu lösen.

Es bleibt also nur zu prüfen, ob die Umstände des konkreten Falles eine besonders schutzwürdige Position der Firma Dürbeck erkennen ließen, der die Kommission bei Erlaß ihrer Maßnahmen in besonderem Maße hätte Rechnung tragen müssen. Dies sei jedoch nicht der Fall.

Die im Juli 1979 beabsichtigte Einfuhr von 2 Kartons Äpfeln sei gerade besonders wenig schutzwürdig. Denn es habe sich dabei um geringfügige Mengen gehandelt, auch sei die Einfuhr zu einem Zeitpunkt, als die getroffenen Maßnahmen bereits längere Zeit in Kraft gewesen seien, und auf einem völlig unüblichen Wege erfolgt.

Nach Ansicht der Kommission sollte der Gerichtshof im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag auch dann nur die Umstände des konkreten Streitfalles würdigen, wenn einer der Beteiligten, wie es die Firma Dürbeck möglicherweise bei dieser Gelegenheit tun werde, versuchen sollte, den Gerichtshof mit Auswirkungen der Schutzmaßnahmen in ganz anderen Fällen zu befassen.

Nur rein vorsorglich macht die Kommission „einige Ausführungen allgemeiner Art zur Frage des Vertrauensschutzes der betroffenen Importeure chilenischer Äpfel". Nach Ansicht der Kommission muß ein Importeur von landwirtschaftli-

chen Erzeugnissen prinzipiell die Schutzklausel einer Marktorganisation bestens kennen und daher bei Abschluß von Verträgen besonders vorsichtig sein, wenn er zu diesem Zeitpunkt noch nicht über ausreichende Angaben über die eventuelle Anwendung dieser Klausel verfüge. Wenn er sich nicht für diesen Fall absichere, gehe er ein geschäftliches Risiko ein und könne sich nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen.

Er könne allein darauf trauen, daß Einfuhrbeschränkungen nur bei Vorliegen sämtlicher tatsächlicher und rechtlicher Voraussetzungen, die ihre Anordnung rechtfertigten, verhängt würden. Im vorliegenden Fall seien die genannten Voraussetzungen voll und ganz erfüllt gewesen.

Zu der angeblichen Verletzung des Diskriminierungsverbots trägt die Kommission zunächst vor, durch den Abschluß von Selbstbeschränkungsabmachungen mit anderen Ländern seien chilenische Erzeugnisse nicht schlechter als Erzeugnisse aus diesen Ländern behandelt worden, denn es seien nur die gleichen Kürzungen wie bei den anderen Ausfuhrländern angewendet worden. Eine Diskriminierung könne auch nicht darin gesehen werden, daß bestimmte Mengen zur Einfuhr noch zugelassen, andere, die nach Erreichen des vertretbaren Gesamtvolumens noch erfolgen sollten, aber abgewiesen worden seien. Diese Folge ergebe sich notwendigerweise aus der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Außerdem habe die Kommission in diesem Zusammenhang strikt Artikel 3 Absatz 3 des Verordnung Nr. 2707/72 beachtet, wonach der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung zu tragen sei, die sich bereits auf dem Weg zur Gemeinschaft befänden. Die Nichtberücksichtigung irgendwelcher Einfuhren auf dem Luftwege stelle letztlich ebenfalls keine Diskriminierung dar, da diese Art des Transports ganz unüblich sei.

Abschließend meint die Kommission, Artikel 110 EWG-Vertrag sei ein reiner Programmsatz, der keine konkreten Rechte oder Pflichten begründe, auf die sich der einzelne vor Gericht zu seinem Schutze berufen könne. Auch aus dem GATT könnten die Marktbürger nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes keine Rechte herleiten, auf die sie sich vor einem nationalen Gericht berufen könnten.

Im übrigen bestreitet die Kommission, daß die getroffenen Schutzmaßnahmen gegen Artikel 110 EWG-Vertrag verstießen. Es handele sich vielmehr um international allgemein übliche, zeitlich und sachlich begrenzte Schutzmaßnahmen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse. Die Kommission sei, als sie diese Maßnahmen getroffen habe, ihren Verpflichtungen aus dem GATT voll und ganz nachgekommen.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlägt die Kommission vor, auf die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage zu antworten:

„Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnungen (EWG) Nrn. 687/79, 797/79 und 1152/79 der Kommission beeinträchtigen könnte."

