SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 14. November 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das Tribunale civile Genua hat Ihnen zwei Fragen nach der Auslegung und der Gültigkeit von Artikel 16 der Verordnung (EWG) Nr. 1562/78 des Rates [1] oder genauer gesagt der Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates [2] in der Fassung der erstgenannten Verordnung zur Vorabentscheidung vorgelegt. Diese Vorschrift betrifft die Festsetzung der Abschöpfung bei der Einfuhr von Olivenöl aus Griechenland für die Jahre 1979 und 1980 im Wege der Ausschreibung.

2. Der Sachverhalt ist sehr einfach. Am 18. Dezember 1981 erhob die Klägerin vor dem vorlegenden Gericht gegen das italienische Finanzministerium Klage auf Rückzahlung von Abschöpfungen, die sie 1979 und 1980 bei der Einfuhr von naturreinem Olivenöl, extra, aus Griechenland gezahlt hatte. Die Klägerin macht im Ausgangsverfahren vor allem geltend, die Abschöpfungen bei der Ausfuhr dürften nur in besonderen Fällen im Wege der Ausschreibung festgesetzt werden, da andernfalls die in der Rechtsordnung der Gemeinschaft anerkannten Grundrechte verletzt würden. Das italienische Gericht hat dem Gerichtshof daher zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

3. Die erste Frage betrifft die *Auslegung* von Artikel 16 der Verordnung Nr. 136/66 in der geänderten Fassung. Wie die Kommission allerdings in ihren schriftlichen Erklärungen zu Recht ausgeführt hat, betrifft diese Verordnung die Einfuhren von Olivenöl aus Drittländern im allgemeinen und nicht aus Griechenland im besonderen. Die Einfuhren aus Griechenland wurden mit der Verordnung (EWG) Nr. 2749/78 des Rates vom 23. November 1978 über den Handel mit Fetten zwischen der Gemeinschaft und Griechenland [3] erfaßt. Artikel 5 dieser Verordnung enthält jedoch genau die gleiche Regelung wie Artikel 16 der Verordnung Nr. 1562/78, abgesehen lediglich davon, daß hier vom „griechischen Markt" und dort vom „Weltmarkt" die Rede ist. Ob die eine oder die andere Verordnung Anwendung findet, richtet sich nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 2749/78, in dem es heißt: „Sind die in der Gemeinschaft eingeführten Erzeugnisse nicht vollständig in Griechenland erzeugt oder nicht unmittelbar aus diesem Land in die Gemeinschaft befördert worden, so gelten ... die Artikel 14, 15, 16, 17 und 20b der Grundverordnung" [4].

4. Es ist nicht Sache des Gerichtshofes, zu bestimmen, welche Verordnung auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens Anwendung findet. Nach ständiger Rechtsprechung ist in Vorlagesachen

* Originalsprache: Italienisch.

1 — Verordnung vom 29. Juni 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 136/66/EWG über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. L 185, S. 1.)

2 — Verordnung vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. Nr. 172, S. 3025).

3 — ABl. L 331, S. 1.

4 — Die Grundverordnung ist die Verordnung Nr. 136/66 in der geänderten Fassung.

„die Entscheidung darüber, ob die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften oder Begriffe, deren Auslegung beantragt wird, tatsächlich auf den konkreten Fall anwendbar sind, ... der Zuständigkeit des Gerichtshofes entzogen und dem vorlegenden Gericht vorbehalten“ [5].

Es sei allerdings darauf hingewiesen, daß die Auslegung von Artikel 16 der Verordnung Nr. 136/66 in der geänderten Fassung wegen der Ähnlichkeit dieser Bestimmung mit Artikel 5 der Verordnung Nr. 2749/78 auch für die letztgenannte Bestimmung gilt.

5. Wenden wir uns nun der Frage selbst zu. Im Rahmen des Systems der Abschöpfungen bei der Einfuhr von Olivenöl setzt der Rat jedes Jahr vor dem 1. Oktober für das folgende Wirtschaftsjahr einen repräsentativen Marktpreis und einen Schwellenpreis fest [6]. Bei der Einfuhr von nichtbehandeltem Olivenöl aus Drittländern wird, wenn der Schwellenpreis höher ist als der cif-Preis („cost, insurance, freight“), eine Abschöpfung in Höhe des Unterschieds zwischen diesen beiden Preisen erhoben [7]. Der cif-Preis wird unter Zugrundelegung der günstigsten Einkaufsmöglichkeit auf dem Weltmarkt ermittelt. Artikel 16 Absatz 1 sieht jedoch folgendes vor: „Läßt sich mit den Angeboten an nichtbehandeltem Olivenöl auf dem Weltmarkt nicht die tatsächliche Tendenz dieses Marktes bestimmen, so wird die Abschöpfung bei der Einfuhr ... im Wege der Ausschreibung festgesetzt.“ Zu diesem Zweck setzt die Kommission „in regelmäßigen Abständen den Mindestabschöpfungsbetrag fest und berücksichtigt dabei unter anderem die von den Bietern angegebenen Abschöpfungsbeträge. Jeder Bieter, der einen mindestens ebenso hohen Abschöpfungsbetrag wie den Mindestbetrag angegeben hat, wird Auftragnehmer und ist verpflichtet, die in seinem Antrag angegebene Erzeugnismenge zu dem von ihm genannten Abschöpfungsbetrag einzuführen“ [8]. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, daß „Einfuhren, die sich auf Mengen beziehen, welche auf die Marktlage keinen Einfluß haben, ... nicht der genannten Ausschreibungsregelung [unterliegen]. In diesem Fall ist die zu erhebende Abschöpfung die letzte vor der Einfuhr festgesetzte Mindestabschöpfung“ [9].

