chem Gegenstand dürfen die späteren Entscheidungen auf die dauernd bestehenden allgemeinen Gründe Bezug nehmen, die in der ursprünglichen Entscheidung angegeben sind.

4. Die Verordnung Nr. 19 unterscheidet nicht zwischen den im ausführenden Mitgliedstaat geernteten Erzeugnissen und den dort im freien Verkehr befindlichen Erzeugnissen.

In der Rechtssache 16/65,

betreffend das Ersuchen um Vorabentscheidung, dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vorgelegt vom Hessischen Finanzgericht in dem vor ihm anhängigen Rechtsstreit

FIRMA C. SCHWARZE
in Bremen,

Berufungsführerin,

gegen

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL
in Frankfurt/Main,

Berufungsgegnerin,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des Präsidenten Ch. L. Hammes,
der Kammerpräsidenten L. Delvaux und W. Strauß,
der Richter A. M. Donner (Berichterstatter), A. Trabucchi,
R. Lecourt und R. Monaco,
Generalanwalt: J. Gand,
Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I. Sachverhalt und Verfahren

Die Firma Schwarze beantragte am 31. Januar 1964 bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide (im folgenden: EVSt) Einfuhrgenehmigungen für insgesamt 1 100 t Gerste und erhielt sie auch. Die EVSt ist in der Bundesrepublik die Stelle, die auf Antrag Einfuhrgenehmigungen erteilt und dabei die Abschöpfungssätze nach Artikel 2 der VO Nr. 19 des Rates über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide (Amtsblatt 1962, S. 933) festsetzt.

Dieser innergemeinschaftliche Abschöpfungssatz für Getreide berechnet sich nach der Differenz zwischen dem Frei-Grenze-Preis des exportierenden Mitgliedstaats (der in regelmäßigen Abständen von der EWG-Kommission berechnet und festgesetzt wird) und dem Schwellenpreis des einführenden Mitgliedstaats (den jeder Staat für ein Jahr festsetzt). Die Verordnung Nr. 89 der Kommission (Amtsblatt 1962, S. 1899) legt die Kriterien fest, aufgrund deren die Kommission die Frei-Grenze-Preise für die einzelnen Mitgliedstaaten ermittelt.

Im vorliegenden Falle setzte die Kommission durch Entscheidung vom 24. Januar 1964 den Frei-Grenze-Preis für die Einfuhr von Gerste aus den Niederlanden in die Bundesrepublik Deutschland auf 291,— hfl. pro 1000 kg fest. Auf dieser Grundlage setzte die EVSt den Abschöpfungssatz auf 96,75 DM pro 1000 kg fest.

Gegen diese letztere Entscheidung erhob die Berufungsführerin Einspruch, mit dem sie geltend machte, der Abschöpfungssatz müsse um rund 15,— DM pro 1000 kg ermäßigt werden. Sie brachte vor, die Frei-Grenze-Preis-Entscheidung der Kommission sei wegen formaler und inhaltlicher Mängel rechtswidrig und dürfe infolgedessen nicht angewandt werden.

Die EVSt wies den Einspruch durch Entscheidung vom 2. Juni 1964 zurück. Die Berufungsführerin legte beim Finanzgericht Berufung ein. Da die Berufungsführerin und die EVSt die Auffassung vertraten, die Frage nach der Gültigkeit der Entscheidung der EWG-Kommission vom 24. Januar 1964 sei dem Gerichtshof vorzulegen, hat die VI. Kammer des Finanzgerichts den Gerichtshof um die Entscheidung folgender Fragen ersucht:

1. Bedurfte die Frei-Grenze-Preis-Festsetzung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 24. Januar 1964 (Amtsblatt 1964, S. 69) einer Begründung nach Artikel 190 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957?

2. Falls die Frage zu 1 bejaht wird:

   Genügt es der Bestimmung des Artikels 190 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, wenn eine der zu 1 genannten Festsetzung vorausgegangene Festsetzung der Frei-Grenze-Preise global die Erwägungen aufzeigt, nach denen die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Preise festgesetzt hat, oder ist es erforderlich, daß zu jeder Frei-Grenze-Preis-Festsetzung eine spezifizierte Begründung gegeben wird, aus der sich ergibt, welche Preise auf welchen Märkten für welche Qualität und welche tatsächlich vorhandenen Mengen die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft berücksichtigt hat und welche Qualitätsunterschiede sie der nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 19 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 (Amtsblatt 1962, S. 933) erforderlichen Berichtigung zugrunde gelegt hat?

3. Falls es zutrifft, daß die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ihrer zu 1 genannten Preisfestsetzung Marktnotierungen für Gerste zugrunde gelegt hat, die außerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere außerhalb Hollands, geerntet wurde:

   Sind Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide dahingehend auszulegen, daß dem Frei-Grenze-Preis nur Marktnotierungen für im ausführenden Mitgliedstaat geerntetes Getreide zugrunde gelegt werden dürfen, oder bedeutet der in Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide gebrauchte Begriff „stammend", daß der Frei-Grenze-Preis auch nach Notierungen für im ausführenden Mitgliedstaat gehandeltes Getreide aus Drittländern bestimmt werden darf?.

4. Wenn die zu 1 genannte Frei-Grenze-Preisfestsetzung nicht genügend begründet ist oder wenn sie unzulässigerweise auf Preisnotierungen für Getreide gestützt ist, das in einem Drittland geerntet wurde, die Bundesrepublik Deutschland die Festsetzung jedoch nicht rechtzeitig nach Artikel 173 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angegriffen hat, ist sie dann nichtig, relativ unwirksam oder für deutsche Importeure bindend?

