Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

28. Mai 1963

GLIEDERUNG

Seite

Einleitung (Sachverhalt, Anträge der Parteien, Klagegründe) 331

Rechtliche Würdigung 332

A — Zur Zulässigkeit 332

I — Rechtsschutzinteresse nach Ablauf des Jahres 1962 332

II — Die Natur der angegriffenen Entscheidung und die zulässigen Klagegründe 333

B — Zur Begründetheit 336

I — Verletzung wesentlicher Formvorschriften . . 336

II — Verletzung des Vertrages 340

1. Darf die Kommission nur die Auswirkungen der beantragten Kontingentmaßnahme auf den Markt der im Antrag bezeichneten Güter berücksichtigen? 340

2. Sind der Kommission bei der Ermittlung und Würdigung der ihrer Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen Fehler unterlaufen? 344

3. Zur rationellen Entwicklung der Erzeugung 354

III — Zu den übrigen Klagerügen 356

C — Zusammenfassung und Ergebnis 356

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Am 1. Januar 1962 fand die erste Anpassung der nationalen Zölle an den Gemeinsamen Außentarif der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft statt. Sie hat dazu geführt, daß in der Bundesrepublik auf Apfelsinenimporte aus dritten Ländern statt wie früher 10 % Zoll nunmehr 11,5 % (in der Zeit vom 15. 3. bis 30. 9.) und 13 % (in der Zeit vom 1. 10. bis 14. 3.) zu erheben sind.

Der Bundesregierung war daran gelegen, diese Zollerhöhung zu vermeiden, da der Apfelsinenbedarf der Bundesrepublik in Ermangelung ausreichender Produktion der Gemeinschaftsländer stets zu fast neun Zehnteln aus dritten Ländern außerhalb der Gemeinschaft gedeckt wurde.

Sie hat daher am 16. 6. 1961 bei der Kommission die Ermächtigung zur teilweisen Aussetzung der Zollsätze für süße Orangen beantragt.

Die Kommission lehnte den Antrag mit Schreiben vom 5. 1. 1962 ab. Als Begründung gab sie an, die Ermächtigung wäre geeignet, die rationelle Entwicklung der Erzeugung in der Gemeinschaft zu hemmen, auch wenn die übrigen Mitgliedstaaten zur Zeit noch nicht vollständig in der Lage seien, den Markt der Bundesrepublik mengenmäßig und qualitätsmäßig ausreichend zu versorgen. Sie würde außerdem die Durchführung des Planes zur wirtschaftlichen Ausweitung der weniger entwickelten Gebiete Süditaliens behindern.

Gegen diesen Bescheid wandte sich die Bundesregierung mit einem Schreiben vom 24. 2. 1962. Sie bat die Kommission um Überprüfung ihrer Entscheidung und stellte gleichzeitig erneut den Antrag, eine teilweise Zollaussetzung (bis auf 10 %) für das Jahr 1962, hilfsweise ein Zollkontingent in Höhe von 580 000 t zum Zollsatz von 10 % für das Jahr 1962 zu gewähren. In einer sehr ausführlichen Begründung wies sie darauf hin, daß die Neuanpflanzungen in Süditalien erst nach fünf bis sechs

Jahren ertragsfähig seien und daß sie auch dann nicht einen Umfang haben würden, der eine ausreichende Versorgung der Bundesrepublik erlaube. Im übrigen gab die Bundesregierung zu bedenken, daß ihr Antrag darauf abgestellt sei, den Ländern der Gemeinschaft eine jährlich steigende Zollpräferenz von jetzt schon 30 % zu gewährleisten. Sie sei darüber hinaus bereit, durch vorzeitige Senkung des Binnenzolls diese Präferenz zu vergrößern. Sie machte schließlich geltend, nur bei Genehmigung der beantragten Zollmaßnahmen könnten wirtschaftliche Schäden im Handelsverkehr mit dritten Ländern vermieden werden, die auf den Export von Apfelsinen angewiesen seien.

Im weiteren Verlauf des Kontingentverfahrens nahm die Bundesregierung am 8. Juni 1962 noch schriftlich Stellung zu den von der Kommission eingeholten Äußerungen der französischen und italienischen Regierung, die sich gegen die Gewährung des Kontingents aussprachen.

Auch den zweiten Antrag lehnte die Kommission ab, und zwar mit einer Entscheidung vom 30. 7. 1962, die der Bundesregierung mit Schreiben vom 22. 8. 1962 zugestellt wurde.

Um die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung geht es nun im vorliegenden Verfahren. — Die Bundesregierung verlangt die Annullierung der Entscheidung, während die Kommission um Abweisung der Klage bittet. Ihre zahlreichen Angriffsargumente hat die Klägerin zusammengefaßt unter den Klagegründen: Verletzung wesentlicher Formvorschriften, materielle Verletzung des Vertrages, insbesondere der Artikel 25 Absatz 3, 29 und 39, sowie Ermessensmißbrauch. Sie werden uns im einzelnen bei der rechtlichen Würdigung beschäftigen.

Die rechtliche Untersuchung

A — *ZUR ZULÄSSIGKEIT*

I. Vorweg ist auch im gegenwärtigen Verfahren zu betonen, daß der Ablauf des Jahres, für welches der Kontingentantrag und die Entscheidung der Kommission gelten, nicht zur Unzu-

lässigkeit der Klage wegen mangelnden Rechtsschutzinteresses führen kann. Unabhängig davon, ob nach einer Aufhebung der Entscheidung eine positive Bescheidung des Antrags zu erwarten ist mit der Folge, daß die bereits durchgeführten Importe des Jahres 1962 rückwirkend in den Genuß der beantragten Zollvergünstigung kommen könnten, reicht nämlich das allgemeine prinzipielle Interesse an der Klärung der aufgeworfenen Streitfragen für die Durchführung des Verfahrens aus, denn es handelt sich um Probleme, die auch in Anträgen für das Jahr 1963 und möglicherweise in künftigen Jahren Bedeutung haben können. Ich darf insoweit verweisen auf die Bemerkungen, die ich im Brennwein-Prozeß der Bundesrepublik zu der gleichen Frage gemacht habe, und mich sogleich den übrigen Problemen des Rechtsstreits zuwenden.

II. Im Verfahren ist Streit darüber entstanden, welche Klagegründe gegen die Entscheidung der Kommission vorgebracht werden können. Er wurde ausgelöst durch die schriftsätzliche Bemerkung der Kommission, ihr Bescheid könne, abgesehen von dem Vorwurf des Begründungsmangels, nur mit demjenigen des Ermessensmißbrauchs gerügt werden. Unter Ermessensmißbrauch versteht sie dabei die Anwendung einer Befugnis zu anderen Zwecken als den gesetzlich vorgesehenen, d. h. sie bezieht sich auf die Definition des französischen Verwaltungsrechts.

Während der mündlichen Verhandlung hat sich allerdings gezeigt, daß wir es nicht so sehr mit einer Kontroverse über die Zulässigkeit der verwendeten Angriffsmittel als vielmehr mit einer Debatte über ihre begriffliche Zuordnung zu tun haben.

Dennoch sollten wir einen Augenblick bei der angeschnittenen Frage verweilen. Sie hat ihren Ausgangspunkt in der rechtlichen Natur der Vorschrift, die als Entscheidungsbasis gedient hat.

Wie im Brennwein-Prozeß vertrat die Klägerin den Standpunkt, sie habe einen Anspruch auf Einräumung von Zollkontingenten, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen; Artikel

25 Absatz 3 sei also eine die Kommission verpflichtende Norm. Demgegenüber nimmt die Kommission nach Artikel 25 Absatz 3 eine Ermessensbefugnis für sich in Anspruch. Sie hat diese These auch im vorliegenden Verfahren ausführlich belegt.