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 22. Januar 1981 haben die Firma Dürbeck, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Jörn Sack als Bevollmächtigten, mündliche Ausführungen gemacht. Dabei hat die Kommission den Gerichtshof darüber unterrichtet, daß die Sondergruppe des

GATT, die auf Antrag Chiles und auf Beschluß des Rates des GATT die Vereinbarkeit des Verhaltens der Gemeinschaft mit den Bestimmungen des GATT geprüft hat, nur einen einzigen Verstoß von untergeordneter Bedeutung bei der Wahl der Referenzjahre festgestellt habe, die bei der Festsetzung der Selbstbeschränkungsquoten zu berücksichtigen gewesen seien.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 24. Februar 1981 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Hessische Finanzgericht hat mit Beschluß vom 24. März 1980, beim Gerichtshof eingegangen am 18. April 1980, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 687/79 der Kommission vom 5. April 1979 (ABl. L 86, S. 18) in Verbindung mit den Änderungsverordnungen Nr. 797/79 vom 23. April 1979 (ABl. L 101, S. 7) und Nr. 1152/79 vom 12. Juni 1979 (ABl. L 144, S. 13), die die zeitweilige Aussetzung der Überführung in den freien Verkehr von Tafeläpfeln mit Ursprung in Chile vorsehen, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage ist im Rahmen eines Rechtsstreits aufgeworfen worden, den ein deutscher Importeur von Frischobst aus Drittländern gegen die deutschen Zollbehörden führt. Diese hatten es abgelehnt, bestimmte Mengen Tafeläpfel mit Ursprung in Chile in der Bundesrepublik Deutschland zum freien Verkehr zuzulassen, weil ihre Überführung in den freien Verkehr nach den oben genannten Verordnungen verboten sei.

I — Vorbemerkungen

3 Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß das strittige Verbot im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Regelung der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse ergangen ist, die in der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 (ABl. L 118, S. 1) enthalten ist.

4 In Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 in der durch die Verordnung Nr. 2454/72 des Rates vom 21. November 1972 (ABl. L 266, S. 1) geänderten Fassung heißt es:

„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 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 III a genannten Erzeugnisse auf erhebliche Mengen beziehen."

Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung bestimmt u. a.: „Tritt die in Absatz 1 erwähnte Lage ein, so beschließt die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus die erforderlichen Maßnahmen; diese werden den Mitgliedstaaten mitgeteilt und sind unverzüglich anzuwenden."

5 Zur Durchführung dieser Bestimmungen erließ der Rat am 19. Dezember 1972 die Verordnung Nr. 2707/72 zur Festlegung der Voraussetzungen für die Anwendung von Schutzmaßnahmen auf dem Sektor Obst und Gemüse (ABl. L 291, S. 3). Artikel 1 dieser Verordnung lautet:

„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."

Artikel 3 der Verordnung bestimmt u. a.:

„(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 Ausfuhrabgaben;

...

(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.

..."

6 Im Frühjahr 1979 stellte die Kommission fest, daß die Situation auf dem Markt für Tafeläpfel in der Gemeinschaft, so wie sie sich damals darstellte, besonders kritisch war und sich durch die voraussichtliche Einfuhr von schätzungsweise 380 000 t Tafeläpfeln aus Drittländern, insbesondere aus Ländern der südlichen Hemisphäre, möglicherweise verschlechtern würde. Da diese Situation ihrer Ansicht nach die Voraussetzungen von Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates und von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2707/72 des Rates erfüllte, hielt sie sich zur Anwendung der genannten Bestimmungen für berechtigt und traf nach Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1035/72 und Artikel 3 der Verordnung Nr. 2707/72 die in diesen Verordnungen vorgesehenen Schutzmaßnahmen.

7 Bevor die Kommission diese Maßnahmen ergriff, die in der zeitweiligen Aussetzung der Einfuhren aus Drittländern bestanden, bemühte sie sich jedoch Anfang März 1979 um die Zustimmung der wichtigsten Ausfuhrländer der südlichen Hemisphäre zu einer freiwilligen Beschränkung ihrer Ausfuhren in die Gemeinschaft, um die voraussichtlichen Einfuhren insgesamt von

380 000 t auf 310 000 t zu verringern. Dies bedeutete eine etwa 18%ige Senkung gegenüber den vorgesehenen Einfuhren für das laufende Wirtschaftsjahr und einen Rückgang von etwa 5 % gegenüber den durchschnittlichen Einfuhren der letzten drei Jahre. Im Falle Chiles, dessen geplante Ausfuhren in die Gemeinschaft auf 75 000 t geschätzt wurden, hätte eine Verringerung entsprechend dem Anteil der letzten drei Jahre zu einer Beschränkung dieser Ausfuhren auf 42 000 t geführt.

8 Während mit Südafrika, Argentinien, Australien und Neuseeland eine Einigung erzielt werden konnte, bestand Chile unter Berufung auf bereits geschlossene Verträge über die Ausfuhr erheblich größerer Mengen Äpfel darauf, statt der vorgeschlagenen 42 000 t 55 000 t ausführen zu können.

9 Nachdem die Kommission festgestellt hatte, daß eine Einigung mit Chile nicht möglich war, traf sie unter Berücksichtigung der ihr vorliegenden Angaben über die auf dem Weg befindlichen Waren aus diesem Land mit der Verordnung Nr. 687/79 vom 5. April 1979 (ABl. L 86, S. 18) „Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Tafeläpfeln mit Ursprung in Chile", um die Einfuhren aus Chile auf 42 000 t zu beschränken.