5. Falls die zu 1 genannte Festsetzung nach der Beantwortung der Frage 4 nicht nichtig oder deutschen Importeuren gegenüber unwirksam ist:

Ist eine gegen die Festsetzung der Frei-Grenze-Preise gerichtete Klage eines deutschen Importeurs auch dann nach Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zulässig, wenn der Importeur durch die Festsetzung nur mittelbar betroffen wird, weil der Abschöpfungsbetrag aufgrund der fehlerhaften Festsetzung errechnet worden ist?

6. Falls die Frage zu 5 bejaht wird:
Ist eine Klage der zu 5 genannten Art dann nach Artikel 173 Absätze 2 und 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als rechtzeitig erhoben anzusehen, wenn der Importeur sie binnen zwei Monaten nach dem Zeitpunkt einlegt, zu dem ihm die Bindung der Festsetzung durch die Vorabentscheidung zur Frage 4 bekannt wurde?

Der Vorlegungsbeschluß des Finanzgerichts ist am 19. März 1965 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

Schriftliche Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes haben abgegeben:

— am 5. Mai 1965 die Berufungsführerin,
— am 29. Juni 1965 die Französische Republik,
— am 30. Juni 1965 die EWG-Kommission,
— am 30. Juni 1965 das Königreich der Niederlande,
— am 1. Juli 1965 die Bundesrepublik Deutschland.

Durch Schreiben vom 24. Juni 1965 hat die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel mitgeteilt, daß sie sich den Erklärungen der Bundesrepublik anschließe.

Am 5. Oktober 1965 haben die Klägerin, die EWG-Kommission und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland in öffentlicher Sitzung vor dem Gerichtshof mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 28. Oktober 1965 vorgetragen.

II. Die Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes

Die nach Artikel 20 Absatz 2 der Satzung des Gerichtshofes abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die *Berufungsführerin* hält die Frei-Grenze-Preis-Entscheidung vom 24. Januar 1964 für nichtig. Sie begründet diese Auffassung wie folgt:

A — Verletzung von Artikel 190 EWG-Vertrag durch ungenügende Begründung.

Die Kommission habe der angefochtenen Frei-Grenze-Preis-Festsetzung kein Wort der Begründung beigegeben. Die auf Seite 69 der Landwirtschaftsbeilage zum Amtsblatt der EWG, Jahrgang 1964, veröffentlichte Preistabelle enthalte keine Begründung. Ebensowenig sei der Entscheidung bei der Zustellung an die Mitgliedstaaten eine Begründung beigegeben worden. Eine interne, nur den Mitgliedstaaten mitgeteilte Begründung würde auch, selbst wenn sie gegeben worden sein sollte, rechtsstaatlichen Anforderungen nicht genügen; denn die Importeure, die durch die Frei-Grenze-Preis-Festsetzung mittelbar sehr erheblich betroffen würden, hätten dann überhaupt keine Möglichkeit, die Richtigkeit dieser Preisfestsetzung nachzuprüfen. Der Gerichtshof habe daher in seinem Urteil vom 4. Juli 1963 (Rechtssache 24/62), dem ebenfalls eine an einen Mitgliedstaat gerichtete Entscheidung zugrunde gelegen habe, darauf hingewiesen, daß Artikel 190 des Vertrages den Mitgliedstaaten *sowie deren etwa beteiligten Angehörigen* die Unterrichtung darüber ermöglichen solle, in welcher Weise die Kommission den Vertrag angewandt habe.

Völlig unhaltbar sei die Behauptung der Berufungsgegnerin, die Verordnung Nr. 89 enthalte die Begründung für sämtliche auf ihrer Grundlage künftig ergehenden Frei-Grenze-Preis-Festsetzungen. Die Verordnung Nr. 89 enthalte die Kriterien, nach denen die Kommission in jedem konkreten Fall den Frei-Grenze-Preis zu ermitteln und festzusetzen habe. Die jeder Preisfestsetzung beizufügende konkrete Begründung solle ja gerade erkennen lassen, ob die Kommission die Bestimmungen der Verordnung Nr. 89 richtig angewandt habe.

Abwegig sei auch die Auffassung der Berufungsgegnerin, die im Amtsblatt 1963, S. 212 ff., veröffentlichte Frei-Grenze-Preis-Festsetzung vom 21. Dezember 1962 enthalte „antizipierte Begründungen" späterer Frei-Grenze-Preis-Festsetzungen. „Antizipierte Begründungen" seien dem Artikel 190 des Vertrages fremd. Die Entscheidung vom 21. Dezember 1962 gebe keinen Aufschluß darüber, aufgrund welcher Preisnotierungen die Kommission die Preise gerade so wie geschehen und nicht anders festgesetzt habe. Im wesentlichen enthalte die Begründung zu dieser Entscheidung nichts anderes als eine Wiederholung des Wortlauts der Verordnung Nr. 89. Die Begründung sei also keine Rechtfertigung der konkret getroffenen Preisfestsetzung.

Um ihren Zweck zu erfüllen und Artikel 190 EWG-Vertrag zu entsprechen, hätte die Begründung erkennen lassen müssen, aufgrund

a) welcher Angebote,
b) welcher Mengen,
c) welcher Qualitäten,
d) welcher Informationsquellen

die Kommission dazu kam, den Frei-Grenze-Preis gerade so festzusetzen.

B — Verletzung der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 19, des Artikels 1 der Verordnung Nr. 86 und der Artikel 1 und 2 der Verordnung Nr. 89 dadurch, daß der Entscheidung nicht Preisnotierungen für in Holland geerntete, sondern solche für aus dritten Ländern nach Holland eingeführte Gerste zugrunde gelegt worden seien.