Wie Sie wissen, bin ich in meinen Schlußanträgen zur Brennweinklage zu dem Ergebnis gelangt, daß die Auffassung der Kommission die zutreffende ist. Die Gründe dafür will ich nicht wiederholen. Sie stützen sich sowohl auf den Wortlaut wie auf den Zweck von Artikel 25 Absatz 3. Ich habe nach dem Streitstand des gegenwärtigen Verfahrens auch nicht den Eindruck, daß eine Revision dieser Interpretation angezeigt ist.

Was ergibt sich daraus für die zulässigen Angriffsmittel?

Zunächst einmal hat sich herausgestellt, daß die Kommission in Wahrheit nicht gegen eine Nachprüfung der Legalität ihrer Entscheidung ist, daß sie also die Rüge der Vertragsverletzung nicht ausschließen will.

Jede andere Auffassung könnte sich auf den Wortlaut des Vertrages in der Tat nicht stützen, denn nach Artikel 173 kann das Handeln der Kommission (soweit nicht Empfehlungen oder Stellungnahmen in Betracht kommen) allgemein angegriffen werden wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauchs. Eine Einschränkung des Anfechtungsrechts wie im Montanvertrag, wo für gewisse Klagen nur der Vorwurf des „détournement de pouvoir" zulässig und die Nachprüfung bestimmter Fragen nur gestattet ist, wenn ein Ermessensmißbrauch dargetan wird, ist nicht vorgesehen. Daraus müssen wir den Schluß ziehen, daß die Römischen Verträge in der Ausgestaltung des Rechtsschutzes bewußt einen anderen Weg gegangen sind als der Montanvertrag, und zwar offenbar einen Weg, für den die Unterscheidung der einzelnen Klagegründe nicht die gleiche Dringlichkeit hat wie für den Montanvertrag.

Was nun die Ausübung von Ermessensbefugnissen angeht, so ist selbstverständlich, daß sie nicht ohne Grenzen stattfinden

kann. Diese Grenzen sind nachprüfbare rechtliche Grenzen; ihre Überschreitung kann unter dem Gesichtspunkt der Vertragsverletzung erfaßt werden.

Weiterhin kann die Ausübung von Ermessensbefugnissen an bestimmte Richtlinien gebunden sein. Es ist eine allgemeine Erscheinung des Verwaltungsrechts, daß die Legalität die Tendenz hat, das Verwaltungshandeln immer weiter zu durchdringen (1). In unserem Falle ist zu denken an die Gesichtspunkte des Artikels 29, von denen die Kommission sich bei Kontingententscheidungen leiten lassen, „inspirieren" lassen muß (wie der französische und der italienische Text sagen). Ist einer von ihnen unberücksichtigt geblieben — daß sie nicht alle gleichzeitig in ihren Zielen *verwirklicht* werden können, ist allgemein anerkannt —, so kann auch darin eine Vertragsverletzung erblickt werden, ebenso wie in der Tatsache, daß die eine oder andere Richtlinie in irriger Weise interpretiert wurde. Desgleichen mag die Frage, ob weitere Gesichtspunkte im Rahmen des Ermessens zu beachten oder nicht zu beachten sind, als ein Problem der Rechtsauslegung angesehen und unter der Rüge der Vertragsverletzung behandelt werden.

Nur der eigentliche Ermessensraum, zu dem die Abwägung und Bewertung der verschiedenen maßgeblichen Gesichtspunkte gehören, fällt nicht unter die Legalitätskontrolle. Er kann ausschließlich mit dem Vorwurf des Ermessensmißbrauchs der gerichtlichen Überprüfung unterworfen werden, damit die Zweckmäßigkeitserwägungen der Exekutive nicht von denen des Gerichtshofes ersetzt werden.

Daß eine Ermessensentscheidung in *tatsächlicher* Hinsicht der gerichtlichen Überprüfung nicht entzogen ist, scheint mir keinem Zweifel zu unterliegen. Dabei ist nicht nur zu denken an das tatsächliche Vorliegen der in einer Rechtsnorm vorgesehenen Handlungsvoraussetzungen, sondern an den gesamten Tatsachenhintergrund, der für Ermessensentscheidungen bestimmend und kennzeichnend ist. Umstritten ist allerdings,

(1) Vgl. Duez-Debeyre, „Droit administratif", 1952, S. 210.

welche dieser Tatsachenfehler unter dem Gesichtspunkt der Vertragsverletzung und welche mit dem Vorwurf des Ermessensmißbrauchs zu erfassen sind.

Im gegenwärtigen Zusammenhang kann diese Frage für uns aber offenbleiben. Wo es auf sie ankommt — etwa in Fragen der Beweislast —, ist eine Differenzierung immer noch möglich.

Für die Zwecke der Zulässigkeitsprüfung genügt deshalb zunächst die Feststellung, daß die wesentlichen Rügen der Klägerin, die ich nachher untersuchen werde, nicht dem eigentlichen Ermessensraum der Kommission gelten. Ihre Würdigung ist in jedem Fall gestattet.

B — ZUR BEGRÜNDETHEIT

I — *Verletzung wesentlicher Formvorschriften*

Auch im vorliegenden Verfahren wird die Entscheidung der Kommission in erster Linie mit dem Vorwurf des Begründungsmangels angegriffen.

Zu den Erfordernissen der Begründungspflicht habe ich mich ausführlich im Brennwein-Prozeß geäußert. Meinen Darlegungen ist zu entnehmen, daß sie sich nicht auf theoretische Erwägungen, sondern im wesentlichen auf die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofes stützen. Diese galt zwar nahezu ausschließlich dem Montanvertrag; ich sehe aber nicht, inwiefern das System der Römischen Verträge zu einer Revision der Rechtsprechung führen könnte.

Deshalb soll es dabei bleiben, daß die Entscheidungen der Exekutiven alle wesentlichen rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen enthalten müssen, auf denen ihr Tenor beruht. Die Begründung, die immer und vor allem bei Ermessensentscheidungen auch als Indiz für die Gewissenhaftigkeit der Entscheidungsbildung angesehen werden kann, soll die gerichtliche Nachprüfung erlauben und nicht nur zur Orientierung derjenigen Personen dienen, die von der erlassenden Instanz für an-

fechtungsberechtigt gehalten werden. Es genügt also nicht die vage Andeutung der die Entscheidung bestimmenden Leitgedanken, die im gerichtlichen Verfahren erst auszufüllen wäre mit genauen rechtlichen und tatsächlichen Angaben, sondern es wird eine Darlegung der wesentlichen Fakten und Rechtselemente mit einer gewissen Substantiierung verlangt.

Wenn die Kommission zur Begründungspflicht immer wieder hinweist auf die verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten, die mit einer Vielzahl eingereichter Anträge angesichts der übrigen Arbeitslast verbunden sind, so darf sie versichert sein, daß der Gerichtshof dafür Verständnis hat. Da wir aber nicht annehmen können, die Kommission habe mit ihrem Hinweis zum Ausdruck bringen wollen, es fehle ihr an der Zeit für eine sorgfältige und ausreichende Bearbeitung eingereichter Anträge unter allen erforderlichen Gesichtspunkten, was zweifellos den Vorwurf der Rechtsverletzung begründen würde, müssen wir uns doch fragen, ob ihre Bemerkung sich allein aus den Belastungen der *redaktionellen* Bearbeitung ihrer Entscheidungen rechtfertigt. Insofern habe ich erhebliche Zweifel. Es ist nach meiner Überzeugung nicht einzusehen, inwiefern gerade die *Darstellung* der Begründung, also die Schilderung der tatsächlichen und rechtlichen Elemente, die bei der Prüfung des Antrags gegenwärtig sein müssen, die Kommission ungebührlich belasten könnte, denn es steht fest, daß dieser Teil ihrer Tätigkeit im Rahmen der gesamten, gewiß nicht leichten und umfangreichen materiellen Untersuchungen nur einen geringeren Aufwand erfordert.

