chen, sie für unbestimmte Dauer anzuordnen.

4. Weder Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1428/71 des Rates vom 2. Juli 1971 noch Artikel 41 des Assoziierungsabkommens mit Griechenland stellen eine Rangfolge zwischen den vorgesehenen Maßnahmen auf.
Es entspricht dem mit diesen Maßnahmen angestrebten Zweck, daß sich die Verwaltung je nach Sachlage für die ihr am besten geeignet erscheinende Maßnahme entscheiden kann.

In der Rechtssache 40/72

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Frankfurt/Main in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

I. SCHROEDER KG, Hamburg,

Klägerin des Ausgangsverfahrens,

gegen

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, vertreten durch das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Frankfurt/Main,

Beklagte des Ausgangsverfahrens,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1643/71 der Kommission vom 28. Juli 1971 zur Einführung einer Mindestpreisregelung für die Einfuhr von Tomatenkonzentraten mit Herkunft aus Griechenland (ABl. L 171 vom 30. 7. 1971, S. 2) und hilfsweise über die Auslegung von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1428/71 des Rates vom 2. Juli 1971 zur Festlegung der Anwendungsmodalitäten für die Schutzmaßnahmen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 151 vom 7. 7. 1971, S. 6)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, des Kammerpräsidenten R. Monaco, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars (Berichterstatter) und H. Kutscher,

Generalanwalt: K. Roemer
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 865/68 des Rates vom 28. Juni 1968 (ABl. L 153 vom 1. 7. 1968, S. 8) errichtet.

Wegen der fehlenden Koordinierung und Vereinheitlichung der von den einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern angewandten Einfuhrregelungen sah sich der Rat veranlaßt, die Verordnung Nr. 1427/71 vom 2. Juli 1971 (ABl. L 151 vom 7. 7. 1971, S. 5) zu erlassen, die es der Gemeinschaft ermöglichen soll, „schweren Störungen entgegen[zu]wirken . . ., denen der Markt für die betreffenden Erzeugnisse möglicherweise ausgesetzt wird, weil Einfuhren insbesondere unter Preisbedingungen erfolgen, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden können".

Die Anwendungsmodalitäten der Verordnung Nr. 1427/71 wurden vom Rat in einer zweiten Verordnung Nr. 1428/71, ebenfalls vom 2. Juli 1971 (ABl. L 151 vom 7. 7. 1971, S. 6), festgelegt.
Die Schutzmaßnahmen, die von der Kommission getroffen werden können, sind in Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung aufgeführt:

a) vollständige oder teilweise Aussetzung der Einfuhren oder Ausfuhren;

b) System von Mindestpreisen, bei deren Unterschreitung die Einfuhren davon abhängig gemacht werden können, daß sie zu einem höheren Preis gegenüber dem für das betreffende Erzeugnis festgesetzten Mindestpreis getätigt werden.

Gestützt auf die Verordnung Nr. 1427/71 und unter Beachtung der in der Verordnung Nr. 1428/71 niedergelegten Grundsätze hat die Kommission zwei Schutzmaßnahmen erlassen, die die Einfuhr von Tomatenkonzentraten von der Vorlage von Einfuhrlizenzen abhängig machen.
Die erste durch die Verordnung Nr. 1558/71 (ABl. L 164 vom 22. 7. 1971, S. 14) getroffene Maßnahme gilt für Drittländer mit Ausnahme Griechenlands und führt mengenmäßige Beschränkungen ein; die zweite, die Gegenstand der Verordnung Nr. 1643/71 ist, gilt für Griechenland und sieht ein Mindestpreissystem vor.
Hierzu bestimmt Artikel 2 der Verordnung Nr. 1643/71, daß die Erteilung einer Einfuhrlizenz von der schriftlichen Verpflichtung des Importeurs abhängt, sicherzustellen:

„aa) .....

bb) daß die Einfuhr aufgrund eines Vertrages erfolgt, in dem vorgesehen ist, daß der Kauf und die Lieferung frei Grenze der Gemeinschaft oder an einem außerhalb der Gemeinschaft gelegenen Ort zu einem Preis vorgenommen werden, der über dem im Anhang zu dieser Verordnung für die betreffende Qualität angegebenen Preis liegt, und

cc) daß dieser Preis tatsächlich gezahlt wird."