Die Kommission habe bei der Festsetzung des Frei-Grenze-Preises für holländische Gerste vom 24. Januar 1964 Preisnotierungen zugrunde gelegt, die nicht für Gerste holländischen Ursprungs, sondern für in Holland befindliche Gerste amerikanischen Ursprungs gegolten hätten. Der Preis für amerikanische Gerste habe um rund 4 Rechnungseinheiten unter den Preisen für holländische Gerste gelegen. Der Frei-Grenze-Preis für holländische Gerste, nach dem sich die Abschöpfung für Einfuhren in die Bundesrepublik errechne (Art. 2 der Verordnung Nr. 19), entspreche also nicht dem Preis, zu dem ein deutscher Importeur Gerste holländischen Ursprungs in den Niederlanden habe kaufen können.

Zur Begründung ihrer Preisfestsetzung habe sich die Kommission darauf berufen, sie sei gehalten, bei der Bestimmung des Frei-Grenze-Preises auch Marktnotierungen für Getreide, das nicht im Ausfuhrland geerntet worden sei, zu berücksichtigen. Nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 19 und Artikel 2 der Verordnung Nr. 89 sei nämlich der Frei-Grenze-Preis festzusetzen „auf der Grundlage des für den einführenden Mitgliedstaat günstigsten Preises, der auf den für die Ausfuhr in diesen Mitgliedstaat repräsentativsten Märkten gilt". Dieser Auffassung habe sich die Berufungsgegnerin angeschlossen und zur weiteren Begründung auf Artikel 2 der Verordnung Nr. 55 des Rates vom 30. Juni 1962 (Amtsblatt 1962, S. 1583) verwiesen, aus dem sich ihr zufolge ergäbe, daß bei der Abschöpfung auf Getreideverarbeitungserzeugnisse ebenfalls nicht unterschieden werde, ob das Grunderzeugnis in dem ausführenden Mitgliedstaat produziert werde oder nicht.

Diese Begründung vermöge nicht zu überzeugen.

Weder Artikel 3 der Verordnung Nr. 19 noch Artikel 2 der Verordnung Nr. 89 ließen erkennen, welchen Ursprungs das Getreide, für das der „günstigste Preis" zu ermitteln ist, sein müsse. Die Frage sei vielmehr in Artikel 2 der Verordnung Nr. 19, Artikel 1

Absatz 1 der Verordnung Nr. 86 (Amtsblatt 1962, S. 1894) und Artikel 1 der Verordnung Nr. 89 geregelt.

Aus Artikel 2 der Verordnung Nr. 19 ergebe sich, daß der Frei-Grenze-Preis für Gerste nur zur Ermittlung der innergemeinschaftlichen Abschöpfungssätze ermittelt werde. Gemäß Artikel 1 Absatz1 der Verordnung Nr. 86 kämen die innergemeinschaftlichen Abschöpfungssätze überhaupt nur für Getreide zur Anwendung, das im ausführenden Mitgliedstaat geerntet worden sei. Die Frei-Grenze-Preise würden somit lediglich für Getreide, das im ausführenden Mitgliedstaat geerntet wurde, ermittelt und festgesetzt. Daraus folge, daß die Kommission nach den Artikeln 1 und 2 der Verordnung Nr. 89 auch nur die Marktnotierungen für dieses Getreide berücksichtigen dürfe.

Im letzten Teil ihrer Erklärungen führt die Berufungsführerin aus, der Ablauf der Zweimonatsfrist des Artikels 173 EWG-Vertrag stehe der im Vorabentscheidungsantrag begehrten Gültigkeitsprüfung nicht entgegen. Daß die Empfängerstaaten, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, die umstrittene Entscheidung nicht innerhalb dieser Frist angefochten hätten, könne nur für sie selbst einen Rechtsverlust zur Folge haben, nicht aber die Entscheidung der Nachprüfung nach Artikel 177 EWG-Vertrag entziehen.

Die *Kommission* bemerkt zunächst, das Finanzgericht habe seine Fragen zwar als Auslegungsfragen gefaßt, begehre aber in Wahrheit eine Entscheidung des Gerichtshofes über die Gültigkeit der Entscheidung vom 24. Januar 1964. In diesem Sinne wolle sie die Fragen daher erörtern und zur Gültigkeit der Entscheidung Stellung nehmen.

Sie führt aus, die Gründe, aus denen die Firma Schwarze und das Finanzgericht die Frei-Grenze-Preis-Entscheidung vom 24. Januar 1964 für ungültig halten, beträfen nicht den formellen Rechtsbestand, sondern allein die Rechtmäßigkeit der Entscheidung.

Das Finanzgericht und die Firma Schwarze verträten im Anschluß an den Gerichtshof, der in den verbundenen Rechtssachen 73 und 74/63 stillschweigend von dieser Auffassung ausgegangen sei, und den Generalanwalt, der die gleiche Auffassung ausdrücklich vertreten habe, den Standpunkt, daß eine Entscheidung der Kommission als ungültig zu behandeln sei, wenn sich auf eine Vorlage zur Gültigkeitsprüfung hin, die im innerstaatlichen gerichtlichen Verfahren von einer nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag nicht klageberechtigten Person (und nach Ablauf der in Absatz 3 dieses Artikels vorgeschriebenen Klagefrist) veranlaßt wird, ihre Rechtswidrigkeit ergibt. Die Kommission trete dieser Ansicht nicht entgegen.