Was nun die Begründung im vorliegenden Fall angeht, so ist zu bedenken, daß sie sich auf eine Entscheidung nach Artikel 25 Absatz 3 bezieht, die nicht im Hinblick auf zu erwartende schwerwiegende Störungen negativ ausgefallen war, sondern auf Grund einer ermessensmäßigen Abwägung aller einschlägigen Gesichtspunkte. Diese Abwägung ist vorzunehmen unter Berücksichtigung der konkreten wirtschaftlichen Verhältnisse des Zeitraums, für den eine zeitlich beschränkte Kontingententscheidung gelten soll. Aus den Schriftsätzen des Verfahrens können wir nicht entnehmen, daß die Kommis-

sion von einem anderen Standpunkt ausgegangen wäre, etwa daß sie es für ausreichend gehalten hätte, allgemeine theoretische und wirtschaftspolitische Erwägungen über den Vorrang des einen oder des anderen der im Rahmen von Artikel 25 Absatz 3 zu beachtenden Gesichtspunkte anzustellen.

Demgegenüber fällt auf, daß die gegebene Entscheidungsbegründung, die in Anlage 1 zur Klageschrift auf etwa zwei Seiten dargestellt ist, von der Beurteilung der konkreten Marktlage nur wenig erkennen läßt. Sie begnügt sich mit sehr allgemein gehaltenen Bemerkungen über die Notwendigkeit, das Preisniveau für Obst auf dem durch den Gemeinsamen Zolltarif bedingten Niveau zu halten, über die Tatsache, daß billiges Angebot einer Obstsorte (1) die Nachfrage nach den anderen Obstsorten (1) zu vermindern *pflege*, daß die *einem oder mehreren* Mitgliedstaaten erteilte Ermächtigung zur Zollaussetzung der Schaffung von Lagermöglichkeiten für das in der Gemeinschaft erzeugte Obst abträglich wäre, weil sie die Aufbringung der Investitionsmittel erschwere. Sie bemerkt weiterhin, die Erhöhung des Zolles durch die Angleichung an den Gemeinsamen Tarif sei nicht geeignet, die Versorgung der deutschen Verbraucher mit Apfelsinen nennenswert zu beeinträchtigen, woran sich die unverständliche Folgerung anschließt — unverständlich, da ja von Apfelsinen gesprochen wird —, dies um so mehr, als *andere* Obstsorten (1) zu angemessenen Preisen in mehr als ausreichender Menge angeboten würden. Schließlich ist in der Entscheidungsbegründung noch die Rede davon, die ständige allgemeine Erhöhung des Verbrauchs lasse eine Beeinträchtigung des Handelsverkehrs mit dritten Ländern nicht erwarten; dieser Gesichtspunkt müsse außerdem zurückstehen hinter den Erfordernissen der gemeinsamen Agrarpolitik.

Wer diese Entscheidungsbegründung liest, kann sich des Eindrucks nicht erwehren, die Kommission habe auf Grund genereller agrarpolitischer Überlegungen eine Perpetuierung

(1) Gemeint ist „Obst*art*".

des nach den allgemeinen Vertragsregeln gewollten Zustandes für richtig gehalten, also nicht Untersuchungen angestellt über die konkrete Wirtschaftslage und die Auswirkungen der beantragten Zollmaßnahmen auf das Jahr 1962, wie sie notwendig sind, wenn das Korrektiv des Artikels 25 die ihm zugedachte Funktion erfüllen soll. Gerade wenn ihr Hauptargument in der Substituierbarkeit verschiedener Agrarprodukte liegt, über deren Existenz und Ausmaß nicht nur unter den Parteien Streit besteht, muß verlangt werden, daß sie sich in ihrer Entscheidungsbegründung zu dieser sehr delikaten Frage eingehender äußert.

Ich bin daher der Meinung, daß es die vorliegende Begründung dem Gerichtshof bei weitem nicht ermöglicht, die tatsächliche Fundierung der Entscheidung unter den besonderen Aspekten des Artikels 25 Absatz 3 zu überprüfen.

Daß sie daneben auch teilweise irreführend ist, habe ich schon angedeutet. Darüber hinaus wäre noch auf ihre Einleitung hinzuweisen, in der es heißt, die Entscheidung sei *gestützt* auf Artikel 29 a (Förderung des Handelsverkehrs), Artikel 29 d (Ausweitung des Verbrauchs), Artikel 39 Absatz 1 d (Sicherstellung der Versorgung) und Artikel 39 Absatz 1 e (angemessene Verbraucherpreise), denn es ist offensichtlich, daß die angezogenen Bestimmungen die Entscheidung nicht *tragen* sollen, da ihre Ziele durch eine negative Entscheidung nicht gefördert werden können. Allenfalls kann gesagt werden, daß ihre Verwirklichung durch die Entscheidung nicht über Gebühr beeinträchtigt werde.

Demnach muß der Gerichtshof — so unbefriedigend es erscheint — auch im vorliegenden Rechtsstreit mit Rücksicht auf die mangelhafte Begründung die Annullierung der Entscheidung aussprechen.

Ich werde mich jedoch — wie auch in anderen Verfahren — mit dieser Feststellung nicht begnügen, sondern subsidiär auf die übrigen wesentlichen Klagegründe eingehen.

II — *Verletzung des Vertrages*

1. In ihren Schriftsätzen sah die Klägerin eine Vertragsverletzung zunächst in dem Umstand, daß die Kommission beim Erlaß der Entscheidung nicht nur die Auswirkungen der beantragten Zollmaßnahme auf den Apfelsinenmarkt berücksichtigt, sondern auch erwogen hat, in welcher Weise die Erzeugung und der Absatz von Äpfeln, Birnen und Pfirsichen beeinflußt werden könnten.

Nach ihrer ursprünglichen Ansicht ist auf Grund von Artikel 25 Absatz 3 nur zu prüfen, ob schwerwiegende Störungen auf dem Markt der Erzeugnisse, für welche das Kontingent beantragt wird, zu erwarten seien. Sie verweist auf die Verwendung des Ausdrucks „produits en cause" in Artikel 25 Absatz 3, der auch in anderen Bestimmungen des EWG-Vertrages und des Montanvertrages mit einem ganz eindeutigen Sinngehalt auftauche, sowie auf die Verordnungen zur Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik, die eine isolierte Behandlung der einzelnen Agrarprodukte vorsähen.

In der mündlichen Verhandlung glaubte ich allerdings eine Abschwächung dieses Standpunktes entdecken zu können, denn die Klägerin führte dort aus, eine relevante Austauschbarkeit sei allenfalls dann gegeben, „wenn eine normale Preisänderung bei dem einen Erzeugnis wesentliche Mengen von Verbrauchern veranlaßt, zum anderen Erzeugnis überzugehen".

Was die ursprüngliche Argumentation der Klägerin angeht, so muß zunächst bemerkt werden, daß die Kommission ihre Entscheidung nicht auf die Befürchtung gestützt hat, durch die beantragte Kontingentmaßnahme könnten „schwerwiegende Störungen auf dem Markt der in Betracht kommenden Waren" ausgelöst werden. Es besteht also keine Veranlassung zu überlegen, was in diesem Satzteil die Wendung „in Betracht kommende Waren" („produits en cause") bedeutet, denn selbst wenn man davon auszugehen hätte, daß hier nur die im Antrag bezeichneten Erzeugnisse gemeint sein können, so wäre damit nicht gesagt, wo die Grenzen des Beurteilungsermessens liegen,

von dem die Kommission nach Verneinung schwerwiegender Störungen Gebrauch machen muß. Wir können daher insbesondere absehen von einem Vergleich mit dem Wettbewerbsrecht der Verträge, in dem dieselbe Wendung („produits en cause") erscheint.