10 Artikel 1 dieser Verordnung lautet:

„Die Überführung in den freien Verkehr von Äpfeln der Tarifstelle 08.06 A II des Gemeinsamen Zolltarifs mit Ursprung in Chile ist vom 25. April bis 15. August 1979 ausgesetzt."

Am 6. April 1979 erklärte sich die Kommission gegenüber der chilenischen Regierung bereit, die fraglichen Maßnahmen zu überdenken, falls sich herausstellen sollte, daß die Chile zugewiesene Quote von 42 000 t am 25. April nicht erreicht sein würde.

11 Am 17. April 1979 unterrichtete die diplomatische Vertretung Chiles die Kommission darüber, daß drei Schiffe mit einer Ladung von 6 400 t, die bei den früheren Schätzungen berücksichtigt worden seien, vor dem 25. April 1979 keinen Gemeinschaftshafen erreichen würden. Daraufhin erließ die Kommission am 23. April 1979 die Verordnung (EWG) Nr. 797/79, durch die die mit der Verordnung Nr. 687/79 getroffenen Schutzmaßnahmen geändert und Artikel 1 der Verordnung Nr. 687/79 durch einen Unterabsatz 2

ergänzt wurde, wonach die Überführung in den freien Verkehr in der Gemeinschaft für Äpfel, die mit Frachtschiffen, welche Chile spätestens am 12. April 1979 verlassen hatten, zu einem Hafen in der Gemeinschaft befördert wurden, erst ab 5. Mai 1979 ausgesetzt wurde.

12 Am 5. Mai 1979 stellte die Kommission fest, daß einige, in der Aufstellung der chilenischen Behörden enthaltene Mengen nicht für den Markt der Gemeinschaft bestimmt waren und daß von den Chile zugeteilten Mengen erst 38 600 t eingeführt worden waren. Da sie außerdem wußte, daß zwei Schiffe mit einer Ladung von etwa 3 800 t Häfen der Gemeinschaft zwischen dem 5. und 19. Mai 1979 erreicht hatten und daß diese Ware unter zollamtlicher Verwahrung eingelagert worden war, ersetzte die Kommission mit der Verordnung Nr. 1152/79 vom 12. Juni 1979 zur zweiten Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 687/79 zum Erlaß von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Tafeläpfeln mit Ursprung in Chile Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 687/79 durch eine Bestimmung, durch die der Zeitpunkt, von dem an die Überführung in den freien Verkehr in der Gemeinschaft ausgesetzt wurde, für Äpfel, die mit Frachtschiffen befördert worden waren, die vor dem 19. Mai 1979 einen Gemeinschaftshafen erreicht hatten, auf den 17. Juni 1979 verschoben wurde.

13 Die Klägerin im Ausgangsverfahren, die Firma Anton Dürbeck, die einen Groß- und Importhandel mit Obst und Gemüse betreibt, hatte Verträge über die Einfuhr von etwa 300 000 Kartons Tafeläpfeln aus Chile geschlossen. Hiervon waren bei Erlaß der Verordnung Nr. 687/79 der Kommission, d. h. am 5. April 1979, 180 000 Kartons bereits eingeführt. Das Schiff, das die restliche Menge beförderte, hätte Chile zwischen dem 18. und dem 20. April 1979 verlassen sollen. Mit Rücksicht auf die von der Kommission getroffenen Maßnahmen und weil die Kommission einen mit Fernschreiben vom 10. und 12. April 1979 gestellten Antrag, der sich auf 2 000 t bezog, abgelehnt hatte, stornierte die Klägerin des Ausgangsverfahrens jedoch den Kaufvertrag und den Chartervertrag über die genannten Mengen.

14 Am 25. Juli 1979 führte sie auf dem Luftweg zwei Kartons Tafeläpfel mit Ursprung in Chile und mit einem Gewicht von 45 kg in die Bundesrepublik Deutschland ein und beantragte bei den deutschen Zollbehörden die Abfertigung zum freien Verkehr. Das zuständige Zollamt lehnte den Antrag unter Hinweis auf die mit den Verordnungen Nrn. 687/79, 797/79 und 1152/79 der Kommission getroffenen Schutzmaßnahmen der Gemeinschaft gegen Importe von Tafeläpfeln mit Ursprung in Chile ab.

15 Gegen diesen Bescheid erhob die Klägerin des Ausgangsverfahrens Klage vor dem Hessischen Finanzgericht, die sie u. a. damit begründete, daß die Rechtsgrundlage des Bescheids, nämlich die genannten Verordnungen, gegen die Verordnungen Nrn. 1035/72 und 2707/72 des Rates, gegen Artikel 110 EWG-Vertrag, gegen die Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) sowie gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Nichtdiskriminierung verstießen. Um das damit aufgeworfene Problem lösen zu können, hat das Hessische Finanzgericht dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

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

16 Am 13. Juli 1979 beantragte die chilenische Regierung nach Artikel XXIII des GATT die Einleitung von Konsultationen mit der EWG im Rahmen dieses Abkommens, zu denen die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof Stellung genommen haben.

