sion ihre Befugnisse dadurch überschritten, daß sie für die Ausgleichsabgabe einen festen Satz in Höhe des Unterschieds zwischen dem niedrigsten Weltmarktpreis und dem Mindestpreis festsetzte; eine solche Modalität, die nicht notwendig war, um Störungen des Gemeinschaftsmarkts zu verhindern, läuft nämlich auf eine wirtschaftliche Bestrafung eines Wirtschaftsteilnehmers hinaus, der eine Einfuhr zu einem Preis getätigt hat, der zwar unter dem Mindestpreis lag, diesem jedoch nahe kam, obwohl das Ziel der Ausgleichsabgabe nur darin besteht, für die Einhaltung des Mindestpreises zu sorgen, um die Gemeinschaftspräferenz zu gewährleisten.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtsache 291/86 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens importiert getrocknete Trauben aus Drittländern, unter anderem aus der Türkei, den Vereinigten Staaten und Australien. Am 20. Februar und am 9. April 1984 führte sie insgesamt 3 000 Kartons zu je 14 kg Sultaninen aus der Türkei ein. Der von ihr angegebene Kaufpreis von 880 beziehungsweise 950 USD je t war falsch. Der vom Beklagten später ermittelte Kaufpreis, dessen Festsetzung im vorliegenden Verfahren nicht streitig ist, betrug für 2 650 Kartons 650 USD je t und für 350 Kartons 620 USD je t. Aufgrund dieser Entdeckung setzte der Beklagte die Einfuhrpreise neu fest und erhob Ausgleichsabgaben in Höhe von 20 164,70 DM. Zur Begründung der nach erfolglosem Einspruch beim vorlegenden Gericht erhobenen Klage vertritt die Klägerin die Auffassung, die der Erhebung der Abgaben zugrunde liegenden Vorschriften seien rechtswidrig, da sie nicht hinreichend bestimmt gefaßt seien oder sich nicht im Rahmen der jeweiligen Ermächtigung hielten. Die der Erhebung der Abgabe zugrundeliegende Berechnung des Mindestpreises sei nicht ausreichend begründet und fehlerhaft. Darüber hinaus habe Griechenland durch die Gewährung gemeinschaftsrechtlich nicht genehmigter nationaler Beihilfen an die Erzeuger getrockneter Trauben der Rechtfertigung gemeinschaftsrechtlicher Schutzmaßnahmen den Boden entzogen; diese widersprächen im übrigen auch dem GATT. Der Beklagte war demgegenüber der Auffassung, die Ausgleichsabgaben seien zu Recht erhoben worden; Rechtsgrundlage für die Erhebung der Ausgleichsabgabe sei die Verordnung Nr. 2742/82, die rechtsgültig und für die Bundeszollverwaltung verbindlich sei.

2. Das vorlegende Gericht hat, wie aus dem Vorlagebeschluß hervorgeht, Zweifel an der Gültigkeit der Rechtsgrundlage für die Erhebung der Ausgleichsabgabe. Es fragt sich insbesondere, ob es hierfür eine Ermächtigungsgrundlage gibt und ob die Kommission von dem ihr eingeräumten Ermessen rechtmäßig Gebrauch gemacht hat. Zweifel bestünden auch daran, ob die Begründung der von der Kommission erlassenen Maßnahmen hinreichend sei und ob die Ausgleichsabgabe gerechtfertigt sei, da Griechenland nicht genehmigte nationale Beihilfen gewährt habe.

* Verfahrenssprache: Deutsch.

3. Das Finanzgericht Düsseldorf war daher der Auffassung, eine Entscheidung des Gerichthofes sei erforderlich, und hat mit Beschluß vom 13. Oktober 1986, der am 24. November 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über folgende Fragen entschieden hat:

„1) Enthält Artikel 14 der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 in Verbindung mit den Artikeln 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 521/77 eine ausreichend bestimmte, die wesentlichen Kriterien festlegende Ermächtigung für Schutzmaßnahmen der Kommission im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 2742/82?

2) Hilfsweise: Ist der Begriff ‚aufgrund von Einfuhren' in Artikel 14 der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 und Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 521/77 dahin gehend auszulegen, daß Einfuhren aus Drittländern zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung (EWG) Nr. 2186/83 und auch noch zum Zeitpunkt der durch die Klägerin getätigten Einfuhren die wesentliche Ursache für die Störung gewesen sein müssen?

3) Hilfsweise: Ist Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 521/77 in Verbindung mit den Artikeln 13 und 14 der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 und Artikel 155 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen, daß die Kommission nicht berechtigt war, für den Fall der Unterschreitung festgelegter Mindesteinfuhrpreise die Erhebung einer Ausgleichsabgabe vorzuschreiben?