1. *Zur Begründung*

Bedeutung der Preisentscheidungen der Kommission

Die Frei-Grenze-Preis-Entscheidungen der Kommission im Bereich des Getreides setzten einen der beiden entscheidenden Faktoren fest, mit deren Hilfe die innergemeinschaftliche Abschöpfung berechnet werde. Der andere Faktor sei der Schwellenpreis des Einfuhrstaats. Die Kriterien für die Festsetzung des Frei-Grenze-Preises „Getreide" seien in der Verordnung Nr. 89 niedergelegt:

— Der Frei-Grenze-Preis entspreche dem für den einführenden Mitgliedstaat günstigsten Preis (Art. 4 und 6 der VO Nr. 89) auf den für die Ausfuhr in diesen Mitgliedstaat repräsentativsten Märkten des ausführenden Mitgliedstaats (Art. 3 der VO Nr. 89), zuzüglich der Transportkosten (Art. 5 der VO Nr. 89).

In der Praxis gehe die Festsetzung der Preise wie folgt vor sich: Die Mitgliedstaaten übermittelten der Kommission bis zu einem bestimmten Zeitpunkt durch Fernschreiben anhand der ihnen zur Verfügung stehenden Berechnungsunterlagen ihre Vorschläge. Sofort nach Eingang der Fernschreiben berechneten die zuständigen Beamten der Generaldirektion Landwirtschaft die Preise, wobei sie die ihnen selbst verfügbaren Daten zum Vergleich heranzögen. Der Vorschlag der Generaldirektion Landwirtschaft werde der Kommission fernschriftlich übermittelt; gleichzeitig werde er informatorisch durch Fernschreiben den mit der Berechnung der Abschöpfungen betrauten Dienststellen der Mitgliedstaaten mitgeteilt. Nach Annahme des Vorschlags der Generaldirektion Landwirtschaft durch die Kommission werde die Preisentscheidung den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 191 Absatz 2 des Vertrages zugestellt. Die vorgenannten Dienststellen der Mitgliedstaaten würden zugleich fernschriftlich von der Annahme des Vorschlags unterrichtet.

Die Frei-Grenze-Preise „Getreide" würden mindestens einmal wöchentlich festgesetzt. Es seien jeweils annähernd 220 Preise festzusetzen. Die wirtschaftlichen Gegebenheiten, die den Handel mit dem betreffenden Erzeugnis kennzeichnen, bestimmten sowohl die Häufigkeit als auch die wesentlichen Faktoren der Preisfestsetzung. Es müsse eine um so kürzere Frequenz gewählt werden, je stärker der Preis des Erzeugnisses kurzfristig schwanke. Müßten die Preise täglich festgesetzt werden, so stehe für die Berechnung nur etwa eine Stunde zur Verfügung, bei wöchentlicher oder zweiwöchentlicher Festsetzung nicht mehr als ein Tag. Diese kurze Zeitspanne reiche deswegen aus, die verschiedenen Preise unter strenger Einhaltung der Kriterien, zu deren Beachtung die Kommission verpflichtet sei, zu berechnen, weil diese Arbeit einer Gruppe hochspe-

zialisierter Beamter anvertraut sei, die mit ebenso spezialisierten Beamten der Mitgliedstaaten aufs engste zusammenarbeiteten. Müßten die Beamten ihre Aufmerksamkeit bei jeder einzelnen Preisfestsetzung der Redaktion einer über die bisherige Übung hinausgehenden Begründung widmen, die nach Ansicht der Kommission vom Vertrag nicht gefordert wird, so wäre eine so schnelle Berechnung unmöglich.

Die Begründung der Frei-Grenze-Preis-Entscheidung vom 24. Januar 1964

Die Berufungsführerin und das Finanzgericht irrten mit ihrer Annahme, die in der Landwirtschaftsbeilage veröffentlichten Preise stellten die Festsetzungsentscheidung selbst dar. Diese Preistabellen seien nur die Anlagen zur eigentlichen Entscheidung, die nicht veröffentlicht, sondern lediglich den Regierungen zugestellt werde, an die sie gerichtet sei.

Diese eigentliche Entscheidung bestehe aus einer Begründung und drei Artikeln. Die Begründung verweise auf den Vertrag und auf die Entscheidung der Kommission vom 21. Dezember 1962 über die Festsetzung der Frei-Grenze-Preise für Getreide, Mehl, Grobgrieß und Feingrieß. Die Begründung dieser letzteren Entscheidung nenne alle Bestimmungen, aufgrund deren die Kommission zur Festsetzung der Frei-Grenze-Preise befugt sei. Sie führe ferner sämtliche Kriterien auf, die von der Kommission beachtet werden müßten, und gebe damit die Faktoren an, aufgrund deren die Preise festgesetzt werden müßten.

Die Begründung der Entscheidung vom 24. Januar 1964 enthalte ferner einen Hinweis auf die Angebotspreise, von denen die Kommission Kenntnis erhalten habe. Sie erkläre, daß aufgrund dieser Preise die geltenden Frei-Grenze-Preise entsprechend der der Entscheidung anliegenden Tabelle berichtigt werden müßten.

Der Umfang der Begründungspflicht bei Preis-Entscheidungen

Das System der gemeinsamen Marktorganisation zwinge dazu, mit diesen Entscheidungen

— in kürzester Frist
— nach zum Teil schwierigen Berechnungen
— eine große Zahl von Preisen

festzusetzen. Unter diesen Umständen müßten die Anforderungen an die Begründung von Preisentscheidungen auf das nach dem Vertrag absolut erforderliche Maß reduziert werden.

Preisentscheidungen seien ausreichend begründet, wenn sie dem Informationsbedürfnis des oder der Adressaten, also der Mit-

gliedstaaten, genügten. Es seien ja die Behörden der Mitgliedstaaten, die der Kommission die notwendigen Vorschläge machten. Außerdem seien die Mitgliedstaaten über die Daten, aufgrund deren die Preise festgesetzt werden, genauestens unterrichtet, da sie im Verwaltungsausschuß für Getreide vertreten seien. Die Verordnung Nr. 89 sei im Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 19 nach Stellungnahme dieses Ausschusses erlassen worden. Im Ausschuß sei wiederholt über die Auslegung, Anwendung und Änderung der in der Verordnung Nr. 89 niedergelegten Kriterien gesprochen worden.