Die Firma Schröder, Klägerin des Ausgangsverfahrens, beantragte am 10. September 1971 bei der Beklagten des Ausgangsverfahrens, der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, die Erteilung einer Einfuhrlizenz für Tomatenmark in Dosen (Tarifnr. 20.02) mit Herkunft aus Griechenland.
Dieser Antrag wurde mit Bescheid vom 15. September 1971 abgelehnt, da sich die Antragstellerin weigerte, die Verpflichtungen einzugehen, von denen Artikel 2 der Verordnung Nr. 1643/71 die

Erteilung dieser Lizenz abhängig macht. Nachdem ihr Widerspruch gegen diesen Bescheid zurückgewiesen worden war, klagte die Klägerin vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main auf Aufhebung des ihr gegenüber ergangenen ablehnenden Bescheids.

Sie hat die Auffassung vertreten, Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1643/71 sei wegen Verstoßes gegen deren Ermächtigungsnormen — Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag und Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1427/71 — unwirksam, da das durch die Vorschrift eingeführte Mindestpreissystem wegen der zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten ungeeignet sei, das erstrebte Ziel der Stabilisierung der Märkte zu erreichen. Weiterhin bestehe eine Rangfolge zwischen der Einführung von mengenmäßigen Beschränkungen und der von Mindestpreisen. Die Klägerin hat dann noch ausgeführt, die Voraussetzungen für die Anordnung von Schutzmaßnahmen lägen nicht vor, weil keine ernsthaften Marktstörungen bestünden oder drohten. Im übrigen sei der festgesetzte Mindestpreis zu hoch und wirke daher prohibitiv.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, das Zweifel hat an der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1643/71, hat dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

1. a) Verstößt Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1643/71 gegen Artikel 40 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 39 Absatz 1 c EWG-Vertrag?

   b) Verstößt Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1643/71 weiter gegen ihre Ermächtigungsgrundlage, insbesondere gegen Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1427/71 des Rates vom 2. Juli 1971 (ABl. L 151, S. 5)?

2. Hilfsweise: Verstößt Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1643/71 gegen rechtsstaatliche Grundprinzipien, insbesondere gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und den Grundsatz des Vertrauensschutzes?

3. Hilfsweise: Ist Artikel 2 der Verordnung deshalb rechtswidrig, weil die im Anhang zu dieser Vorschrift festgesetzten Mindestpreise über den Preisen der Mitgliedstaaten liegen und deshalb prohibitiv wirken?

4. Hilfsweise: Ist Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1428/71 des Rates vom 2. Juli 1971 (ABl. L 151 S. 6) ebenso wie Artikel 41 des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und Griechenland vom 9. Juli 1961 so auszulegen, daß zwischen den darin genannten Maßnahmen eine Rangfolge besteht?

Der Vorlagebeschluß vom 19. Juni 1972 ist am 4. Juli 1972 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Kommission und der Rat schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

In der Sitzung vom 22. November 1972 haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Modest, die Kommission, vertreten durch Herrn Gilsdorf, und der Rat, vertreten durch Herrn Schloh, mündliche Ausführungen gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. Januar 1973 vorgetragen.

II — Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens*, die Firma Schröder, stellt die gesamte Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr von Tomatenkonzentraten dar und bemerkt, die Kommission habe die Einfuhr von Tomatenkonzentraten aus Drittländern von der Erteilung einer Einfuhrlizenz des einführenden Mitgliedstaates abhängig gemacht und mengenmäßige Beschränkungen der Einfuhr eingeführt (Verordnungen Nr. 1558/71 und

1785/71 der Kommission, ABl. L 164 vom 22. 7. 1971, S. 14, bzw. L 184 vom 14. 8. 1971, S. 55).