II — Prüfung der vorgelegten Frage

17 Aus der Begründung des Vorlagebeschlusses sowie aus den im Verfahren vor dem Gerichtshof vorgetragenen Erwägungen ergibt sich, daß der Gerichtshof darüber zu entscheiden hat, ob die Verordnungen Nrn. 687/79, 797/79 nach dem Gemeinschaftsrecht gültig sind, und daß er insbesondere zu prüfen hat, ob sie

— insofern gegen Artikel 190 EWG-Vertrag verstoßen, als sie nicht hinreichend im Sinne dieser Vorschrift mit Gründen versehen sind,

— gegen Artikel 29 Artikel 1 der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates sowie gegen die Artikel 1 bis 3 der Verordnung Nr. 2707/72 des Rates verstoßen,

— gegen Artikel 110 EWG-Vertrag und die Bestimmungen des GATT verstoßen und

— die allgemeinen Grundsätze des Vertrauensschutzes und des Diskriminierungsverbots verletzen.

a) Zur Begründung der Verordnungen Nrn. 687/79, 797/79 und 1152/79

18 Hinsichtlich der Begründung der strittigen Regelung ist die Frage aufgeworfen worden, ob der Umstand, daß in der Präambel der Verordnung Nr. 687/79 lediglich die Verordnung Nr. 1035/72 erwähnt ist und nicht auf die Verordnung Nr. 2707/72 Bezug genommen wird, einen Formfehler darstellt, der nach Artikel 190 EWG-Vertrag die Gültigkeit der Verordnung Nr. 687/79 und damit auch der Änderungsverordnungen Nrn. 797/79 und 1152/79 beeinträchtigt.

19 Aus der Präambel und insbesondere aus der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 687/79 geht hervor, daß diese Verordnung auf Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 gestützt ist, dessen Absatz 1 Unterabsatz 1 beschreibt, in welcher Lage ein Eingreifen der Kommission, das auch Schutzmaßnahmen umfassen kann, erforderlich sein kann, und nach dessen Absatz 1 Unterabsatz 2 der Rat auf Vorschlag der Kommission „die Durchführungsbestimmungen zu diesem Absatz fest[legt]".

20 Durch die Verordnung Nr. 2707/72 sollten gerade die Voraussetzungen für die Anwendung der Verordnung Nr. 1035/72 geregelt werden. Daraus folgt, daß im vorliegenden Fall die in der Verordnung Nr. 687/79 der Kommission enthaltene Bezugnahme auf Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 eine ausreichende Begründung der Verordnung Nr. 687/79 darstellt, weil sie den Betroffenen die Kenntnis der Gesichtspunkte ermöglicht, die die Kommission bei Erlaß der strittigen Schutzmaßnahmen berücksichtigt hat.

b) Zum Verstoß gegen Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 sowie gegen die Artikel 1 bis 3 der Verordnung Nr. 2707/72

21 Unstreitig gehören im vorliegenden Fall die von der Kommission getroffenen Schutzmaßnahmen zu denen, die nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2707/72 in Anwendung von Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 ergriffen werden dürfen, wenn die in Absatz 1 erster Gedankenstrich dieses Artikels erwähnte Lage eintritt, d. h., „wenn in der Gemeinschaft der Markt für eines oder mehrere der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse auf Grund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht wird, die die Ziele des Artikels 39 Vertrages gefährden könnten".

22 In Artikel 1 der Verordnung Nr. 2707/72 ist ausdrücklich festgelegt, welche Gesichtspunkte die Kommission bei der Beurteilung der Frage, ob eine solche Lage eingetreten ist, zu berücksichtigen hat. Artikel 2 dieser Verordnung, der eine andere Situation als die im vorliegenden Fall gegebene betrifft, kommt hier nicht in Betracht. Nach Artikel 1 der Verordnung hatte die Kommission bei Erlaß der strittigen Schutzmaßnahmen die Lage des fraglichen Marktes zu beurteilen und dabei folgendes zu berücksichtigen:

a) den Umfang der getätigten bzw. voraussichtlichen Einfuhren oder Ausfuhren,

b) die verfügbaren Mengen auf den Märkten der Gemeinschaft,

c) die Preise der einheimischen Erzeugnisse und deren voraussichtliche Entwicklung, insbesondere eine Tendenz zu einem übermäßigen Kursrückgang oder zu einer überhöhten Kurssteigerung gegenüber den Grundpreisen, sowie

d) die auf dem Markt der Gemeinschaft festgestellten Notierungen der Erzeugnisse aus dritten Ländern, insbesondere eine Tendenz zu einem übermäßigen Kursrückgang, und die Mengen, für die Rücknahmemaßnahmen erfolgten oder hätten erfolgen können.

23 Anhand dieser Gesichtspunkte ist somit zu prüfen, ob die Verordnungen Nrn. 687/79, 797/79 und 1152/79 mit Artikel 29 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1035/72 und den Artikeln 1 und 3 der Verordnung Nr. 2707/72 in Einklang stehen.