4) Hilfsweise: Ist Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 521/77 in Verbindung mit den Artikeln 13 und 14 der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 dahin gehend auszulegen, daß die Kommission nicht berechtigt ist, Ausgleichsabgaben pauschal so festzulegen, daß sie der Höhe nach die Differenz zwischen dem festgelegten Mindestpreis und dem Einfuhrpreis übersteigen?

5) Hilfsweise: Ist der in Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2742/82 festgelegte Mindestpreis rechtswidrig, da er nicht aufgrund objektiver Kriterien errechnet und nicht begründet wurde?"

A — *Die fragliche gemeinschaftsrechtliche Regelung*

4. Die Verordnung Nr. 516/77 des Rates vom 14. März 1977 (ABl. L 73, S. 1) regelt die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse. In der durch Anhang I der Akte über den Beitritt der Republik Griechenland geänderten Fassung gilt diese Verordnung unter anderem für „getrocknete Weintrauben" der Tarifstelle 08.04 B des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT).

5. In Artikel 14 dieser Verordnung ist die Möglichkeit vorgesehen, im Handel mit dritten Ländern geeignete Maßnahmen anzuwenden, wenn der Markt für eines oder mehrere der Erzeugnisse, die Gegenstand dieser Verordnung sind, aufgrund von Einfuhren von ernstlichen Störungen bedroht ist, die die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag gefährden. Im allgemeinen legt der Rat auf Vorschlag der Kommission die Durchführungsbestimmungen zu dieser Vorschrift fest.

6. Nach dieser Bestimmung erließ der Rat die Verordnung Nr. 521/77 (ABl. L 73, S. 28) zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Schutzmaßnahmen auf dem betroffenen Sektor. Um zu beurteilen, ob der Markt für eines oder mehrere Erzeugnisse ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht ist, werden gemäß Artikel 1 dieser Verordnung insbesondere berücksichtigt

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

b) die verfügbaren Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft;

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

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

7. In Artikel 2 dieser Verordnung ist bestimmt:

„1. Wenn die in Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 genannte Lage eintritt, können folgende Maßnahmen gemäß den Absätzen 2 und 3 des genannten Artikels getroffen werden:

...

c) bei allen Erzeugnissen:

— ein System von Mindestpreisen, bei deren Unterschreitung die Einfuhren davon abhängig gemacht werden können, daß sie zu einem Preis getätigt werden, der mindestens dem für das betreffende Erzeugnis festgesetzten Mindestpreis gleich ist;

— die gänzliche oder teilweise Aussetzung der Ausfuhren.

2. Die in Absatz 1 genannten Maßnahmen dürfen nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden, die unbedingt notwendig sind ..."

8. Gestützt auf Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung 516/77 erließ die Kommission am 13. Oktober 1982 die Verordnung Nr. 2742/82 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von getrockneten Trauben. In Artikel 2 dieser Verordnung heißt es:

„1. Bei der Einfuhr getrockneter Trauben, außer Korinthen, der Tarifstellen 08.04 B I und B II des Gemeinsamen Zolltarifs ist ein Mindestpreis von 106,7 ECU je 100 kg Nettogewicht einzuhalten.

2. Bei Nichteinhaltung des Mindestpreises wird eine Ausgleichsabgabe von 16,0 ECU je 100 kg Nettogewicht erhoben.

3. Auf den Mindestpreis und die Ausgleichsabgabe sind nach der Umrechnung in Landeswährung mittels der repräsentativen Kurse folgende Koeffizienten anzuwenden:

— für DM: 0,906;

— für HFL: 0,936;

— für UKL: 0,883;

— für BFR/LFR: 1,046;

— für FF: 1,068;

— für LIT: 1,025;

— für DKR, IRL und DR: 1,000."

Diese Verordnung blieb aufgrund mehrerer aufeinanderfolgender Änderungen bis zum 31. August 1985 in Kraft.

9. Am 31. März 1984 führte der Rat durch die Verordnung Nr. 988/84 (ABl. L 103, S. 11) unter Änderung der Verordnung Nr. 516/77 und Einfügung eines neuen Artikels 4 a in diese Verordnung eine neue Regelung ein. Dieser Artikel 4 a der Verordnung Nr. 516/77 lautet wie folgt:

„1. Für die in Anhang I a Buchstabe a genannten Erzeugnisse wird ein Mindesteinfuhrpreis für jedes Wirtschaftsjahr eingeführt.

2. Der Mindesteinfuhrpreis wird insbesondere unter Berücksichtigung folgender Faktoren festgesetzt:

— des Frei-Grenze-Preises bei der Einfuhr in die Gemeinschaft,

— der Weltmarktpreise,

— der Lage auf dem Gemeinschaftsmarkt,

— der Entwicklung des Handels mit Drittländern.