Ihre Befugnisse hat die Kommission unter Beachtung der Gesichtspunkte des Artikels 29 auszuüben. Letztere sind in erster Linie entscheidend für die Grenzen ihres Ermessens.

Wie die Kommission zu Recht hervorhebt, führt der Text des Artikels 29 nicht zu einer Einengung der Betrachtung in der von der Klägerin für richtig gehaltenen Weise. Wir finden hier nur allgemeine Formulierungen wie „Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen", „Wettbewerbsbedingungen für Fertigwaren", „rationelle Entwicklung der Erzeugung" und „ernsthafte Störungen im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten". Vor allem der zuletzt genannte Gesichtspunkt, der das Wirtschaftsleben schlechthin erwähnt, zwingt zu einer umfassenden Berücksichtigung aller durch Zollmaßnahmen nach Artikel 25 Absatz 3 verursachten Auswirkungen.

In diesem Sinne lassen sich noch andere Überlegungen anführen.

Wenn die Kommission vor der Frage steht, ob sie eine Aussetzung von Zollsätzen genehmigen oder Zollkontingente mit niedrigen Zollsätzen als denjenigen des Gemeinsamen Außentarifs einräumen soll, muß sie untersuchen, welche Funktionen die konkreten Zollsätze haben. Ergibt sich, daß ein Zollsatz nicht nur den Schutz eines bestimmten Gutes, sondern darüber hinaus mittelbar auch den Schutz eines anderen Gutes bezweckt, dann ist es für die Kommission unerläßlich, in ihre Erwägungen die Folgen des Wegfalls dieser zusätzlichen Funktion einzubeziehen.

Ein derartiger mittelbarer Zollschutz ist aber jedem Zollsystem geläufig, gehört doch zum Wesen eines Zolltarifs seine innere Ausgeglichenheit. Die einzelnen Zollsätze müssen auf-

einander abgestimmt sein, soweit die erfaßten Güter in einem Verhältnis der Austauschbarkeit stehen, damit nicht ein niedriger Satz für das eine Gut die Aushöhlung des mit einem anderen Satz für ein anderes Gut bezweckten Schutzes zur Folge hat. Auch der Vertrag (Artikel 21) erstrebt diese Ausgeglichenheit für den Gemeinsamen Außentarif.

Es fragt sich daher, welcher Sinn unter diesem Blickwinkel dem Apfelsinenzoll zukommt.

Nach meiner Überzeugung kann die Annahme der Kommission als zutreffend gelten, daß in Gemeinschaftsländern ohne Apfelsinenproduktion (Bundesrepublik, Benelux-Länder) der verhältnismäßig hohe Apfelsinenzoll nicht nur fiskalische Bedeutung hat, was unverständlich wäre, da Apfelsinen kein Genußmittel, sondern ein Volksnahrungsmittel darstellen, sondern daß er mittelbar auch dem Schutz der einheimischen Obstproduktion dienen soll. Dasselbe gilt für den Apfelsinenzoll des Gemeinsamen Außentarifs. Als einziges Erzeugerland kommt praktisch nur Italien in Frage. Seine Produktion reicht für den Gemeinschaftsbedarf bei weitem nicht aus. Während der frühere italienische Zoll 4 % betrug — woraus sich ablesen läßt, in welchem Umfang die italienische Produktion als gegenüber der ausländischen Konkurrenz schutzbedürftig angesehen wurde —, soll der Gemeinsame Außenzoll der Gemeinschaft bei 15 bzw. 20 % liegen. Er beträgt 15 % in der Zeit vom 15. 3. bis zum 30. 9. eines jeden Jahres, also für einen Zeitabschnitt, in dem die Gemeinschaftsproduktion praktisch unerheblich ist. Daraus ist zu entnehmen, daß der gemeinsame Apfelsinenzoll in gewissem Umfang auch mittelbare Schutzwirkung zugunsten der übrigen Obstproduktion der Gemeinschaft entfalten soll. Wenn dem aber so ist, muß vor jeder Maßnahme, die auf seine vollständige oder teilweise Beseitigung zielt, die Auswirkung auf die übrige Obstproduktion der Gemeinschaft berücksichtigt werden.

Auch die agrarpolitischen Verordnungen des Ministerrates zwingen zu keinem anderen Schluß. Die grundsätzlich isolierte Erfassung der einzelnen Agrarprodukte erklärt die Kommission in der Weise, daß der Schutz vor dem unmittelbaren Wettbewerb gleichartiger Güter im Vordergrund stehe. Es bestehe

aber für die Mitgliedstaaten nach den Agrarverordnungen die Möglichkeit, bei der Festlegung von Einfuhrbelastungen dem mittelbaren Wettbewerb zwischen verschiedenartigen Erzeugnissen Rechnung zu tragen. Auch dadurch, daß vielfach als Maßstab für Einfuhrbelastungen die Einfuhrabgaben und Preise der Vergangenheit dienen, die auf Grund der nationalen Marktordnungen für die verschiedenen Produkte in ein Verhältnis der Ausgewogenheit gebracht worden seien, könne der mittelbare Wettbewerb verschiedenartiger Erzeugnisse ausreichend berücksichtigt werden. — Die Kommission weist des weiteren hin auf Artikel 6 der Verordnung Nr. 19, in dem als Ziel ein zukünftiger Richtpreis der Gemeinschaft nach Maßgabe eines angemessenen Verhältnisses zwischen den Preisen der einzelnen Erzeugnisse erwähnt wird, sowie auf Artikel 8 derselben Verordnung, wo festgelegt ist, daß die Einfuhrbelastungen für im Inland nicht erzeugte Waren sich danach bestimmen, welcher indirekte Schutz zugunsten der inländischen Erzeugung anderer mit diesen Waren im Wettbewerb stehender Güter notwendig sei. — Sie führt namentlich und, wie ich meine, mit Recht aus, auch die Schutzklauseln von Artikel 10 und 11 der Verordnung Nr. 23 seien nicht so abgefaßt, daß vor ihrer Anwendung nur die Marktlage der Güter berücksichtigt werden dürfte, deren Importe, etwa durch Unterschreitung bestimmter Referenzpreise, ernsthafte Störungen auslösen.

Ich glaube, sie hat damit nachgewiesen, daß aus der bereits realisierten Agrarpolitik, wie sie in den Verordnungen des Ministerrates ihren Niederschlag gefunden hat, auch wenn diese grundsätzlich punktuell, nach Erzeugnissen getrennt, vorgehen, nicht als Prinzip entnommen werden kann, die Austauschbarkeit verschiedener Güter dürfe in ihrer Anwendung nicht berücksichtigt werden. Noch weniger gilt dies für die allgemeinen Vertragsbestimmungen, zu denen Artikel 25 Absatz 3 gehört.

Man darf schließlich nicht übersehen, zu welch unannehmbaren Ergebnissen eine abweichende Auffassung führen würde. Wäre die Kommission gezwungen, nur die in einem Kontingentantrag bezeichneten Waren zu betrachten, so könnte es geschehen, daß sie Kontingentanträgen stattgeben müßte, obwohl

für verwandte und substituierbare Güter erhebliche Nachteile drohen. Diese Nachteile müßten dann auf anderem Wege — eventuell über Schutzklauseln — wieder behoben werden, eine Folgerung, die wirtschaftspolitisch und verwaltungsmäßig unsinnig wäre und von den Vertragsautoren nicht gewollt sein kann.