Die Einfuhren aus Spanien, Portugal, Marokko und Griechenland seien Gegenstand einer abweichenden Regelung. Die Kommission habe durch die Verordnung (EWG) Nr. 1738/71 vom 6. August 1971 (ABl. L 178 vom 7. 8. 1971, S. 14) für die ersten drei Länder die Importeure von der Verpflichtung zur Vorlage einer Einfuhrlizenz freigestellt und damit auch mengenmäßige Beschränkungen ausgeschlossen. Die Kommission mache hierzu geltend, die Regierungen dieser drei Länder hätten sich bereit erklärt, zu garantieren, daß der bei der Einfuhr der Erzeugnisse aus ihrem Hoheitsgebiet in die Gemeinschaft geltende Preis eine bestimmte Mindesthöhe nicht unterschreite und jede Verkehrsverlagerung vermieden werde. Die für Griechenland geltende Regelung unterscheide sich von der Regelung für die drei genannten Länder und gleichzeitig von derjenigen für Drittländer.

Die Klägerin macht geltend, die Verordnungen der Kommission enthielten keine Übergangsregelung, die es den Einführern ermöglicht hätte, vor Inkrafttreten der Schutzmaßnahmen abgeschlossene Einfuhrkontrakte abzuwickeln.

Nach Meinung des Importeurs hat die Bundesrepublik Deutschland den auf Initiative der Italienischen Republik ergriffenen Schutzmaßnahmen mit der Begründung widersprochen, daß es zuverlässige Angaben über die Selbstkostenpreise der italienischen Tomatenmarkindustrie nicht gebe und daß die Schwierigkeiten dieser Industrie nicht auf Einfuhren aus Drittländern zu Preisen unter ihren Selbstkostenpreisen beruhten, sondern strukturell bedingt seien. Gestützt auf die Artikel 12 bis 19 und 41 des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland bemerkt die Klägerin, nach letzterer Bestimmung könnten Schutzmaßnahmen nur insoweit getroffen werden, als die Beseitigung der Zölle die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden könnte. Liege diese Voraussetzung vor, so könne ein System von Mindestpreisen angewandt werden, bei deren Unterschreitung die Einfuhr *entweder* vorübergehend eingestellt oder eingeschränkt *oder* von der Bedingung abhängig gemacht werden könne, daß sie zu Preisen erfolge, die über dem festgesetzten Mindestpreis lägen.

In tatsächlicher Hinsicht macht die Firma Schröder die folgenden Ausführungen, die insbesondere den dem Ministerrat erstatteten Bericht der Kommission über die Anwendung von Schutzmaßnahmen gegenüber Tomatenmarkimporten vom 7. März 1972 betreffen:

Die Klägerin behauptet, wenn die Schutzmaßnahmen auf Initiative Italiens und Frankreichs ergriffen worden seien, so sei nirgendwo in diesem Bericht die Feststellung zu finden, daß auch in den anderen Mitgliedstaaten Marktstörungen eingetreten und daß sie *per se* auf die Einfuhren aus dritten Ländern zurückzuführen gewesen seien. Der Bericht habe auch nicht untersucht, ob im Absatz von italienischen und französischen Tomatenkonzentraten in die übrigen Länder der Gemeinschaft Störungen eingetreten seien.

Der Bericht enthalte keine Zahlenangabe darüber, welche Mengen Tomatenkonzentrat in der Gemeinschaft insgesamt und in den einzelnen Mitgliedstaaten im einzelnen in den Jahren vor Einführung der Mindestpreisregelung und welche in der Zeit nach ihrer Einführung produziert worden seien. Gestützt auf das Jahrbuch 1971 des Statistischen Amtes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bemißt die Klägerin diese Gesamtproduktion für 1968 auf 396 000 Tonnen, für 1969 auf 581 000 Tonnen und für 1970 auf 686 000 Tonnen; diese Zahlen umfassen auch die Tomatenkonzentrate in Fässern (statistisches Warenverzeichnis Nr. 07.03).

Die Klägerin beantragt, der Kommission aufzugeben, die Zahlen über die Gesamtproduktion in der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie über die italienischen und französischen Tomatenkonzentratausfuhren in die übrigen Mitgliedstaaten vorzulegen.

Die Klägerin meldet auch Zweifel daran an, ob die Zahlen dieses Berichts über die Einfuhren von Tomatenkonzentrat aus Drittländern für die Zeit vor und nach Inkrafttreten der Schutzmaßnahmen zutreffen. So sei der Umfang der griechischen Einfuhren nach Italien nach Inkrafttreten der Schutzmaßnahmen wegen der betrügerischen Manipulationen hinsichtlich des Ursprungs des Erzeugnisses in etwa gleichgeblieben.