3. Wird der Mindesteinfuhrpreis nicht eingehalten, so ist außer dem Zollsatz eine Ausgleichsabgabe anwendbar, die auf der Grundlage der von den wichtigsten Lieferdrittländern gehandhabten Preise berechnet wird.

4. ...

5. Auf Vorschlag der Kommission und mit qualifizierter Mehrheit

— kann der Rat beschließen, das Verzeichnis der Erzeugnisse zu ändern, für die ein Mindestpreis eingeführt wird,

— erläßt der Rat die allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel, die insbesondere eine Regelung zur Vorausfestsetzung des Mindesteinfuhrpreises vorsehen können.

6. Der Mindesteinfuhrpreis und der Betrag der Ausgleichsabgabe werden nach dem Verfahren des Artikels 20 festgesetzt.

7. Die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel werden nach dem Verfahren des Artikels 20 erlassen."

Der in Artikel 4 a Absatz 1 erwähnte Anhang I a umfaßt getrocknete Weintrauben der Zolltarifstelle 08.04 B GZT.

10. Am 23. Juli 1985 erließ der Rat die Verordnung Nr. 2089/85 mit allgemeinen Regeln für die Mindestpreisregelung bei der Einfuhr von getrockneten Trauben (ABl. L 197, S. 10). In Artikel 1 ist die Festsetzung eines Mindesteinfuhrpreises vorgesehen, der sowohl für Korinthen als auch für die übrigen getrockneten Trauben gilt. In Artikel 2 werden die Ausgleichsabgaben im Verhältnis zu einer Skala der Einfuhrpreise festgesetzt; Absatz 2 lautet:

„Die festzusetzende Höchstausgleichsabgabe darf die Differenz zwischen dem Mindestpreis und einem Betrag nicht übersteigen, der auf der Grundlage der günstigsten Preise bestimmt wird, welche die repräsentativsten Drittländer auf dem Weltmarkt für nennenswerte Mengen anwenden."

11. Am 23. Juli 1985 legte die Kommission in der Verordnung Nr. 2237/85 die Durchführungsbestimmungen zu der Regelung und in der Verordnung Nr. 2238/85 schließlich den Mindesteinfuhrpreis und die Ausgleichsabgabe für das Wirtschaftsjahr 1985/86 fest.

B — *Das Verfahren*

12. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Hauptverwaltungsrat im Juristischen Dienst des Rates Arthur Brautigam als Bevollmächtigten, am 17. Februar 1987, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte Ehle, Feldmann und Schiller, am 19. Februar 1987, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Dierk Booss als Bevollmächtigten, am 20. Februar 1987, und die Regierung der Republik Griechenland, vertreten durch die Rechtsberater im Außenministerium, im Wirtschaftsministerium und im Landwirtschaftsministerium K. Stavropoulos, F. Spathopoulos und M. Tsotsanis, am 10. März 1987 beim Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht.

13. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

14. Der Gerichtshof hat die Rechtssache mit Beschluß vom 8. Juli 1987 an die Sechste Kammer verwiesen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Zur ersten Frage

15. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens stellt vorab einige Überlegungen an zum Rechtsschutz gegenüber Schutzmaßnahmen im Agrarsektor, insbesondere bei Verarbeitungserzeugnissen aus Obst und Gemüse. So dürften derartige Maßnahmen nur aufgrund einer klaren Ermächtigung durch den Rat eingeführt werden, die rechtlich konkret ausgestaltet sein und objektiv nachvollziehbare und abschließende Kriterien festlegen müsse. An die Begründung dieser Maßnahmen seien besonders strenge Anforderungen zu stellen, um so mehr, als die Verordnungen Nrn. 516/77 und 521/77 vor deren Einführung keinerlei Mitwirkung der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer vorsähen. Das Fehlen einer solchen Mitwirkung müsse seinen Ausgleich in einer umfassenden Kontrolle durch den Gerichtshof finden, damit dem vom Gerichtshof anerkannten Grundsatz des rechtlichen Gehörs im deutschen Verfassungsrecht genügt werde.

16. Zu dem Problem, ob die Verordnungen Nrn. 516/77 und 521/77 eine ausreichende Rechtsgrundlage für die durch die Verordnung Nr. 2742/82 der Kommission eingeführten Maßnahmen darstellen, macht die Klägerin geltend, daß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 516/77 eine allgemeine Ermächtigung zu Schutzmaßnahmen unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39 und des Artikels 110 EWG-Vertrag enthalte. Hingegen seien in der Verordnung Nr. 521/77, die nur auf Artikel 39 Bezug nehme, die Durchführungsvorschriften in einer sehr allgemeinen Weise festgelegt; hierdurch werde gegen höherrangige Vorschriften und Rechtsgrundsätze verstoßen, nämlich gegen den Regelungsauftrag des Rates nach der Verordnung Nr. 516/77 in Verbindung mit den Artikeln 4, 43, 145 und 155 EWG-Vertrag, ferner gegen das Rechtsstaatsprinzip, wonach Durchführungsvorschriften dem Bestimmtheitsgrundsatz und dem Wesentlichkeitsgebot entsprechen müßten.