Ich bin also der Auffassung, daß die Kommission die Grenzen ihrer Befugnisse nicht überschritten hat, indem sie vor Erlaß ihrer Entscheidung die über den Apfelsinenmarkt hinausreichenden Auswirkungen der beantragten Maßnahme berücksichtigte.

Mehr als eine grundsätzliche Feststellung ist aber damit nicht gegeben.

2. Es erhebt sich nunmehr die Frage, ob der Kommission bei der Ermittlung und Würdigung der ihrer Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen Fehler unterlaufen sind, nämlich bei der Beurteilung der Obstmarktsituation, ihrer wesentlichen Entwicklungstendenzen, der Ursachen dieser Entwicklung und der Möglichkeit einer künftigen Beeinflussung. Diese Tatsachenprüfung ist zulässig, wie ich schon früher gezeigt habe. Sie wird sich halten in den Grenzen der Rügen der Klägerin.

Die wesentlichen Überlegungen der Kommission sind der Entscheidungsbegründung und ihren Äußerungen im Verfahren zu entnehmen. Sie sagt: Äpfel, Birnen und Pfirsiche — künftig soll für die Zwecke des Verfahrens von „anderem Obst" gesprochen werden — bringt die Gemeinschaft in mehr als ausreichender Menge hervor. Ihr Absatz begegnet ständig erheblichen Schwierigkeiten. Andererseits kann ein Vordringen der Agrumen im Verbrauch beobachtet werden. Dieses Vordringen geht zu Lasten der anderen Obstarten. Wenn es gehemmt wird, vermindern sich die bestehenden Absatzschwierigkeiten für anderes Obst. Also darf die vom Vertrag gewollte Zollerhöhung für Apfelsinen nicht unterbleiben.

An erster Stelle ist demnach zu prüfen, ob tatsächlich ein Schutzbedürfnis der anderen Obstarten mit Rücksicht auf eine ständige *Überproduktion* besteht.

Die Kommission hat auf die Frage des Gerichtshofes erklärt, ein statistischer Nachweis für die behauptete Überproduktion sei nicht zu erbringen, weil nicht einmal die gesamte Obsterzeugung in allen Mitgliedstaaten statistisch erfaßt werde. Sie führt statt dessen eine Reihe von Indizien zur Rechtfertigung ihres Ausgangspunktes an. In den meisten Mitgliedstaaten, so sagt sie (1), werde mit Hilfe staatlicher Beihilfen die Verarbeitung von Obst zu Alkohol gefördert; der Selbstverbrauch, der allerdings nicht überall statistisch erfaßt werde, sei „erschreckend hoch" (in Deutschland ungefähr 50 % der Obsternte); in den meisten Mitgliedstaaten (außer in den Niederlanden und in Italien) seien Mindestpreissysteme in Geltung, die es erlauben, in fast jedem Jahr während längerer Zeit die Einfuhren zu sperren; außerdem spreche die Tatsache, daß die Verordnung Nr. 23 des Ministerrates Obst geringerer Qualität vom Freiverkehr ausgenommen habe, für die Annahme einer Überproduktion.

Mag diesen Fakten, soweit es Fakten sind (immerhin kennen drei von sechs Mitgliedstaaten keine Förderung der Verarbeitung von Obst zu Alkohol), ein gewisser Beweiswert hinsichtlich der Gesamtproduktion an Obst nicht abzusprechen sein, so erlauben sie doch in keinem Fall die Beurteilung, in welchem Umfang eine Überproduktion an hochwertigem Tafelobst existiert. Es ist nämlich denkbar und naheliegend, daß in den Selbstverbrauchsmengen der Anteil an minderwertigem Obst beträchtlich ist. Auch kann angenommen werden, daß in erster Linie derartiges Obst zu Alkohol verarbeitet wird, wie überhaupt bekannt ist, daß Obstsorten, die nicht zum unmittelbaren Verbrauch als Frischobst geeignet sind, speziell für Verarbeitungszwecke (Apfelsaft, Apfelwein) in beträchtlichem Umfang angebaut werden. Für unseren Fall wäre aber gerade wissenswert, wie die Marktverhältnisse für Obst aussehen, das

(1) Antwort der Kommission vom 8. 4. 63 auf die Frage des Gerichtshofes.

nach seiner *Qualität* mit Apfelsinen in Wettbewerb treten kann. Wollen wir eine zusätzliche Aufklärung vermeiden, so bleibt vorläufig nichts anderes übrig, als für die weitere Untersuchung ein Schutzbedürfnis hinsichtlich derjenigen Obstarten zu unterstellen, deren Schutz die Kommission mit ihrer Entscheidung im Auge hat.

Wesentlich ist sodann, daß nach der Vorstellung der Kommission die Absatzschwierigkeiten der anderen Obstarten im *Vordringen der Agrumen* begründet sind. In der Tat zeigen die Statistiken eine stetige Zunahme des Verbrauchs an Apfelsinen in der Bundesrepublik vom Jahre 1950 an. Wir haben also zu prüfen, ob hier ein ursächlicher Zusammenhang nachzuweisen ist.

Die Kommission folgert so: Äpfel, Birnen, Pfirsiche und Apfelsinen dienen der Befriedigung der gleichen Bedürfnisse; wenn sich der Anteil einer Obstart an der Befriedigung dieser Bedürfnisse erhöht, muß der Anteil der anderen niedriger werden.

Dieser Schluß wäre zwingend, sofern feststünde, daß der Gesamtobstverbrauch an der Grenze seiner Expansionsmöglichkeiten angelangt ist. Dafür aber fehlt jeder Anhaltspunkt. Umgekehrt ist vielmehr aus den Erklärungen der Kommission zu entnehmen, daß in der Bundesrepublik während der Nachkriegszeit der Obstverbrauch beträchtlich zugenommen hat. Auch die Tabelle der Kommission (Duplik Anhang XII) über die Gesamtmenge an Obst, die aus der inländischen Ernte und aus Importen auf den Markt kommt, zeigt steigende Tendenz. Folglich kann aus der Zunahme des Agrumenverbrauchs allein noch nicht auf einen *Rückgang* des Apfel-, Birnen- und Pfirsichverbrauchs geschlossen werden.

Daß die Zunahme des Apfelsinenverbrauchs in der Bundesrepublik zu Lasten des anderen Obstes gehe, versucht die Kommission aber auch mit Hilfe statistischer Angaben zu belegen, über deren Deutung die Parteien ausführlich debattiert haben.

Vorweg muß dazu bemerkt werden, daß genaue statistische Zahlen über die Obstmengen fehlen, die als Frischobst verwen-

det werden, so daß exakte Angaben über die Entwicklung des Pro-Kopf-Verbrauchs nicht möglich sind. Die Kommission war deshalb bestrebt, Rückschlüsse aus anderen Zahlen zu ziehen. Sie vergleicht zunächst die Zunahme der Apfelsinenimporte gegenüber dem Vorkriegsdurchschnitt (295 %) mit der Zunahme der Obstmengen, die aus eigener Ernte und aus Einfuhren zur Verfügung stehen. Sie stellt fest, daß letztere nur 162 % betrug und ab 1950 keine steigende Tendenz mehr aufweise. Sie betrachtet weiterhin den Anteil der deutschen Apfelernte, der auf den Markt kommt, und — obwohl die Statistiken insofern, nicht zuverlässig und lückenlos sind — den Anteil der Ernte, der als Frischobst abgesetzt wird, um daraus eine sinkende Tendenz abzulesen.