6. Aus den Bestimmungen dieses Artikels geht demnach hervor, daß, mit Ausnahme des besonderen Falles von Einfuhren geringen Umfangs ohne Einfluß auf die Marktlage, die Abschöpfung dann im Wege der Ausschreibung festgesetzt werden kann, wenn — das heißt für den vorliegenden Fall, so lange wie — sich mit den Angeboten auf dem Weltmarkt die tatsächliche Tendenz dieses Marktes nicht bestimmen läßt.

7. Die Kommission hat nun in ihren schriftlichen Erklärungen [10] darauf hingewiesen, daß es 1979 und 1980 keinen Weltmarktpreis für nichtbehandeltes Olivenöl gegeben und daß sich dies bis heute nicht geändert habe. Marokko und die Türkei hätten sich nach und nach von der Ausfuhr zurückgezogen; andere Staaten verkauften lieber raffiniertes Öl; die tunesischen Ausfuhren seien in der Hand einer staatlichen Einrichtung konzentriert; in Spanien und Griechenland schließlich, die damals der Gemeinschaft noch nicht angehört hätten, gebe es in diesem Sektor nur wenige Wirtschaftsteilnehmer, die sich zudem untereinander abstimmten.

5 — Urteil vom 9. Juli 1969 in der Rechtssache 10/69, Portelange, Slg. 1969, 309, Randnr. 6; siehe auch Urteile vom 19. Dezember 1968 in der Rechtssache 13/68, Salgoil, Slg. 1968, 679; vom 7. Mai 1969 in der Rechtssache 28/68, Torrekens, Slg. 1969, 125, Randnrn. 7 und 8; vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 35/76, Simmenthal, Slg. 1976, 1871, Randnr. 8; und vom 5. Oktober 1977 in der Rechtssache 5/77, Tedeschi/Denkavit, Slg. 1977, 1555, Randnr. 19.

6 — Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1562/78.

7 — Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1562/78.

8 — Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/66 in der geänderten Fassung.

9 — Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 136/66 in der geänderten Fassung.

10 — Erklärungen, S. 9.

8. Wenn diese Marktstruktur mehrere Jahre lang unverändert fortbesteht, steht Artikel 16 der Verordnung Nr. 136/66 in der geänderten Fassung der Festsetzung der Abschöpfung im Wege der Ausschreibung während des gesamten fraglichen Zeitraums nicht entgegen. Ich schlage vor, die erste Frage in diesem Sinne zu beantworten.

9. Prüfen wir nun die zweite Frage, die sich auf die *Gültigkeit* von Artikel 16 bezieht. Die Klägerin macht geltend, diese Bestimmung verstoße gegen die in der Rechtsordnung der Gemeinschaft anerkannten Grundrechte. Da die Klägerin keine schriftlichen Erklärungen abgegeben hat, müssen wir uns an die Begründung des Vorlagebeschlusses und an die in der Sitzung gegebenen Erläuterungen halten. Die Klägerin scheint im wesentlichen zwei Rügen zu erheben: Zum einen verfüge die Kommission über ein zu weites Ermessen, und zum anderen sei das Diskriminierungsverbot verletzt.

10. Die erste Rüge ist angesichts der Rechtsprechung des Gerichtshofes[11] zu der Durchführungsbefugnis, die der Kommission im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik zusteht, nicht stichhaltig. So hat der Gerichtshof im Urteil vom 11. März 1987 (Rau/Kommission) ausgeführt:

„Da nur die Kommission in der Lage ist, die Entwicklung der Agrarmärkte ständig und aufmerksam zu verfolgen, und mit der durch die Situation gebotenen Schnelligkeit zu handeln, kann sich der Rat veranlaßt sehen, ihr auf diesem Gebiet eine weitgehende Beurteilungs- und Handlungsbefugnis zu übertragen. In diesem Fall sind die Grenzen dieser Zuständigkeit nach den allgemeinen Hauptzielen der Marktorganisationen zu beurteilen."[12]

11. In der neunten Begründungserwägung der Grundverordnung heißt es dazu: „Um den Markt der Gemeinschaft auf dem gewünschten Niveau zu stabilisieren, und zwar insbesondere dadurch, daß man verhindert, daß sich die Schwankungen auf dem Weltmarkt auf die Preise in der Gemeinschaft auswirkten, empfiehlt es sich, die Erhebung eines Abschöpfungsbetrags bei der Einfuhr vorzusehen, der dem Unterschied zwischen einem vom Marktrichtpreis abgeleiteten Stellenpreis und den Weltmarktpreisen entspricht ..."