17. Im einzelnen verpflichteten die genannten Bestimmungen des EWG-Vertrags und die Zuweisung der Befugnisse nach dem Vertrag den Rat, selbst die Schutzmaßnahmen zu erlassen. Im EWG-Vertrag oder dem abgeleiteten Recht sei keine Möglichkeit der Delegation dieser Verpflichtung an die Kommission vorgesehen. Außerdem müsse der Rat in seiner Ermächtigung an die Kommission zur Einführung von Schutzmaßnahmen alle grundlegenden Anwendungsvoraussetzungen selbst regeln, damit der Marktbürger wisse, wann und mit welchen Eingriffen er bei Einfuhren von Verarbeitungserzeugnissen aus Obst und Gemüse zu rechnen habe. Er dürfe diese Regelung nicht wie im vorliegenden Fall der Kommission überlassen.

18. Die Klägerin kommt deshalb zu dem Ergebnis, daß die Verordnung Nr. 521/77 gegen diese Grundsätze verstoße und deshalb als nichtig anzusehen sei.

19. Das gleiche gelte für die Verordnung Nr. 2742/82 der Kommission, die auf Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77 und nicht auf Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 521/77 gestützt sei. Selbst wenn die Verordnung Nr. 2742/82 unmittelbar die Verordnung Nr. 521/77 zur Ermächtigungsgrundlage habe, fehle es gleichwohl an einer wirksamen Ermächtigung, da letztere Verordnung nichtig sei.

20. Schließlich verlange Artikel 3 der Verordnung Nr. 521/77, daß diese Verordnung unter Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften wie dem GATT angewandt werde. Die Bestimmungen dieses Übereinkommens zögen für Schutzmaßnahmen einen engen Rahmen, der auch für getrocknete Weintrauben Gültigkeit habe.

21. Der Rat ist der Ansicht, es handele sich hier um einen typischen Fall der Anwendung des Artikels 155 vierter Gedankenstrich EWG-Vertrag, der es dem Rat ermögliche, der Kommission Befugnisse zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften zu übertragen. Die Übertragung der umstrittenen Befugnis wahre das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaft in jeder Hinsicht. Die der Kommission auf diesem Gebiet übertragene Befugnis sei auf jeden Fall mit hinreichend präzisen Kriterien und Grenzen versehen, so daß ihre Anwendung im konkreten Fall und somit die gerichtliche Kontrolle ihrer Ausübung möglich sei. Der Rat macht — übrigens unter Berufung auf von der Rechtsprechung des Gerichthofes aufgestellte Kriterien — geltend, die in Artikel 155 EWG-Vertrag vorgesehene Ermächtigung im Bereich der Agrarpolitik sei nicht auf Befugnisse unterhalb der Verordnungsebene beschränkt, sondern

könne weitgehende Beurteilungs- und Handlungsbefugnisse umfassen; die Kommission verfüge in diesem Bereich über einen erheblichen Ermessensspielraum, allerdings mit der Möglichkeit der richterlichen Kontrolle bei offensichtlichen Irrtümern oder Ermessensmißbrauch.

22. Im vorliegenden Fall ist der Rat der Ansicht, die streitige Ermächtigung, bei der es um die konkrete Anwendung der Schutzklausel im Falle einer ernstlichen Störung des Marktes für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse gehe, werde den von der erwähnten Rechtsprechung entwickelten Kriterien in jeder Hinsicht gerecht. Die in Artikel 14 der Verordnung Nr. 516/77 enthaltenen wesentlichen Grundzüge der Schutzklausel seien nämlich auf der Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag erlassen worden. Sie würden ergänzt durch die in der Verordnung Nr. 521/77 entsprechend dem Urteil in der Rechtssache 25/70 (Köster) festgelegten Durchführungsbestimmungen, in dem diese insbesondere die Kriterien und Grenzen verdeutlichten, die bei der Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnis zu beachten seien. Auf dieser Rechtsgrundlage sei die Kommission befugt, normative Maßnahmen zu erlassen, die die allgemeingültige Festsetzung der bei der Einfuhr der betreffenden Erzeugnisse zu beachtenden Mindestpreise umfaßten. Die Tatsache, daß die Kommission auf diesem Gebiet über einen Ermessensspielraum verfüge, und zwar insbesondere hinsichtlich der Feststellung einer ernstlichen Störung sowie des Ausmaßes der daraufhin zu treffenden Maßnahmen, bedeute nicht etwa, daß sie über einen willkürlichen oder unbegrenzten Ermessensspielraum verfüge. Im Gegenteil, ihr Ermessensspielraum werde in erster Linie durch die vom Rat erlassenen Regeln begrenzt, wonach Schutzmaßnahmen unter anderem in einem streng proportionalen Verhältnis zu der festgestellten drohenden Störung stehen müßten und zeitlich auf das Fortbestehen der ernstlichen Störung beschränkt seien. Außerdem unterliege die Ausübung des Ermessens der nachträglichen Kontrolle durch den Rat, der auf Antrag eines Mitgliedstaats eine von der Kommission getroffene Schutzmaßnahme ändern oder aufheben könne; schließlich sei die Kommission gehalten, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts wie das Diskriminierungsverbot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten.