In Wirklichkeit sehen die Prozentzahlen über den Ernteanteil, der auf den Markt kommt, ab 1955 so aus: 49 %, 57 %, 40 %, 57 %, 46 %, 54 %, 47 %. Die Prozentzahlen über die Erntemengen, die als Frischobst abgesetzt werden, geben für die Jahre ab 1953 folgendes Bild: 36 %, 36 %, 33 %, 32 %, 28 %, 30 %, 30 % 28 %, 31 %, in absoluten Zahlen: 447 000 t, 581 000 t, 257 000 t, 505 000 t, 113 000 t, 691 000 t, 272 900 t, 696 000 t, 233 000 t.

Eine sinkende Tendenz des Apfelabsatzes auf dem Markt der Bundesrepublik ist aus ihnen m. E. nicht abzulesen. Eine sinkende Tendenz des Pro-Kopf-Verbrauchs ergibt sich aber auch nicht mit Sicherheit bei Berücksichtigung der Bevölkerungszunahme, denn es ist unbekannt, welche Mengen aus dem Selbstverbrauch der Erzeuger unmittelbar an private Verbraucher abgegeben werden. Namentlich sprechen gegen eine sinkende Tendenz die von der Kommission selbst gelieferten Zahlen über die Entwicklung des Kernobstanteils am Gesamtobstverbrauch, die sich in den Jahren 1950, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960 wie folgt gestalten: 57 %, 44 %, 45 %, 41 %, 45 %, 42 %, 45 %. Auch die Angaben der Klägerin über die in einem Arbeitnehmerhaushalt der Bundesrepublik pro Kopf und Jahr für den Verzehr von Kernobst gemachten Aufwendungen in den Jahren 1957, 1958, 1959, 1960 (DM 13, DM 21, DM 19, DM 24) sprechen gegen die These der Kommission, wie schließlich die

Entwicklung der Preise für Äpfel der Klasse I, die die Kommission in der Replik für die Jahre 1950, 1952, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960 dargestellt hat (—,98 Pfg., DM 1,05 DM 1,17, DM 1,33, DM 1,36, DM 1,12, DM 1,29 pro Kilo). Eine sinkende Preistendenz, wie sie bei einem Nachlassen der Nachfrage erwartet wird, ist aus ihr nicht herauszulesen.

Aber auch wenn man von einem Stagnieren oder gar von einem leichten Rückgang des Pro-Kopf-Verbrauchs an anderem Obst auszugehen hätte, so wäre damit nicht erwiesen, daß das Vordringen der Agrumen als *Ursache* in Betracht kommt und daß ein Aufhalten dieses Vordringens eine Zunahme des Apfelverbrauchs bewirken würde. Die Kommission selbst hat ausgeführt, daß in den ersten Nachkriegsjahren der Obstverbrauch in der Bundesrepublik erheblich angestiegen ist und daß namentlich der Verbrauch an Äpfeln als Frischobst bis zum Verzehr minderwertiger Sorten ausgedehnt worden war. Trifft dies zu, und wir haben keinen Anlaß zu Zweifeln angesichts der Tabellen über den Pro-Kopf-Verbrauch an Obst in den Mitgliedstaaten, die in den Vorschlägen der Kommission zur Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik enthalten sind (1), dann liegt aber die Deutung nahe, daß im Apfelverbrauch der Bundesrepublik ein gewisser Sättigungsgrad erreicht sein kann, der notwendig einen zusätzlichen Obstverbrauch in andere Richtung lenken muß.

Ich möchte daher annehmen, daß die uns vorliegenden Zahlen eher gegen die These der Kommission vom Vordringen der Agrumen auf Kosten des anderen Obstes sprechen. Genauen Aufschluß über den Zusammenhang zwischen den aufgezeigten Entwicklungen könnten wir jedenfalls mit Sicherheit nur durch eine eingehende Analyse von Konsumgewohnheiten und Motiven für eine bestimmte Konsumwahl gewinnen, die ein Sachverständiger erstellen müßte.

(1) Kapitel „Obst und Gemüse", Seite 4. Jahresverbrauch pro Kopf 1953/54 bis 1955/56: Bundesrepublik 53 kg, Frankreich (Mutterland) 29,9 kg, Italien 54,6 kg, Niederlande 37,3 kg, Benelux-Wirtschaftsunion 60,6 kg.

Ich bin allerdings der Meinung, daß sie sich in diesem Verfahren erübrigt. Es gibt nämlich eine Reihe von Anhaltspunkten, die eine Beurteilung des Sachverhalts dennoch gestatten. Zunächst hat man sich einen Eindruck zu verschaffen vom *zeitlichen* Zusammenfallen der verschiedenen Obstangebote, denn verdrängen kann eine Obstart die andere nur, wenn sie gleichzeitig mit dieser auf den Markt gelangt.

Die Klägerin hat dazu Durchschnittswerte der Einfuhren aus zehn Jahren zusammengestellt. Die Kommission besteht demgegenüber auf einer Berücksichtigung der Zahlen der letzten Jahre, weil durch Verbesserung der Lagermöglichkeiten und durch Veränderung des Anbaus das Angebot an anderem Obst über einen größeren Zeitraum ausgedehnt werden konnte.

Greifen wir die von der Kommission für das Jahr 1960 gelieferten Angaben heraus, so zeigt sich folgendes Bild:

Birnen:

Als Haupteinfuhrzeit sind die Monate Juli bis Oktober anzusehen. In dieser Zeit wurden rund 90 000 t importiert, während der übrigen Monate des Jahres nur 24 000 t. Umgekehrt entfielen von der gesamten Apfelsineneinfuhr (rund 700 00 t) auf die Monate Juli bis Oktober lediglich 66 000 t.

Pfirsiche:

Hier sind die Verhältnisse noch klarer. Als Haupteinfuhrzeit gelten die Monate Juni bis Oktober mit einer Importmenge von 160 000 t. In den übrigen Monaten des Jahres werden insgesamt nur 42 t eingeführt. Diesen 42 t steht das Gros der Apfelsineneinfuhren in Höhe von fast 600 000 t gegenüber.

Daraus ergibt sich, daß die Höhepunkte der Importe zeitlich offenbar getrennt liegen. Soweit eine zeitliche Überschneidung vorhanden ist, sind die in Betracht kommenden Mengen verglichen mit dem Gesamteinfuhrvolumen nur von geringfügiger Bedeutung.

Für *Äpfel* ist das Bild nicht so eindeutig. Nimmt man nur die Importe, so entfallen auf die Zeit von November bis Juni,

d. h. auf die Hauptimportzeit für Apfelsinen (insgesamt 640 000 t, 250 000 t Äpfel. Für die übrige Zeit des Jahres stehen 60 000 t Apfelsinen 110 000 t Äpfeln gegenüber. — Einen wahren Begriff von den Marktverhältnissen, vom Umfang des Obstangebots, erhält man aber, wenn man zusätzlich den Teil der einheimischen Ernte, der als Frischobst verwendet wird, berücksichtigt, was im übrigen auch für Birnen und Pfirsiche geschehen müßte mit der Folge, daß der bereits vermittelte Eindruck noch deutlicher würde. — Auf die Zeit der geringsten Apfelsinenimporte kommen bei dieser Betrachtung (vgl. Anlage XII zur Duplik) Apfeleinfuhren in Höhe von rund 110 000 t und ein einheimisches Angebot in Höhe von rund 600 000 t (wenn man unterstellt, daß ein gewisser Prozentsatz der einheimischen Ernte zu späteren Zeiten auf den Markt gelangt). Sieben Zehntel des gesamten Apfelangebots in der Bundesrepublik treffen demnach nur mit einem Zehntel des gesamten Apfelsinenangebots zusammen. Auch hier liegen also die Höhepunkte der Absatzbewegungen eindeutig zu verschiedenen Zeiten.