Es sei ausgeschlossen, in der Begründung der Preisentscheidungen dem Informationsbedürfnis anderer Personen, die von diesen Entscheidungen betroffen werden, insbesondere der Importeure, Rechnung zu tragen.

Die Preisfestsetzungen beruhten entweder ausschließlich (z.B. cif-Preise „Getreide") oder doch teilweise (z.B. Frei-Grenze-Preise „Getreide") auf Informationen der Importeure und Exporteure. Diese Informationen seien Geschäftsgeheimnisse und würden vertraulich gegeben, die Kommission sei daher nach Artikel 214 EWG-Vertrag gehalten, sie nicht preiszugeben. Außerdem würde ihre Preisgabe zur Folge haben, daß keine Informationen mehr gegeben würden.

Bei der Ermittlung des Frei-Grenze-Preises für Getreide seien außerdem die niedrigsten Transportkosten zwischen dem repräsentativen Markt und dem Grenzübergangsort zugrunde zu legen. Was oben über die vertraulichen Informationen der Importeure und Exporteure gesagt worden ist, gelte mutatis mutandis auch für die vertraulichen Informationen der Transporteure. Die Offenlegung der Frachtraten würde übrigens Folgen haben, die weit über das hinausgehen würden, was mit der Abschöpfungsregelung für Getreide bezweckt worden sei und habe bezweckt werden können: Sie würde den Wettbewerb auf dem Transportmarkt selbst beeinflussen. Bisher habe der Rat im Rahmen der allgemeinen Verkehrspolitik die Veröffentlichung der Frachtraten für unangebracht gehalten.

Außerdem könnte es die Offenlegung der tatsächlichen Elemente einzelnen Importeuren oder Exporteuren erleichtern, eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen.

Die Kommission sei sich bewußt, daß die Nachprüfung der Preisfestsetzung für die Importeure schwierig sei, es sei aber erneut zu betonen, daß nur das Informationsbedürfnis der Adressaten der Preisfestsetzungsentscheidungen für die Begründungspflicht maßgebend sein könne. In manchen Fällen, in denen keine Entdeckung der Informanten zu befürchten war, hätten die zuständigen Dienststellen der Kommission den Importeuren mitgeteilt, aufgrund wel-

cher Angebote und sonstigen tatsächlicher Berechnungsfaktoren ein bestimmter Preis ermittelt worden war.

2. *Zur Berechnung des Frei-Grenze-Preises aufgrund des Preises für in die Niederlande eingeführte Gerste*

Das Finanzgericht halte die umstrittene Entscheidung ferner dann für rechtswidrig, wenn — wie die Firma Schwarze behauptet — die Kommission den Frei-Grenze-Preis für Einfuhren von Gerste aus den Niederlanden nach Deutschland aufgrund eines Preises für in die Niederlande eingeführte Gerste berechnet haben sollte.

Nach den Informationen der Kommission treffe die Behauptung der Firma Schwarze zu. Weder die zitierten Bestimmungen der Verordnung Nr. 19 (Art. 2 und 3) noch die der Verordnung Nr. 86 (Art. 1) verlangten aber, daß der Festsetzung des Frei-Grenze-Preises im Ausfuhrstaat geerntetes Getreide zugrunde zu legen sei. Der Vergleich der deutschen Fassung mit den Fassungen in den drei anderen Sprachen zeige, daß das mehrdeutige deutsche Wort „stammend" nicht im Sinne von „Ursprung", sondern im Sinne von „Herkunft" auszulegen sei.

Die durch die Verordnung Nr. 19 getroffene Regelung unterwerfe alles Getreide, das sich im Ausfuhrstaat im freien Verkehr befindet, der innergemeinschaftlichen Abschöpfung, möge es in diesem Staat geerntet sein oder nicht. Der Wortlaut der Verordnung Nr. 89 gestatte nicht die Annahme, daß diese Verordnung die durch die Verordnung Nr. 19 getroffene Regelung einschränken wolle.

Auch die Verordnung Nr. 86 rechtfertige keine restriktive Auslegung der Verordnung Nr. 89. Die VO Nr. 86 erkläre zwar den Ursprung für die Anwendung der innergemeinschaftlichen Abschöpfung für maßgebend, betreffe aber nicht die Festsetzung des Frei-Grenze-Preises. Ihr Gegenstand habe mit der Streitfrage nichts zu tun.

Im Ergebnis stellt die Kommission fest, die Entscheidung vom 24. Januar 1964 sei weder wegen fehlender oder unzureichender Begründung noch wegen falscher Festsetzung rechtswidrig, sondern rechtmäßig und damit gültig.

Außerdem bemerkt die Kommission, die Frage 4 sei für die Entscheidung des Hauptprozesses unerheblich, der Gerichtshof brauche sie deshalb nicht zu beantworten. Die Fragen 5 und 6 seien daher gegenstandslos.

Die Regierung der *Französischen Republik* erklärt, die Fragen 2, 4, 5 und 6 seien ihrem Wortlaut nach nicht unter Artikel 177 zu bringen.

Zur Frage 2

Feststellen, daß eine Entscheidung ausreichend begründet sei oder nicht, heiße nicht auslegen. Wollte der Gerichtshof diese Frage beantworten, so würde er einen konkreten Akt eines Organs

der EWG beurteilen und zu einer Frage Stellung nehmen, für deren Entscheidung der Anfechtungsprozeß vorgesehen sei.