23. Der Rat schlägt vor, die erste Frage zu bejahen, da er abschließend der Auffassung sei, die streitige Ermächtigung beachte die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes genannten Erfordernisse in jeder Hinsicht.

24. Die Kommission stützt ihr Vorbringen auf das Urteil des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70 (Köster, Slg. 1970, 1161), nach der dem Rechtsetzungssystem des EWG-Vertrags Genüge getan sei, wenn die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie nach dem Verfahren des Artikels 43 festgelegt worden seien. Dies sei im vorliegenden Fall in Artikel 14 der Verordnung Nr. 516/77 geschehen. In Ergänzung der dort enthaltenen Grundzüge stelle die Verordnung Nr. 521/77 Kriterien für die Feststellung einer Marktstörung und einen Katalog von Maßnahmen auf, die „nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden [dürfen], die unbedingt notwendig sind". Die Verordnung Nr. 2742/82 der Kommission habe diese Kriterien und die Grenzen der der Kommission auf diese Weise erteilten Ermächtigung eingehalten. Schließlich sei der Hinweis auf die Bestimmungen des GATT im vorliegenden Fall unerheblich.

25. Die griechische Regierung ist ebenfalls der Auffassung, die Verordnung Nr. 521/77 enthalte eine ausreichende und bestimmte, die wesentlichen Kriterien festlegende Ermächtigung für Schutzmaßnahmen der Kommission. Als Kriterien seien im vorliegenden Fall — gestützt auf Zahlen — zu berücksichtigen:

a) Der Umfang der getätigten oder voraussichtlichen Einfuhren oder Ausfuhren von getrockneten Weintrauben verursache ernstliche Störungen, die die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag gefährden könnten, oder drohe solche zu verursachen;

b) die Lagerbestände an Sultaninen in der Gemeinschaft seien erheblich gewesen;

c) die Preise in den Drittländern seien weiter zurückgegangen, während

d) die Erzeugung weltweit ständig zugenommen habe, und

e) die Gefahr einer Störung des Marktes unmittelbar gedroht habe, da die Menge der aus Drittländern angebotenen getrockneten Weintrauben zugenommen habe.

26. In rechtlicher Hinsicht vertritt die griechische Regierung schließlich die Auffassung, die Kommission sei nach der Rechtsprechung des Gerichthofes befugt, Schutzmaßnahmen zu treffen, die in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 521/77 nicht ausdrücklich vorgesehen seien, vorausgesetzt, daß sie nicht einschneidender seien als die in diesem Artikel genannten Maßnahmen.

Zur zweiten Frage

27. Die Klägerin macht hauptsächlich geltend, daß das Tatbestandsmerkmal „aufgrund von Einfuhren" in Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 516/77 sowie in Artikel 1 der Verordnung Nr. 521/77 dahin auszulegen sei, daß Schutzmaßnahmen nur dann ergriffen werden dürften, wenn die Einfuhren die wesentliche Ursache für eine Störung des Marktes der Gemeinschaft für getrocknete Weintrauben seien, wobei andere Ursachen ausgeschlossen sein müßten. Diese Auslegung ergebe sich aus dem Zweck von Schutzmaßnahmen, dem rechtlichen Zusammenhang mit anderen Schutzregeln sowie der — zumindest früheren — Praxis der Kommission. Indessen stelle nicht schon jede Einfuhr zu niedrigen Preisen eine Störung dar, die den Erlaß von Schutzmaßnahmen erfordere. Ferner gelte auch im Drittlandshandel der Grundsatz des freien Warenverkehrs, so daß die Voraussetzungen für den Erlaß von Schutzmaßnahmen, mit denen von diesem Grundsatz abgewichen werden solle, eng auszulegen seien.

28. Nach Ansicht der Klägerin ist die Entscheidung, ob die Störung des Marktes im wesentlichen auf Einfuhren zurückzuführen sei oder nicht, in jedem Fall Sache des vorlegenden Gerichts. Vorsorglich nimmt sie jedoch ausführlich Stellung, um darzulegen, daß nicht die Einfuhren aus Drittländern die Ursache der Marktstörung seien, sondern daß andere Gründe vorlägen.