Man kann sich mit Recht fragen, ob die Kommission nicht schon insofern einen Tatsachenirrtum begangen hat, denn es liegt nahe anzunehmen, daß sie von einer anderen Vorstellung im zeitlichen Zusammentreffen der Angebote ausgegangen ist, wenn sie in der Entscheidungsbegründung von einer *Vereitelung* der Agrarpolitik für anderes Obst spricht. Die aufgezeigten Relationen erlauben es mit Sicherheit nicht für Birnen und für Pfirsiche, aber auch kaum für Äpfel, eine *Vereitelung* der Agrarpolitik zu befürchten, wenn die Apfelsineneinfuhren nicht um ein geringes gehemmt werden.

Betrachten wir noch die Entwicklung des Apfelangebots und der Apfelsinenimporte in den verschiedenen Wirtschaftsjahren seit 1955/56, aus denen die Kommission — abgesehen von der zeitlichen Überschneidung der Angebote — erkennen will, inwieweit zwischen Äpfeln und Apfelsinen eine Wechselwirkung auf dem Markt besteht. Immer verglichen mit dem vorhergehenden Wirtschaftsjahr zeigt sich folgendes Bild: Zunahme des Apfelangebots im Wirtschaftsjahr 1956/57 27 000 t, Rück-

gang der Apfelsineneinfuhr 80 000 t; Rückgang des Apfelangebots 420 000 t, Zunahme der Apfelsinenimporte 230 000 t; Zunahme des Apfelangebots 600 000 t, Rückgang der Apfelsinenimporte 30 000 t; Rückgang des Apfelangebots 270 000 t, Zunahme der Apfelsinenimporte 150 000 t; Zunahme des Apfelangebots 270 000 t, Rückgang der Apfelsinenimporte 30 000 t; Rückgang des Apfelangebots 150 000 t, Zunahme der Apfelsinenimporte 80 000 t.

Daraus ergibt sich, daß eine vollkommene Wechselwirkung der Angebote sicher nicht vorhanden ist. Der Rückgang des einen Angebots ist nicht verbunden mit einem *Ausgleich* durch das andere Angebot. Namentlich hat eine starke Zunahme des Apfelangebots immer nur zu einem beschränkten Rückgang des Apfelsinenangebots geführt, was uns zeigt, daß entweder die Angebote verschiedene Verbraucherkategorien ansprechen oder daß doch zumindest eine starke Nachfrageelastizität vorhanden ist. Wenn umgekehrt die Zunahme des Apfelsinenangebots mit einem größeren, meist doppelt so starken Rückgang des Apfelabsatzes zusammentrifft, so wäre es aber verfehlt, daraus auf die Verdrängungsintensität der Apfelsinen zu schließen. Dies würde voraussetzen, daß bei einem Konsum von Apfelsinen auf das doppelte Quantum von Äpfeln verzichtet werden müßte, was den Preisverhältnissen nicht entspricht. Es liegt eher nahe, den starken Rückgang auf andere Ursachen (Ernteausfall) zurückzuführen und zu folgern, daß Apfelsinen eben nicht geeignet sind, vollständig an die Stelle der Äpfel zu treten. Auch müßte ermittelt werden, wie weit die aufgezeigte Entwicklung durch künstliche Maßnahmen beeinflußt wurde, da ja die nationale Marktordnung Maßnahmen zugunsten der einheimischen Produktion mit einfuhrrestriktiver Wirkung erlaubte. Einen zuverlässigen Eindruck von der Intensität der Wechselwirkung zwischen Apfelangebot und Apfelsinenangebot, also vom Ausmaß der Substituierbarkeit dieser Güter, können wir aus der erwähnten Tabelle demnach nicht gewinnen.

Es gibt aber noch einen Gesichtspunkt, der den Schluß bekräftigt, die Kommission habe eine mögliche Austauschbarkeit von Äpfeln und Apfelsinen überschätzt.

Die Kommission hat auf Wunsch des Gerichtshofes die vollständigen Stellungnahmen der italienischen und der französischen Regierung zu dem Kontingentantrag der Bundesrepublik vorgelegt. In den Stellungnahmen ist nur die Rede vom Apfelsinenmarkt, nicht dagegen vom Apfelmarkt und von etwaigen negativen Auswirkungen der Kontingentmaßnahme auf den Apfelabsatz. Dieser Umstand sollte zu denken geben. Wenn die hauptsächlich betroffenen Mitgliedstaaten, betroffen sowohl was die Apfelsinenproduktion wie was die Apfelproduktion angeht, in ihrer doch sicher sorgfältig erwogenen Äußerung von einem Einfluß des beantragten Kontingents auf den Apfelabsatz und die Apfelproduktion nicht gesprochen haben, so dürfen wir annehmen, daß *sie* ihn nicht für gegeben oder nicht für wesentlich erachten.

Tatsächlich verhält es sich so — wie aus den vorgelegten Statistiken zu entnehmen ist —, daß die Apfelimporte in die Bundesrepublik keineswegs rückläufig sind, sondern — von unerheblichen Schwankungen abgesehen — eine stetige Zunahme aufweisen. Auch im Jahre 1962, für welches ein Zollkontingent abgelehnt wurde, haben die Apfeleinfuhren, so erfahren wir von der Klägerin, in gleicher Weise zugenommen wie die Apfelsineneinfuhren.

Daß sie in den vergangenen Jahren bei gemindertem Einfluß des Apfelsinenangebots einen erheblich größeren Umfang gehabt hätten, ist aber nicht nachweisbar, zumal da feststeht, daß ihr Umfang nicht nur von Marktdaten bestimmt wird, sondern auch durch nationale Marktordnungsmaßnahmen beeinflußt werden konnte.

Mit den Zahlen über die Entwicklung der Apfeleinfuhren konfrontiert, erklärte die Kommission, sie habe auch Absatzschwierigkeiten der *deutschen* Obstproduzenten bei ihrer Kontingententscheidung in Rechnung stellen und im Hinblick auf das Interesse dieser Erzeuger eine Ausweitung des Apfelsinenkonsums in der Bundesrepublik verhindern müssen (1). Damit

(1) Replik Seite 21.

wird m. E. ein weiterer erheblicher Mangel in der Motivierung ihrer Entscheidung offenbar. Das Schutzbedürfnis der deutschen Obstbauern zu beurteilen, ist die Bundesregierung eher in der Lage als die Kommission. Vor allem jedoch ist es Sache der nationalen Regierung, im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik dieses Schutzbedürfnis abzuwägen gegen die Interessen der Verbraucher. Ich bin also mit der Klägerin der Meinung, daß die Kommission Erwägungen über die nationalen agrarpolitischen Erfordernissen bei ihrer Entscheidung keinen Raum zu geben hat, wenn die in erster Linie verantwortliche nationale Regierung die Existenz solcher Erfordernisse verneint.

In der Reihe der Tatsachenfragen bleibt schließlich noch eine letzte zu bedenken. Wenn man die von der Kommission angenommene Wechselwirkung als gegeben unterstellt, ist nämlich zu prüfen, ob die hier in Frage stehende Entscheidung in Wirklichkeit einen günstigen Effekt auf den Absatz von Äpfeln haben, mit anderen Worten, ob tatsächlich die Entwicklung des Apfelsinenkonsums in nennenswerter Weise zugunsten des Apfelkonsums reduziert werden konnte.