24 Zu diesem Zweck ist zunächst zu prüfen, ob die Kommission zum Zeitpunkt der Anordnung der genannten Maßnahmen von ihrem Ermessen bei der Beurteilung der Lage auf dem fraglichen Markt hinsichtlich der verfügbaren Mengen des in Rede stehenden Erzeugnisses einen sachgerechten Gebrauch gemacht hat.

25 Unstreitig waren die im Frühjahr 1979 verfügbaren Mengen erheblich. Die Größe dieser verfügbaren Mengen ergab sich einerseits aus den Mengen, die aus der Ernte 1978/79 hervorgingen, im Vergleich zu denjenigen aus den Ernten der vorangegangenen Wirtschaftsjahre, andererseits aus den Mengen,

die Gegenstand von Interventionen gewesen waren und zum fraglichen Zeitpunkt auf Lager gehalten wurden. Die Daten für die Ernte im Wirtschaftsjahr 1978/79 zeigen zunächst, daß nicht weniger, sondern mit geschätzten 6 661 000 t etwa 30 % mehr als im Wirtschaftsjahr 1977/78 geerntet wurden.

26 Zwar ist unbestreitbar, daß bei der Beurteilung der Marktlage nur die Erzeugnisse berücksichtigt werden dürfen, die den Qualitätsnormen der gemeinsamen Marktorganisation entsprechen, da nur diese Erzeugnisse in den Verkehr gebracht werden dürfen und Gegenstand von Interventionsmaßnahmen sein können. Es ist jedoch nicht dargetan worden, daß sich die Mengen Äpfel, die nicht den Qualitätsnormen entsprachen, im Wirtschaftsjahr 1978/79 erheblich von denen in den anderen Wirtschaftsjahren unterschieden hätten oder daß Erzeuger oder Händler ihre Lagerkapazität überwiegend zur Aufbewahrung von Erzeugnissen benutzt hätten, die weder in den Verkehr gebracht werden durften noch Gegenstand von Interventionsmaßnahmen sein konnten, oder schließlich, daß bei der Durchführung der gemeinschaftlichen Lagerungsmaßnahmen Mißbräuche oder wesentliche Fehler begangen worden wären.

27 Bei der Schätzung der im Frühjahr 1979 auf dem Markt der Gemeinschaft verfügbaren Mengen Tafeläpfel mußte die Kommission überdies außer den im fraglichen Wirtschaftsjahr geernteten Mengen auch die Mengen berücksichtigen, die in Kühlhäusern lagerten, ob sie nun Gegenstand von Interventionsmaßnahmen gewesen waren oder in privaten Lagern aufbewahrt wurden. Nach den hierzu im Verfahren angegebenen Zahlen hatten die Lagerbestände am 1. März 1979 bereits einen Umfang von etwa 1 500 000 t erreicht, was einer Erhöhung von etwa 18 % gegenüber dem gleichen Zeitpunkt des Jahres 1977 und von etwa 40 % gegenüber dem gleichen Zeitpunkt des Jahres 1978 entsprach. Unabhängig davon, ob diese Zahlen sich nur auf in Kühlhäusern eingelagerte und den Qualitätsnormen entsprechende Erzeugnisse beziehen, läßt sich nicht bestreiten, daß aus den Zahlen über die Lagerbestände im Frühjahr 1979, wenn man sie auch im Vergleich zur Entwicklung der einheimischen Erzeugung betrachtet, hervorging, daß der Absatz von einheimischen Tafeläpfeln auf dem Markt der Gemeinschaft auf immer größere Schwierigkeiten stieß.

28 Überdies bestand die Möglichkeit, daß sich diese Schwierigkeiten erstens durch die Tendenz, die die Preise auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft im fraglichen Zeitraum zeigten, und zweitens durch den Umfang der im

Frühjahr 1979 bereits erfolgten und noch zu erwartenden Rücknahmen erheblich verschärfen würden.

29 Was den ersten Punkt anbelangt, so geht aus den in der mündlichen Verhandlung gemachten Angaben hervor, daß die Marktpreise auf den meisten nationalen Märkten der Gemeinschaft im Zeitraum Februar bis April 1979 unter dem Grundpreis lagen, der nach Artikel 16 der Verordnung Nr. 1035/72 anhand der Entwicklung des Durchschnittswerts der Notierungen, die während der letzten drei Jahre auf den repräsentativsten Märkten der Gemeinschaft festgestellt worden waren, auf 21,26 ERE festgesetzt worden war. Außerdem zeigt ein Vergleich zwischen den Preisen jedes dieser drei Wirtschaftsjahre, daß die auf den meisten nationalen Märkten der Gemeinschaft angewandten Preise im März 1979 nicht die Höhe der Preise der vorangehenden Wirtschaftsjahre erreicht hatten, sondern eine eindeutig fallende Tendenz zeigten, die zu einer Verschlechterung der Absatzbedingungen für das fragliche Erzeugnis und zu einer schweren Belastung der ohnehin bereits äußerst angespannten Kostensituation im System der Lagerhaltung führen konnte.