29. Im einzelnen lägen die Ursachen in der Gemeinschaft, nämlich: Fehlen vergleichbarer und vermarktungsfähiger Qualitäten sowie nationale Beihilfen, die Anreiz zu einer Produktionserhöhung böten, ein künstlich hohes Preisniveau, fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Produktion innerhalb der Gemeinschaft sowie zu späte Bekanntgabe der Verkaufspreise in den jeweiligen Wirtschaftsjahren.

30. Genauer betrachtet beträfen die Einfuhren keine gleichartige Ware: Die eingeführten Sultaninen seien ungeschwefelt und von

besserer Farbe und Qualität als die in der Gemeinschaft erzeugten und konkurrierten mit diesen nicht unmittelbar. Das Gemeinschaftserzeugnis und die eingeführte Ware seien vor allem nicht untereinander austauschbar. Selbst bei Zulassung eines Substitutionswettbewerbs in bestimmten begrenzten Bereichen sei die Erzeugung der Gemeinschaft infolge ihrer schlechten Qualität nicht vermarktungsfähig gewesen. Dies bewiesen die Schwierigkeiten beim Absatz der Erzeugnisse der Gemeinschaft und das Vorhandensein von Lagerbeständen.

31. Außerdem seien die Behauptungen in der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2742/82, wonach die Preise für getrocknete Weintrauben aus Drittländern „wesentlich unter den in der Gemeinschaft notierten Preisen lagen", sowie in der dritten Begründungserwägung, wonach „durch die Schutzmaßnahmen verhindert werden [soll], daß die eingeführten getrockneten Trauben zu anomal niedrigen Preisen vermarktet werden", falsch. In diesem Zusammenhang legt die Klägerin Zahlen für die verschiedenen Wirtschaftsjahre vor, die den Preis griechischer Erzeugnisse und den von türkischen und australischen Erzeugnissen angeben und beweisen sollen, daß letztere höhere Verkaufspreise als die griechischen Erzeugnisse wegen deren schlechterer Qualität erzielt hätten; im übrigen habe die Kommission aus diesem Grund im Jahre 1982 den Verkaufszeitraum verlängert.

32. Ferner stelle unabhängig davon die Einführung von Schutzmaßnahmen einen Rechtsmißbrauch dar, denn das gemeinschaftliche Beihilfesystem habe der Produktion in der Gemeinschaft einen unüberbrückbaren Preisvorteil verschafft. Diese Beihilfen seien die eigentliche Ursache für Preissenkungen, denn durch sie seien die Lieferanten in Drittländern ebenfalls zu Preissenkungen gezwungen worden. Darüber hinaus seien für getrocknete Trauben in Griechenland ungenehmigte nationale Beihilfen gewährt worden. Die Produktionsbeihilfen hätten einen ungewöhnlichen und künstlichen Produktionsanreiz geschaffen, und die Lagerbeihilfen hätten die Vermarktung verhindert.

33. Eine weitere, ebenfalls den Einfuhren nicht zuzurechnende Ursache sei die zu späte Bekanntgabe der Preise in den Jahren 1981 und 1982 gewesen, die sich auch auf die folgenden Jahre noch ausgewirkt habe. Die Folge davon habe darin bestanden, daß die Einfuhren aus Drittländern bereits erhebliche Absatzmengen auf dem Markt erzielt hätten, während die Gemeinschaftsware erst zu einem Zeitpunkt auf den Markt gekommen sei, als das Geschäft schon so gut wie abgelaufen gewesen sei.

34. Auch sei das Preisniveau in der Gemeinschaft künstlich hoch gewesen und habe die tatsächlichen Produktionskosten weit überstiegen. „Ein Goldregen" mit dem Charakter eines Geldtransfers sei über die griechischen Hersteller niedergegangen. Dies gehe über die Zielsetzung, „eine angemessene Lebenshaltung [der Produzenten] zu gewährleisten", hinaus und verstoße im übrigen gegen die Ziele der Artikel 39 Absatz 1 und 110 EWG-Vertrag, nämlich die Stabilisierung der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung, die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen sowie die Durchführung einer grundsätzlich liberalen Handelspolitik.

35. Die Klägerin zieht daraus den Schluß, daß die von der Kommission eingeführten Schutzmaßnahmen für getrocknete Trauben eine ermessensmißbräuchliche und damit rechtswidrige Anwendung des Artikels 14 der Verordnung Nr. 516/77 sowie der Artikel 1 und 2 der Verordnung Nr. 521/77 bedeuteten.