12. Die Beurteilungsbefugnis der Kommission ist also im Hinblick auf dieses allgemeine Hauptziel der Stabilität des Gemeinschaftsmarktes zu prüfen. Da die Struktur des Weltmarktes für nichtbehandeltes Olivenöl die Bestimmung eines Marktpreises nicht zuläßt, erscheint zur Festsetzung des Betrags der Abschöpfung bei der Einfuhr allein der Rückgriff auf das Verfahren der Ausschreibung geeignet, die Stabilität des Gemeinschaftsmarktes sicherzustellen.

13. Mit der zweiten Rüge wird wie gesagt die Verletzung von Grundrechten und insbesondere des Diskriminierungsverbots beanstandet. Der Vorlagebeschluß läßt kaum erkennen, wie die Anwendung des Verfahrens der Ausschreibung zu einer Ungleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer führen soll. Da die Lage auf dem Weltmarkt für Olivenöl durch das Fehlen eines Marktpreises gekennzeichnet ist, konnte jeder Wirtschaftsteilnehmer Olivenöl zu ganz un-

11 — Urteile vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75, Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, Slg. 1975, 1279, Randnr. 11; vom 11. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 279/84, 280/84, 285/84 und 286/84, Rau/Kommission, Slg. 1987, 1069, Randnr. 14; vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88, Delacre/Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 2.

12 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen 279/84, 280/84, 285/84 und 286/84, Rau, a. a. O., Randnr. 14.

terschiedlichen Preisen kaufen und folglich unter Berücksichtigung von Rentabilitätsgesichtspunkten unterschiedlich hohe Abschöpfungen anbieten. Mit der Festsetzung eines Mindestabschöpfungsbetrags stellt die Kommission sicher, daß die Einfuhrpreise auf einem bestimmten Niveau gehalten werden, so daß der Gemeinschaftsmarkt nicht gestört wird. Wirtschaftsteilnehmer, die einen in Höhe dieser Schwelle oder darüber liegenden Abschöpfungsbetrag angeboten haben, können sehr wohl aus Einfuhren mit unterschiedlich hoher Abschöpfung *denselben Gewinn ziehen.* Die Rüge kann daher nicht durchgreifen.

14. In der Sitzung hat der Vertreter der Klägerin ausgeführt, die Kommission könne bei der Ausübung einer Befugnis, die als solche bereits Ermessenscharakter habe, nach ihrem Ermessen handeln, denn sie könne die Einfuhr von naturreinem Olivenöl aus Griechenland völlig verhindern, indem sie die Mindestabschöpfung extrem hoch festsetze.

15. Hierzu braucht der Gerichtshof nur festzustellen, daß das vorlegende Gericht ihm die Frage der Gültigkeit von *Artikel 16 der Verordnung Nr. 136/66 in der geänderten Fassung* vorgelegt hat, soweit er der Kommission bestimmte Befugnisse einräumt, nicht aber die Frage, ob eine in Anwendung dieser Bestimmung erlassene Entscheidung wegen der vielleicht zu beanstandenden *Art und Weise* dieser Anwendung ungültig ist. Der Gerichtshof hat also nicht die vom vorlegenden Gericht nicht gestellte Frage zu prüfen, ob die Kommission bei der Durchführung der betreffenden Bestimmung einen offenkundigen Beurteilungsfehler, einen Ermessensmißbrauch oder eine offenkundige Überschreitung der Grenzen ihrer Beurteilungsbefugnis [13] begangen hat.

16. Ich beantrage daher, für Recht zu erkennen:

1) Artikel 16 der Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1562/78 des Rates vom 29. Juni 1978 ist so auszulegen, daß er die Festsetzung der Abschöpfung bei der Einfuhr von nichtbehandeltem Olivenöl für die Jahre 1979 und 1980 im Wege der Ausschreibung erlaubt.

2) Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 16 dieser Verordnung beeinträchtigen könnte.

13 — Urteile vom 20. Oktober 1977 in der Rechtssache 29/77, Roquette/France, Slg. 1977, 1835, Randnr. 20; und vom 25. Mai 1978 in der Rechtssache 136/77, Racke/Hauptzollamt Mainz, Slg. 1978, 1245, Randnr. 4.