30 Was den zweiten Punkt betrifft, so läßt sich den genannten Angaben außerdem entnehmen, daß die Menge, für die Rücknahmen erfolgt waren, am 1. März 1979 bereits 90 000 t betragen hatte und am 1. April 1979 auf 143 512 t angestiegen war, also eine hohe Steigerungsrate aufwies, während 1978 für nicht mehr als 2 450 t und 1977 für nicht mehr als 115 000 t Rücknahmen durchgeführt worden waren. Nach den Erfahrungen in den vorangehenden Wirtschaftsjahren konnte man also mit guten Gründen Rücknahmen für noch größere Mengen und damit eine besorgniserregende Verschärfung der Krisensituation auf dem fraglichen Markt erwarten.

31 Es läßt sich daher nicht bestreiten, daß die Kommission Grund zu der Annahme hatte, wegen des Umfangs der getätigten oder voraussichtlichen Einfuhren des fraglichen Erzeugnisses aus Drittländern drohe eine ernstliche Verschlechterung der Situation auf diesem Markt und eine solche Verschlechterung könne zu einer Störung führen, die die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag gefährden könnte.

32 Was den Umfang der voraussichtlichen Einfuhren anbelangt, so ergibt sich aus den Akten, daß für den Zeitraum von März bis August 1979 Einfuhren aus den wichtigsten Ländern der südlichen Hemisphäre im Umfang von etwa 380 000 t zu erwarten waren, was sogar im Vergleich zum Vorjahr, in dem die einheimische Apfelernte besonders gering ausgefallen war, eine Steigerung der Einfuhren bedeutet hätte.

33 Selbst wenn man unterstellt, daß die eingeführten Äpfel in diesem Zeitraum von besserer Qualität als die einheimischen waren, war die Qualität der letzteren doch nicht so viel geringer, daß beide Kategorien von Äpfeln nicht weitgehend untereinander austauschbar gewesen wären.

34 Dem Argument der Klägerin im Ausgangsverfahren, das Angebot an Importäpfeln hätte einen Marketingeffekt für den Absatz der einheimischen Äpfel haben können, kann gleichfalls nicht gefolgt werden. Eine solche Wirkung wäre, wenn überhaupt, nur vorübergehend, da die Einfuhren aus Drittländern auf die Dauer die Nachfrage, die sich ohne diese Einfuhren auf einheimische Erzeugnisse gerichtet hätte, auf sich zögen.

35 Angesichts der verfügbaren Mengen von Tafeläpfeln auf dem Markt der Gemeinschaft, die sich aus den 1978/79 geernteten Mengen und den Lagerbeständen in Kühlhäusern der Gemeinschaft und in privaten Kühlhäusern zusammensetzten, sowie in Anbetracht des Ausmaßes der voraussichtlichen Interventionen und der Preisentwicklung vor allem innerhalb der Gemeinschaft, deutet somit nichts darauf hin, daß die Kommission die tatsächlichen Verhältnisse auf dem fraglichen Markt verkannt hätte, als sie annahm, Einfuhren aus der südlichen Hemisphäre im geschätzten Umfang von 380 000 t könnten zu einer wesentlichen Verschärfung der Schwierigkeiten auf diesem Markt führen und dort eine ernstliche Störung im Sinne von Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 hervorrufen, die die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag, insbesondere die der Buchstaben a, b und c dieser Bestimmung, zu gefährden geeignet sei.

36 Der Umstand, daß die mit der Verordnung Nr. 687/79 getroffenen strittigen Schutzmaßnahmen zweimal, nämlich durch die Verordnungen Nrn. 797/79 und 1152/79, geändert wurden, kann nicht als Indiz dafür angesehen werden, daß die von der Kommission vorgenommene Beurteilung der im Früh-

jahr 1979 bestehenden Marktlage lückenhaft oder irrig war. Wie aus der Präambel der genannten Verordnungen hervorgeht, haben diese Änderungen ihren Grund allein in der genaueren Kenntnis davon, welche der Mengen, die zu dem für Chile festgesetzten Einfuhrkontingent gehörten, sich wirklich auf dem Weg befanden und tatsächlich zur Überführung in den freien Verkehr in der Gemeinschaft bestimmt waren.

37 Auch daß die Kommission im Wirtschaftsjahr 1979/80 trotz einer noch größeren Ernte als im Wirtschaftsjahr 1978/79 keine Schutzmaßnahmen getroffen hat, vermag die Richtigkeit der Beurteilung der Kommission nicht in Frage zu stellen, da diese Beurteilung sich allein darauf bezog, wie sich die Situation und die Erfordernisse des Marktes im Frühjahr 1979 darstellten, und nicht an Gesichtspunkten gemessen werden kann, die sich aus der Marktlage in einem späteren Wirtschaftsjahr ergeben.

38 Für den Fall, daß eine Situation von der oben erörterten Art eintritt, sieht Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2707/72 als Maßnahmen, die gemäß Artikel 29 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 1035/72 getroffen werden können, u. a. die Aussetzung der Einfuhren oder Ausfuhren oder die Erhebung von Ausfuhrabgaben vor.