Zur Frage 4

Eine Entscheidung des Gerichtshofes über diese Frage würde bedeuten, daß entweder ein Anfechtungsprozeß geführt würde oder die innerstaatlichen Gerichte stillschweigend ermächtigt würden, Verwaltungsakte der Gemeinschaft aufzuheben. Zur Aufhebung sei der Gerichtshof aber nur im Verfahren nach Artikel 173, nicht im Verfahren nach Artikel 177 befugt.

Zu den Fragen 5 und 6

Der Anwendungsbereich des Artikels 173 sei schon genau festgelegt. Ein nach Artikel 177 ergehendes Urteil könne keine Klage nach Artikel 173 ermöglichen; die Anwendungsbereiche beider Vorschriften seien scharf auseinanderzuhalten. Die Frage 6 sei gegenstandslos, wenn die Frage 5 unzulässig sei.

Aufgrund dieser Erwägungen gelangt die französische Regierung zu dem Ergebnis, daß der Antrag des Finanzgerichts, wie er in den Fragen 2, 4, 5 und 6 niedergelegt ist, für unzulässig erklärt werden müsse, um klarzustellen, daß Artikel 177

— weder dazu führen dürfe, daß der Gerichtshof durch die Entscheidung angeblicher Auslegungsfragen, die ihm vorgelegt werden, in Wahrheit über Punkte entscheide, die nicht die Auslegung des Vertrages von Rom, sondern die Gültigkeit der Handlungen der EWG-Organe betreffen,

— noch Privatpersonen dazu verhelfen dürfe, die Vorschriften von Artikel 173 zu umgehen,

— noch einem staatlichen Gericht die Möglichkeit geben dürfe, gestützt auf ein Urteil des Gerichtshofes auf staatlicher Ebene Rechtsfragen zu entscheiden, für die — unter den Voraussetzungen und in den Verfahren, die im Vertrag von Rom festgelegt sind — allein das Gemeinschaftsgericht zuständig sei.

Was den Inhalt der auf die Fragen zu gebenden Antworten betrifft, so gelangt die französische Regierung ebenso wie die Regierungen der *Bundesrepublik Deutschland* und des *Königreichs der Niederlande* zum gleichen Ergebnis wie die Kommission. Alle drei Regierungen betonen ganz besonders die Notwendigkeit, das Geschäftsgeheimnis der Informanten zu wahren.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Zum Inhalt der Vorlage

Der Fassung der vorgelegten Fragen ist zu entnehmen, daß es dem Hessischen Finanzgericht weniger um die Auslegung des Vertrages oder einer Rechtshandlung eines Gemeinschaftsorgans zu

tun ist als um eine Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer solchen Handlung gemäß Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe b. Mit seinen Fragen 1 bis 3 bezeichnet das Finanzgericht die Punkte, in denen nach seiner Auffassung Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der umstrittenen Entscheidung bestehen, mit den Fragen 4 bis 6 ersucht es den Gerichtshof, über die Folgen einer etwaigen Rechtsungültigkeit dieser Entscheidung zu befinden. Die Darstellung des Streitstandes des Hauptprozesses, die der Vorlagebeschluß gibt, bestätigt diese Deutung; die Berufungsklägerin begründet ihre Anträge nämlich mit der angeblichen Rechtswidrigkeit der umstrittenen Entscheidung der Kommission.

Die Regierung der Französischen Republik rügt in ihren Erklärungen, mehrere der vorgelegten Fragen gingen über die Grenzen der Vertragsauslegung hinaus. Der Gerichtshof entscheide, wenn er diese angeblichen Auslegungsfragen beantworte, in Wahrheit über Punkte, die nicht die Auslegung des Vertrages, sondern die Gültigkeit von Rechtshandlungen der Organe der EWG beträfen.

Die Auffassung dieser Regierung, der Gerichtshof könne über Artikel 177 nicht zur Nichtigerklärung derartiger Handlungen veranlaßt werden, ist zwar zutreffend. Diese Bestimmung ermächtigt den Gerichtshof jedoch ausdrücklich zur Entscheidung über die Gültigkeit solcher Handlungen. Haben die von einem staatlichen Gericht vorgelegten, scheinbar auf eine Auslegung zielenden Fragen in Wahrheit eher die Gültigkeit der betroffenen Rechtsakte zum Gegenstand, so ist der Gerichtshof dennoch gehalten, die Fragen sogleich zu bescheiden, anstatt das vorlegende Gericht zu einem Formalismus zu nötigen, der das Verfahren nach Artikel 177 nur verzögern würde und mit dessen Wesen unvereinbar wäre. Ein solcher Formalismus mag in Verfahren vertretbar sein, die von den Parteien betrieben werden, deren wechselseitige Rechte sich nach strengen Normen bestimmen müssen. Er wäre dagegen unangebracht auf dem sehr speziellen Gebiet richterlichen Zusammenwirkens nach Artikel 177, das dadurch gekennzeichnet ist, daß staatliches Gericht und Gerichtshof — jeweils in den Grenzen der eigenen Zuständigkeit und mit dem Ziel, die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten — gemeinsam und unmittelbar zur Rechtsfindung beizutragen haben. Jedes andere Vorgehen würde es praktisch den staatlichen Gerichten überlassen, über die Gültigkeit von Rechtshandlungen der Gemeinschaft zu befinden.

Es läßt sich daher nicht behaupten, die Parteien des Hauptprozesses hätten die Vorschriften von Artikel 173 EWG-Vertrag umgangen und das vorlegende Gericht habe auf innerstaatlicher Ebene über Rechtsfragen befinden wollen, deren Entscheidung ausschließlich der Gerichtsbarkeit der Gemeinschaft vorbehalten

sei; richtig ist allein, daß die Parteien beantragt haben, bestimmte Fragen nach Maßgabe des Vertrages dem Gerichtshof vorzulegen, und daß das Gericht dem entsprochen hat.