Wir haben erfahren, daß die Ablehnung des Kontingentantrags zu einer Erhöhung der Apfelsinenpreise „im Durchschnitt allenfalls um 2 Pfennige" pro Kilogramm für den Verbraucher führen mußte (Klagebeantwortung, Seite 18). Bei Betrachtung der Preisrelationen zwischen Äpfeln Klasse I und Apfelsinen Klasse I (Klagebeantwortung, Anlage 7) und angesichts der Tatsache, daß in aller Regel Verbrauchergewohnheiten durch derartig geringfügige Preisdifferenzen so gut wie nicht beeinflußt werden, muß aber angenommen werden, daß die beabsichtigte Wirkung, wie die Klägerin behauptet, tatsächlich inexistent ist, d. h. es wird die bisherige Entwicklung der Nachfrage nach Obst durch die Maßnahme der Kommission in irgendeiner relevanten Weise nicht geändert. In diesem Sinne spricht sich die Entscheidungsbegründung selbst aus, wenn sie sagt, die Entwicklung des Handelsverkehrs mit dritten Ländern werde durch die Kontingententscheidung nicht nennenswert gehemmt.

Diese Annahme wird vor allem auch bestätigt durch die tatsächliche Entwicklung der Apfelsineneinfuhr im Jahre 1962, die trotz der geringen Zollerhöhung in gleichem Umfang wie bisher zugenommen hat. Damit scheint mir erwiesen zu sein, daß die Maßnahme der Kommission die ihr zugedachte Schutzfunktion nicht erfüllen konnte. Es verbleibt als Auswirkung lediglich eine — wenn auch minimale, so doch grundsätzlich unerwünschte — Verteuerung des Lebensunterhalts.

Zusammenfassend bin ich der Ansicht, daß die aufgeworfenen Tatfragen zwar in ihrer Gesamtheit vom Gerichtshof ohne Zuhilfenahme eines Sachverständigen nicht gelöst werden können, daß sich aber letzten Endes eine Beweisaufnahme dennoch erübrigt, weil einige für die Entscheidung wesentliche Ausgangserwägungen tatsächlicher Natur sich im Verfahren als fehlsam erwiesen mit der Folge, daß sie die Entscheidung nicht rechtfertigen. Auch aus diesem Grunde muß die Entscheidung annulliert werden.

3. In der weiteren Würdigung des Streitstoffes möchte ich nicht auf die Frage eingehen, ob die Kommission befugt ist, bei Entscheidungen nach Artikel 25 Absatz 3 die agrarpolitischen Ziele des Artikels 39 zu berücksichtigen. Mir scheint nämlich, daß diese grundsätzlich zweifellos wichtige Frage im vorliegenden Fall nicht von entscheidender Bedeutung ist.

Wenn ich recht sehe, stand für die Kommission bei der Abwägung der verschiedenen widerstreitenden Interessen letzten Endes die rationelle Entwicklung der Erzeugung im Vordergrund, also ein Anliegen, das nicht nur in Artikel 39, sondern auch in Artikel 29 eine Rolle spielt.

Zwei Überlegungen gelten diesem Gesichtspunkt:

— Einmal soll durch die vertraglich vorgeschriebene Zollerhöhung der Absatz von anderem Obst als Agrumen gefördert und die Einkünfte der Landwirtschaft vergrößert werden, die ihrerseits notwendig sind zur Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen.

— Zum andern soll die Entscheidung Gewißheit verschaffen über die künftige Entwicklung des Obstmarktes, d. h. die Kommission hat ihr eine psychologische Wirkung gegenüber den Erzeugern von anderem Obst und deren Kreditgebern zugedacht. Dieser letztere Gesichtspunkt kommt in der Entscheidungsbegründung mit folgenden Worten zum Ausdruck: „Insbesondere wäre eine solche Ermächtigung den Bemühungen um die Schaffung von Lagermöglichkeiten für das in der Gemeinschaft erzeugte Obst, die eine bessere Verteilung des Angebots über das ganze Jahr ermöglichen sollen, abträglich, weil die durch eine solche Ermächtigung entstehende Unsicherheit hinsichtlich der Wettbewerbsbedingungen, die in Zukunft auf dem Gemeinsamen Markt für das in der Gemeinschaft erzeugte Obst im Verhältnis zur Einfuhr aus dritten Ländern gelten werden, ein Hindernis für die zur Schaffung der vorerwähnten Lagermöglichkeiten erforderlichen erheblichen Investitionen bilden würde."

Die Erörterung der tatsächlichen Probleme des Rechtsstreits hat zu dem Ergebnis geführt, daß die Erreichung des zuerst genannten Zieles — die Verbesserung der Absatzmöglichkeiten für anderes Obst — nach allen Erfahrungssätzen auf Grund der erlassenen Entscheidung nicht zu erwarten ist. Schon mit dieser Erkenntnis ist das Gewicht der zu Artikel 29 d (rationelle Entwicklung der Erzeugung) angeführten Erwägungen so sehr geschwächt, daß die Ermessensentscheidung als erheblich erschüttert anzusehen ist.

Darüber hinaus aber muß gefragt werden — und dies ist eine Frage der Interpretation des Artikels 29, also eine zulässige Rechtsfrage —, ob die Berücksichtigung der psychologischen Auswirkungen einer Kontingententscheidung auf die Dispositionen der Erzeuger sich nach Artikel 29 überhaupt rechtfertigt. Dagegen lassen sich m. E. ernsthafte Bedenken anmelden.

Zunächst ist der erwartete Effekt in seiner Wirksamkeit *naturgemäß* außerordentlich zweifelhaft. Zum andern steht fest und ist für jeden offenkundig, daß die Entscheidung der Kom-

mission einen bestimmten Zeitraum und eine ganz konkrete Marktsituation, nämlich die des Jahres 1962 betrifft. Niemand kann annehmen, daß sie grundsätzliche Bedeutung für mehrere Jahre haben soll, was angesichts der Unsicherheit langfristiger Wirtschaftsprognosen geradezu unmöglich wäre. Könnten aber dennoch Zweifel denkbar sein, so wäre die Kommission in der Lage, sie durch Aufklärung und entsprechende Hinweise zu beheben. Es ist also mit anderen Worten für die Erreichung des gewünschten psychologischen Effektes, der das wirtschaftliche Verhalten *in der Zukunft,* in den kommenden Jahren bestimmen soll, nicht unerläßlich, Maßnahmen zu treffen, die mit konkreten wirtschaftlichen Opfern für die Verbraucher in der Gegenwart verbunden sind, wenn sich diese Opfer nicht durch weitere, zulässige Gesichtspunkte rechtfertigen lassen.

Auch unter diesem Aspekt erweisen sich demnach die Überlegungen der Kommission zu dem Erfordernis, die rationelle Entwicklung der Erzeugung zu fördern, als fehlerhaft. Wenn aber ihre wesentlichen Erwägungen zu Artikel 29 entfallen, kann die Ermessensentscheidung keinen Bestand haben.

III. Es bleiben noch die Vorwürfe zu prüfen, welche die Klägerin unter dem Stichwort „Ermessensmißbrauch" u. a. im Hinblick auf das eingeschlagene Verfahren — Konsultation der Antragstellerin — und im Hinblick auf den Wechsel der Begründung vorgebracht hat. Ich glaube indes, von einer Würdigung dieser weiteren Rügen absehen zu können, weil schon im Rahmen der bisherigen Untersuchung deutlich wurde, daß die Entscheidung schwerwiegende Mängel in der Beurteilung tatsächlicher Fragen und in der rechtlichen Begründung aufweist, die ihre Aufrechterhaltung nicht erlauben.

C. Zusammenfassend stelle ich daher den Antrag, der Klage stattzugeben, die Entscheidung der Kommission zu annullieren und die Kosten des Verfahrens der Beklagten aufzuerlegen.