36. Die Kommission macht geltend, es sei selten, daß eine nachhaltige Marktstörung nur eine Ursache habe und durch eine Maßnahme behoben werden könne. Deshalb müßten im Sinne des Artikels 14 der Verordnung Nr. 516/77 Drittlandseinfuhren oder -ausfuhren nicht die alleinige oder nur die wesentliche Ursache für die Störung gewesen sein. Vielmehr genüge es, wenn diese Ein- oder Ausfuhren eine der möglicherweise mehreren Ursachen für die Störung gewesen seien. Die in bezug auf die Einfuhren oder Ausfuhren erforderlichen Maßnahmen könnten dann gemäß Artikel 14 der Verordnung Nr. 516/77 und Artikel 1 der Verordnung Nr. 521/77 getroffen werden, während diese Vorschriften — und das sei der Grund für die Einführung der Worte „aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren" — für gemeinschaftsinterne Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 offensichtlich nicht gedacht und geeignet seien.

37. Nach Ansicht der Kommission lag im maßgeblichen Zeitraum tatsächlich eine ernstliche Störung des Marktes für getrocknete Weintrauben vor, wie sich aus folgenden Tatsachen ergebe: umfangreiche Lagerbestände dieses Erzeugnisses im Jahre 1981, die auf dem Markt nicht hätten abgesetzt werden können und die in den folgenden Jahren auf Lager zu bleiben gedroht hätten; steigende Einfuhren aus Drittländern zu unter den innergemeinschaftlichen Preisen liegenden Preisen mit sinkender Tendenz. Diese Störung habe durch die mit der Verordnung Nr. 2742/82 eingeführten Maßnahmen behoben werden können, was dadurch bewiesen werde, daß die Lagerbestände abgebaut worden seien. Die Beibehaltung des Mindestpreissystems sei allerdings erforderlich gewesen, weil der Markt anderenfalls weiterhin von ernstlichen Störungen bedroht worden wäre.

38. Im übrigen werde das Vorliegen einer Marktstörung auch nicht durch die Gewährung von nationalen Beihilfen beeinflußt; jedenfalls aber sei die Gewährung der Beihilfen nicht kausal für die Diskrepanz zwischen den türkischen Angebotspreisen und den Gemeinschaftspreisen gewesen.

39. Nach Ansicht der griechischen Regierung ist im vorliegenden Fall in den Einfuhren einer der Hauptgründe für die Störung des Marktes der Gemeinschaft zu sehen. Sie führt hierzu die Entwicklung der Zahlen über den Umfang der Einfuhren aus Drittländern an.

Zur dritten Frage

40. Die Klägerin macht geltend, Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 521/77 in Verbindung mit den Artikeln 13 und 14 der Verordnung Nr. 516/77 ermächtigten die Kommission weder unmittelbar noch mittelbar, bei Überschreiten der Mindestpreise eine Ausgleichsabgabe festzulegen. Artikel 2 der Verordnung Nr. 521/77 lege die zulässigen von der Kommission in Schutzklauseln aufzunehmenden Maßnahmen abschließend fest. Selbst die Kommission sei sich der Rechtswidrigkeit ihres Vorgehens vermutlich bewußt gewesen, denn sie habe jeden Hinweis auf eine spezifische Rechtsgrundlage für die Abgabe vermieden, worin im übrigen ein Verstoß gegen Artikel 190 EWG-Vertrag wegen Fehlens einer Begründung liege. Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 345/82 (Wünsche, Slg. 1984, 1995) sei auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. In jedem Fall sei die Ausgleichsabgabe kein „weniger einschneidendes Mittel" als die Mindestpreisregelung; sie gehe vielmehr mit ihrer Wirkung über die Folgen der Mindestpreisregelung hinaus, da sie keine Vorschriften über die Einhaltung bestimmter Preise beinhalte, sondern eine

Abgabe auferlege. Es handele sich um eine die Mindestpreisregelung ergänzende und zusätzliche Schutzmaßnahme.

41. Die Erhebung einer Ausgleichsabgabe stelle nicht nur die Ausübung einer Abgabenhoheit dar, sondern beinhalte — wie im vorliegenden Fall — einen Sanktionscharakter. Die Abgabe verstoße auch gegen Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77, da es sich um eine nach dieser Vorschrift verbotene Abgabe mit gleicher Wirkung handele.

42. Die Kommission führt aus, die Erhebung einer Ausgleichsabgabe bei Nichteinhaltung des Mindestpreises gehe nicht über den Vollzug der Prinzipien des Artikels 14 der Verordnung Nr. 516/77 hinaus. Sie stehe auch im Einklang mit dem Gebot der Verhältnismäßigkeit, das in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 521/77 hervorgehoben worden sei. Daß Artikel 2 dieser Verordnung die Erhebung einer Ausgleichsabgabe nicht vorsehe, bedeute nicht, daß die Kommission sich nicht im Rahmen der vom Rat erteilten Ermächtigung gehalten hätte. Vielmehr habe die Kommission, wie der Gerichtshof bereits in seinem Urteil in der Rechtssache 345/82 festgestellt habe, die Ausgleichsabgabe als eine solche Abgabe anwenden können, die weniger einschneidend sei als die in Artikel 2 vorgesehene Einstellung der Lizenzerteilung oder Aussetzung der Einfuhren.