Fragen 1 und 2

Die erste Frage des Finanzgerichts geht dahin, ob die umstrittene Entscheidung vom 24. Januar 1964 der Begründungspflicht nach Artikel 190 EWG-Vertrag unterliegt.

Im letzten Satz von Artikel 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates „über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide" heißt es:

„Die Kommission bestimmt den Preis frei Grenze nach den Kriterien, die nach dem Verfahren des Artikels 26 festgelegt werden."

Die Maßnahmen, die aufgrund dieser Zuständigkeit zur Preisfestsetzung ergehen, sind für die jeweils beteiligten Mitgliedstaaten verbindlich und als Entscheidungen im Sinne der Artikel 189, 190 und 191 des Vertrages anzusehen, denen sie somit unterliegen.

Die zweite Frage des Finanzgerichts geht dahin, ob die umstrittene Entscheidung den Anforderungen des Artikels 190 EWG-Vertrag genügt, soweit sie lediglich auf eine frühere Entscheidung verweist, die ihrerseits die von der Kommission bei der Frei-Grenze-Preis-Festsetzung angestellten Erwägungen nur global bezeichnet, oder ob sie einer spezifizierten Begründung bedurft hätte, die hätte angeben müssen, „welche Preise auf welchen Märkten für welche Qualität und welche tatsächlich vorhandenen Mengen" die Kommission berücksichtigt hat und welche Qualitätsunterschiede sie zugrunde gelegt hat.

Die Entscheidung vom 24. Januar 1964 erscheint so, wie sie den Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, zugestellt wurde, als Berichtigung der früheren Frei-Grenze-Preis-Entscheidungen. Sie verweist ausdrücklich auf die vom 21. Dezember 1962 datierende ursprüngliche Entscheidung und auf die folgenden Entscheidungen, durch welche die Preisfestsetzungen jener ersten berichtigt wurden. Ausgehend von den zur Verfügung stehenden Daten erklärt die Kommission, die Preise seien zu berichtigen wie in der der Entscheidung als Anhang beigefügten Tabelle geschehen.

Mit Rücksicht auf diese Aufeinanderfolge von Frei-Grenze-Preis-Entscheidungen durfte die umstrittene Entscheidung auf die dauernd bestehenden allgemeinen Gründe Bezug nehmen, die in der ursprünglichen Entscheidung vom 21. Dezember 1962 angegeben sind. Diese Gründe sind also als in jene Entscheidung aufgenommen zu betrachten.

Das Verfahren der Kommission, nur diese ursprüngliche Entscheidung im vollen Wortlaut zu veröffentlichen, sich bei den fol-

genden Entscheidungen aber auf die Veröffentlichung der ihnen beigefügten Preistabellen in der Landwirtschaftsbeilage zu beschränken, war geeignet, allen Beteiligten verständlich zu machen, daß die Begründung der ursprünglichen Entscheidung für die späteren Berichtigungen unverändert fortgalt.

Nunmehr ist zu prüfen, ob die dergestalt in die Entscheidung vom 24. Januar 1964 aufgenommene Begründung ausreicht, die Entscheidung zu tragen. Es wird gerügt, die Begründung gebe die konkreten Daten nicht an, auf denen die umstrittene Entscheidung beruht.

Nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 89 der Kommission ermitteln die exportierenden Staaten jeden Donnerstag für jedes der unter die Verordnung fallenden Erzeugnisse die Berechnungsfaktoren der Frei-Grenze-Preise, errechnen den sich daraus ergebenden Frei-Grenze-Preis und melden diese Berechnungsfaktoren und Preise jeden Donnerstag bis spätestens 15 Uhr der Kommission. Nach den Artikeln 8 und 9 der genannten Verordnung setzt die Kommission jeden Freitag anhand dieser Angaben die Frei-Grenze-Preise fest. Ändern sich die Berechnungsfaktoren vor Donnerstag, so teilen die Mitgliedstaaten die neuen Berechnungsfaktoren und die sich daraus ergebenden Frei-Grenze-Preise unverzüglich der Kommission mit, welche ihrerseits die Frei-Grenze-Preise vor dem normalen Zeitpunkt festsetzt, wenn sich dies aufgrund der von einem Mitgliedstaat mitgeteilten Unterlagen oder der von ihr selbst eingeholten Auskünfte als notwendig erweist.

Die Anforderungen, die an die Begründung einer derartigen Entscheidung zu stellen sind, müssen den tatsächlichen Möglichkeiten sowie den technischen und zeitlichen Bedingungen angepaßt werden, unter denen die Entscheidung ergeht. Eine spezifizierte Begründung der einzelnen Frei-Grenze-Preise, wie sie dem Finanzgericht vorschwebt, würde bedeuten, daß für mehrere hundert festzusetzende Preise die von den exportierenden Mitgliedstaaten mitgeteilten oder von den Dienststellen der Kommission gesammelten Daten veröffentlicht und ausgewertet werden müßten. Angesichts der Kürze der für den Erlaß der Entscheidung vorgesehenen Frist einerseits und der Zahl der festzusetzenden Preise andererseits, könnte der in der Verordnung Nr. 19 des Rates und der Verordnung Nr. 89 der Kommission vorgesehene Mechanismus in diesem Fall nicht ordnungsgemäß funktionieren, da Vorbereitung und Abfassung einer derartigen Begründung so viel Zeit in Anspruch nehmen würden, daß die Preisfestsetzung Gefahr liefe, bei ihrer Bekanntgabe schon teilweise überholt zu sein.