39 Der Versuch der Kommission, vor Anordnung der zeitweiligen Aussetzung der Einfuhren aus Chile mit den Ausfuhrländern zu einer Einigung über eine Selbstbeschränkung ihrer Ausfuhren in die Gemeinschaft zu gelangen, kann im Hinblick auf die genannte Vorschrift nicht als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar angesehen werden, da er Ausdruck des Bemühens der Gemeinschaft ist, Zwangsmaßnahmen von der Art der hier strittigen Maßnahmen, zu denen sie nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 2707/72 an sich berechtigt war, nur als letztes Mittel einzusetzen.

40 Ein solcher Versuch ist um so mehr zulässig, als die Verordnung Nr. 2707/72 in ihrem Artikel 3 Absatz 2 vorschreibt, daß eventuell von der Kommission getroffene Schutzmaßnahmen „nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden [dürfen], die unbedingt notwendig sind", und damit zugleich darauf hinweist, daß sich die Kommission vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der der Rechtsordnung der Gemeinschaft zugrunde liegt, leiten lassen muß, wenn sie die Voraussetzungen für die Anwendung solcher Maßnahmen für erfüllt hält.

41 Der Umstand, daß die Kommission bei Erlaß der Verordnungen Nrn. 797/79 und 1152/79, durch die die Verordnung Nr. 687/79 geändert wurde, nur die Waren berücksichtigte, die Chile bereits verlassen hatten, nicht hingegen diejenigen, die noch verladen wurden, stellt gegenüber den letzteren keine Verkennung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dar. Nach Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2707/72 haben nämlich eventuelle Schutzmaßnahmen der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung zu tragen, „die sich auf dem Weg ... befinden". Daß die Kommission in den Verordnungen Nrn. 797/79 und 1152/79 lediglich die Waren berücksichtigte, die sich bei Anordnung der strittigen Schutzmaßnahmen bereits auf dem Seetransport befanden, ist das Ergebnis einer zutreffenden Anwendung der Verordnung Nr. 2707/72. Die Kommission konnte diese Vorschrift nicht weit auslegen, ohne die Wirksamkeit der getroffenen Schutzmaßnahmen zu gefährden.

c) Zum Verstoß gegen Artikel 110 EWG-Vertrag und gegen die Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens

42 Gegen die strittigen Schutzmaßnahmen wird ferner eingewandt, sie verstießen, soweit sie eine Aussetzung der Einfuhren aus Drittländern mit sich brächten, gegen den leitenden Grundsatz der gemeinsamen Handelspolitik, der in Artikel 110 EWG-Vertrag niedergelegt ist, auf welchen Artikel 37 der Verordnung Nr. 1035/72 ausdrücklich verweist.

43 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß nach der zuletzt genannten Vorschrift „bei der Durchführung dieser Verordnung ... zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages genannten Zielen in geeigneter Weise Rechnung zu tragen" ist. Wie diese zweifache Verweisung zeigt, bezweckt die Verordnung die Aufrechterhaltung eines vernünftigen Gleichgewichts zwischen den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik und den Interessen des Welthandels, von denen Artikel 110 spricht.

44 Artikel 110 EWG-Vertrag, wonach die Mitgliedstaaten „beabsichtigen ..., im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschranken beizutragen", ist nicht dahin zu verstehen, daß er der Gemeinschaft vertraglich jegliche Maßnahme verbietet, die den Handel mit den Drittländern beeinträchtigen könnte, selbst

wenn eine solche Maßnahme, wie im vorliegenden Fall, wegen einer drohenden ernstlichen Störung auf dem Gemeinsamen Markt, die die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag gefährden könnte, erforderlich ist und sie ihre Rechtfertigung in Vorschriften des Gemeinschaftsrechts findet.

45 Auch das Vorbringen der Klägerin im Ausgangsverfahren, die strittigen Schutzmaßnahmen liefen den Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem GATT zuwider, ist nicht geeignet, die Gültigkeit dieser Maßnahmen in Frage zu stellen.

46 Nach den unbestrittenen Angaben, die die Kommission hierzu in der mündlichen Verhandlung gemacht hat, hat die Sondergruppe, die im Rahmen des GATT die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen der Gemeinschaft mit dem GATT zu prüfen hatte, festgestellt, daß die Gemeinschaft durch den Erlaß der strittigen Schutzmaßnahmen weder gegen Artikel I noch gegen Artikel II des GATT verstoßen hat. Die Sondergruppe hat der Gemeinschaft lediglich vorgeworfen, daß sie bei ihren Maßnahmen statt des Jahres 1975 das Jahr 1976 als drittes Referenzjahr herangezogen hat. Ein derartiger Vorwurf ist nicht als ein Umstand anzusehen, der zur Ungültigkeit der fraglichen Maßnahmen führen könnte. Aus den Erläuterungen der Kommission geht überdies hervor, daß die Heranziehung des Jahres 1975 keine wesentliche Änderung der Chile zugeteilten Einfuhrkontingente zur Folge gehabt hätte; diese hätten sich lediglich von den auf der Grundlage des Jahres 1976 errechneten 42 000 t auf 42 600 t erhöht.