43. Die griechische Regierung hält, gestützt auf dieselbe Rechtsprechung und auf die Erwägung, daß die Ausgleichsabgabe eine mildere Maßnahme sei als ein Einfuhrverbot, die Einführung dieser Abgabe für rechtmäßig, verhältnismäßig und im Rahmen der Befugnisse der Kommission liegend.

Zur vierten Frage

44. Nach Ansicht der Klägerin verstößt die pauschale Festsetzung einer Ausgleichsabgabe in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2742/82 gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, denn die Ausgleichsabgabe beruhe nicht auf objektiven Kriterien, sie werde erhoben, ohne die tatsächliche Differenz zwischen dem Mindestpreis und dem Einfuhrpreis zu berücksichtigen und belaste auch eingeführte getrocknete Trauben, die mit der Gemeinschaftsproduktion weder gleichartig seien noch unmittelbar konkurrierten.

45. Die Kommission führt aus, da die Ausgleichsabgabe dazu bestimmt sei, sicherzustellen, daß Drittlandseinfuhren zu Preisen, die geringer seien als die in der Gemeinschaft verlangten Preise, möglichst unterblieben oder daß sie jedenfalls, wenn sie doch vorgenommen würden, den Markt nicht destabilisierten, solle sie gleichzeitig einen abschreckenden und einen ausgleichenden Effekt erzielen. Für den abschreckenden Effekt habe sich, wie für einen „Strafzoll", eine feste Ausgleichsabgabe angeboten.

46. Auch für den ausgleichenden Effekt sei keine Differenzierung nach dem jeweiligen Einfuhrpreis angezeigt gewesen. Deshalb sei der Betrag pauschal festgesetzt und so berechnet worden, daß er den Unterschied zwischen den niedrigen Weltmarktpreisen in den wichtigsten Lieferländern und dem Mindestpreis gedeckt habe. Die spätere Fluktuation der Weltmarktpreise sei von Zeit zu Zeit durch Neufestsetzung der Ausgleichsabgabe berücksichtigt worden. Eine solche Pauschalierung habe auch den Marktrealitäten entsprochen. Schließlich füge sich dieses System in das Verhältnismä-

ßigkeitsprinzip ein, es sei weniger einschneidend als eine Aussetzung der Einfuhr und sei vom Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 345/82 gutgeheißen worden.

47. Der gleichen Auffassung ist die griechische Regierung. Die pauschale Festsetzung halte sich innerhalb der Grenzen der Befugnisse der Kommission, sei notwendig, um die Ziele der Erhebung der Ausgleichsabgabe zu erreichen, und sei schließlich auch wirksam.

Zur fünften Frage

48. Die Klägerin vertritt die Ansicht, die in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2742/82 festgesetzte Höhe des Mindestpreises sei nicht ausreichend begründet, hierin liege ein Verstoß gegen Artikel 190 EWG-Vertrag. Da die Schutzmaßnahmen Notstandsmaßnahmen seien und einen erheblichen Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb darstellten, seien an ihre Begründung im Hinblick auf die Nachprüfbarkeit ihrer Voraussetzungen, ihrer Berechnung und ihres Umfangs strenge Anforderungen zu stellen. Eine Begründung der maßgebenden Überlegungen zum Zwecke eines ausreichenden Rechtsschutzes sei um so notwendiger gewesen, als der Mindestpreis ein wesentlicher Eingriffsfaktor in das Marktgeschehen und zugleich Grundlage der Erhebung einer Ausgleichsabgabe sei.

49. Außerdem seien die Mindestpreise nicht nach objektiven Kriterien festgesetzt worden, was einen Ermessensmißbrauch darstelle. In diesem Zusammenhang wiederholt die Klägerin, daß sie zu hoch festgesetzt und die Beihilfen bei ihrer Berechnung nicht berücksichtigt worden seien.

50. Im Ergebnis sei Artikel 2 der Verordnung Nr. 2742/82 wegen Verstoßes gegen die Begründungspflicht und wegen Ermessensmißbrauchs nichtig.

51. Die Kommission legt zunächst ihre Erwägungen für die Festsetzung des Mindestpreises dar: Sein Betrag sei gleich der Differenz zwischen dem um die Verarbeitungskosten von etwa 25 % erhöhten internen Mindestpreis und der Produktionsbeihilfe. Er halte sich auch im Rahmen des der Kommission eingeräumten Ermessens.

C. Kakouris
Berichterstatter