Zur Unterrichtung der sachkundigen Beteiligten über die Daten, auf denen die Preisfestsetzung beruht, sowie über deren Entwicklungstendenzen reicht es im übrigen aus, die festgesetzten Frei-

Grenze-Preise den allgemeinen Kriterien gegenüberzustellen, die bereits früher veröffentlicht worden sind. Dem Schutzbedürfnis der Adressaten und der betroffenen Angehörigen dieser Staaten sowie den Erfordernissen einer angemessenen gerichtlichen Kontrolle würde es allerdings entsprechen, wenn die Kommission, wie sie dies im vorliegenden Fall getan hat, die Faktoren, aufgrund deren sie die Frei-Grenze-Preise festgesetzt hat, den Beteiligten stets dann mitteilte, wenn diese Festsetzung vor dem zuständigen Gericht angegriffen wird.

Aus allen diesen Gründen durfte sich die Kommission darauf beschränken, in allgemeiner Weise die wesentlichen Gesichtspunkte, auf denen ihre Tatsachenbewertung beruht, sowie das bei dieser Bewertung eingeschlagene Verfahren anzugeben; die Mitteilung der Tatsachen selbst war nicht erforderlich.

Im Ergebnis ist festzustellen, daß in den Punkten, die das Finanzgericht mit den Fragen 1 und 2 zur Erörterung gestellt hat, keine Bedenken gegen die Gültigkeit der umstrittenen Entscheidung bestehen.

Frage 3

Mit seiner dritten Frage will das Finanzgericht geklärt wissen, ob die Kommission gegen die Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 verstoßen hat, indem sie der umstrittenen Entscheidung Preisnotierungen für außerhalb der Mitgliedstaaten, insbesondere außerhalb der Niederlande, geerntete Gerste zugrunde gelegt hat. Diese Frage ist zu prüfen, da die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen zugegeben hat, daß die Entscheidung auf solchen Notierungen beruht.

Die deutsche Fassung der genannten Artikel, die besagt, daß der Frei-Grenze-Preis der Preis für „aus dem ausführenden Mitgliedstaat stammende" Erzeugnisse ist, erscheint in der Tat mehrdeutig. Die drei übrigen Fassungen dieser Artikel, in denen dem Ausdruck „stammend aus" die Ausdrücke „en provenance de", „proveniente da" und „afkomstig uit" entsprechen, lassen indessen erkennen, daß die Verordnung Nr. 19 nicht zwischen den im ausführenden Mitgliedstaat geernteten Erzeugnissen und den dort im freien Verkehr befindlichen Erzeugnissen hat unterscheiden wollen. Diese Auslegung steht auch mit dem in Artikel 9 Absatz 2 des Vertrages ausgesprochenen Grundsatz im Einklang, wonach sich die Zollunion auf „diejenigen Waren aus (‚en provenance de', ‚proveniente da') dritten Ländern" erstreckt, „die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden".

Die Klägerin macht noch geltend, daß die Verordnung Nr. 86 der Kommission vom 25. Juli 1962 „über Bestimmungen zur Vermeidung von Verkehrsverlagerungen" für Getreide verschiedene

Abschöpfungsregelungen vorsieht, je nachdem, ob dieses im ausführenden Mitgliedstaat geerntet worden ist oder nicht.

Dieser Umstand vermag die vorstehenden Erwägungen jedoch nicht zu entkräften, zumal da die gleichzeitig mit der Verordnung Nr. 86 ergangene Verordnung Nr. 89 der Kommission „über die Kriterien für die Bestimmung der Frei-Grenze-Preise für Getreide" die Ausdrucksweise der Verordnung Nr. 19 übernimmt und dadurch bestätigt, daß die in der Verordnung Nr. 86 getroffene Regelung keinen Einfluß auf das System der Festsetzung der Frei-Grenze-Preise haben soll.

Auch in dem mit der dritten Frage zur Erörterung gestellten Punkt bestehen daher keine Bedenken gegen die Gültigkeit der umstrittenen Entscheidung.

Die Fragen 4 bis 6, die nur für den Fall gestellt sind, daß der Gerichtshof die Begründung der Entscheidung für unzulänglich oder die Entscheidung deswegen, weil sie auf Preisnotierungen für Gerste aus dritten Ländern beruht, für rechtswidrig erachten sollte, sind nach alledem nicht entscheidungsbedürftig.

K o s t e n

Die der Regierung der Französischen Republik, der EWG-Kommission, der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland durch die vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen entstandenen Kosten sind nicht erstattungsfähig.

Für die Parteien des Hauptprozesses ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem Hessischen Finanzgericht anhängigen Rechtsstreit.

Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin, der EWG-Kommission und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

aufgrund der Artikel 9, 177 und 190 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

aufgrund der Verordnung Nr. 19 des Rates und der Verordnungen Nrn. 86 und 89 der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie

aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hessischen Finanzgericht zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Die Prüfung der dem Gerichtshof vom Hessischen Finanzgericht gestellten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Entscheidung der EWG-Kommission vom 24. Januar 1964 über die Festsetzung der Frei-Grenze-Preise für Getreide beeinträchtigen könnte.
2. Die Kostenentscheidung bleibt dem Hessischen Finanzgericht vorbehalten.

Luxemburg, den 1. Dezember 1965

Hammes		Delvaux		Strauß
Donner	Trabucchi		Lecourt	Monaco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 1. Dezember 1965.

Der Kanzler	Der Präsident
A. Van Houtte	Ch. L. Hammes

Schlußanträge des Generalanwalts Herrn Joseph Gand vom 28. Oktober 1965[1]

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Die sechs Ihnen vom Hessischen Finanzgericht vor gelegten Fragen werden Ihnen nicht nur Gelegenheit geben, zu einem für die Tätigkeit der gemeinsamen Marktorganisationen der EWG sehr

1 - Aus dem Französischen übersetzt.