d) Zur Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes

47 Im Verfahren vor dem Gerichtshof ist ferner die Frage aufgeworfen worden, ob die Kommission im vorliegenden Fall den Grundsatz des Vertrauensschutzes insbesondere dadurch verletzt habe, daß sie die strittige Schutzmaßnahme zu spät, nämlich nach Abschluß von Liefer- und Charterverträgen durch die betroffenen Importeure, erlassen habe, ohne Übergangsbestimmungen zugunsten dieser Importeure vorzusehen.

48 Wie der Gerichtshof unlängst in seinem Urteil vom 16. Mai 1979 in der Rechtssache 84/78 (Tomadini, Slg. 1979, 1801) bekräftigt hat, gehört zwar der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu den Grundprinzipien der Gemein-

schaft, jedoch darf „der Anwendungsbereich dieses Grundsatzes ... nicht so weit ausgedehnt werden, daß die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen von Sachverhalten schlechthin ausgeschlossen ist, die unter der Geltung der früheren Regelung entstanden sind, ohne daß Verpflichtungen gegenüber den Behörden übernommen worden sind". Wie der Gerichtshof in demselben Urteil weiter betont hat, „gilt [dies] besonders für einen Bereich wie die gemeinsamen Marktorganisationen, deren Ziel gerade eine ständige Anpassung erfordert, um den Veränderungen der Wirtschaftslage in den verschiedenen Agrarsektoren Rechnung zu tragen".

49 Gerade die Voraussetzungen, unter denen nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2707/72 Schutzmaßnahmen getroffen werden können, machen die Notwendigkeit einer solchen Anpassung deutlich, durch die die gemeinsame Marktorganisation der Gefahr einer ernstlichen Störung, welche die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag gefährden könnte, zu begegnen vermag.

50 Im Hinblick auf die Erfordernisse, denen die zeitweilige Aussetzung der Einfuhren Rechnung trug, hätten Übergangsbestimmungen, durch die die bereits geschlossenen Verträge von dieser Aussetzung ausgenommen worden wären, der Schutzmaßnahme überdies jede praktische Wirksamkeit genommen, indem sie den gemeinschaftlichen Markt für Tafeläpfel Einfuhren von einem solchen Umfang geöffnet hätten, daß dieser Markt hätte gefährdet werden können.

e) Zur Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung

51 Im Laufe des Verfahrens ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Verordnungen Nrn. 797/79 und 1152/79 nicht insofern gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der für den Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag niedergelegt ist, verstoßen hätten, als sie nicht auch den Einfuhren zugute gekommen seien, für die die Klägerin im Ausgangsverfahren die Genehmigung einer Ausnahme von den genannten Maßnahmen beantragt habe.

52 Wie bereits betont, bezweckten die Verordnungen Nrn. 797/79 und 1152/79 nicht, hinsichtlich der zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassenen Mengen von Tafeläpfeln aus Chile eine Ausnahme von den strittigen Schutzmaßnah-

men zu ermöglichen, sondern dienten ausschließlich der Anpassung ihrer Anwendung auf Waren, die sich bei Inkrafttreten dieser Maßnahmen „auf dem Weg" im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2707/72 befanden.

53 Daher steht es mit Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2707/72 in Einklang, daß die Kommission nur Waren berücksichtigte, die sich am 12. April 1979 bereits auf dem Seeweg befanden, und solche ausschloß, die zu diesem Zeitpunkt die chilenischen Häfen noch nicht verlassen hatten.

54 Da die Situation der zuletzt genannten Waren im Hinblick auf Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2707/72 mit der Situation von Waren, die sich im Sinne dieser Vorschrift „auf dem Weg" befinden, nicht vergleichbar ist, ist es nicht als vertragswidrige Diskriminierung anzusehen, daß die Regelung der strittigen Verordnungen Nrn. 797/79 und 1152/79 nicht auf eine solche Situation ausgedehnt wurde.

55 Die — wenn auch nur begrenzte — Ausdehnung dieser Regelung auf Einfuhren aus einem Land, das sich mit der von der Kommission vorgeschlagenen Klausel zur Selbstbeschränkung der Ausfuhren nicht einverstanden erklärt hatte, wäre im Gegenteil gegenüber den anderen Ländern der südlichen Hemisphäre, die einer solchen Klausel zugestimmt hatten, diskriminierend gewesen und hätte die Einhaltung der von diesen Ländern übernommenen Verpflichtungen gefährdet.

56 Aus all diesen Gründen ist dem nationalen Gericht zu antworten, daß die Prüfung der gestellten Frage nicht ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnungen Nrn. 687/79, 797/79 und 1152/79 der Kommission beeinträchtigen könnte.

Kosten

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

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

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