Weiter bemerkt die Klägerin, der Bericht der Kommission an den Ministerrat enthalte keine Angaben und keine Kalkulation über die Höhe der Selbstkosten der Hersteller von Tomatenkonzentrat in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Kommission habe sich also bei der Festlegung der Höhe der Mindestpreise lediglich auf eine Mitteilung der italienischen Regierung gestützt, in der für Tomatenmark, und zwar für das Leiterzeugnis mit einem Gehalt an Trockenstoff von 28 bis 30 %, ein Preis ab Werk in Höhe von 36 Rechnungseinheiten je 100 kg genannt worden sei. Ein solcher Preis lasse für die Einfuhren aus Griechenland nur eine Präferenz von 1,4 Rechnungseinheiten im Verhältnis zu den mit Portugal, Spanien und Marokko vereinbarten 35,4 Rechnungseinheiten, während sie nach dem Assoziierungsabkommen mit Griechenland grundsätzlich 5,4 Rechnungseinheiten betrage.

Die Klägerin führt noch aus, nach Inkrafttreten aller Schutzmaßnahmen hätten die Marktpreise die festgesetzten Mindestpreise nicht annähernd erreicht, sondern seien weit darunter geblieben. Sie verweist hierzu auf die Angebotspreise frei deutscher Grenze für italienische Tomatenkonzentrate, die im übrigen den damaligen Angeboten zweier deutscher Importfirmen entsprochen hätten.

In rechtlicher Hinsicht stützt die Klägerin ihre Argumentation auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit: „Die Freiheit des Rechtsunterworfenen darf durch belastende Maßnahmen nur insoweit und nur mit solchen Mitteln eingeschränkt werden, als sie notwendig sind, um ein bestimmtes im Interesse des Allgemeinwohls liegendes Ziel zu verwirklichen. Der Eingriff als solcher muß notwendig sein; er darf das notwendige Ausmaß nicht überschreiten, von mehreren denkbaren Mitteln ist das anzuwenden, das einerseits geeignet ist, das im Interesse der Allgemeinheit liegende Ziel zu erreichen, und andererseits dasjenige, welches den Rechtsunterworfenen weniger belastet."

Dieser Grundsatz sei Bestandteil des Gemeinschaftsrechts und habe seinen Ausdruck sowohl in Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages als auch in Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1427 des Rates gefunden, der die Anwendung von Schutzmaßnahmen davon abhängig mache, daß durch Ein- oder Ausfuhren ernstliche Störungen eingetreten seien oder drohten. Die Begründung zu den Verordnungen Nr. 1428/71 des Rates und 1643/71 der Kommission (letztere Verordnung verweise auf die in Artikel 44 Absatz 2 und 3 des Vertrages genannten Kriterien) gingen vom gleichen Prinzip aus.

Die Schutzmaßnahmen sind in den Augen der Klägerin nur dann rechtmäßig und gültig, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen:

1. Es müssen ernstliche Marktstörungen vorliegen oder drohen. Diese Marktstörungen müssen ihre Ursache in den Einfuhren aus dritten Ländern haben.
2. Die Schutzmaßnahmen müssen erforderlich sein.
3. Die Schutzmaßnahmen müssen geeignet sein, die tatsächliche oder die drohende Störung zu beheben.
4. Bestehen die Schutzmaßnahmen in einer Mindestpreisregelung, so muß diese auf Grundsätzen beruhen, welche insbesondere auf die durchschnittlichen inländischen Gestehungskosten in den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung angemessener Rohstoffpreise für die landwirtschaftlichen Erzeuger abstellen.
5. Mindestpreise dürfen nicht prohibitiv wirken.
6. Es sei zu prüfen, welche Maßnahme — die vollständige, bzw. teilweise Aussetzung der Einfuhren oder eine Mindespreisregelung — den geringe-

ren Eingriff in die Freiheit des Einführers darstelle.

Ausgehend von diesen Punkten trägt die Klägerin folgende Beanstandungen gegenüber der umstrittenen Schutzmaßnahme vor:

1. Das Vorliegen oder Drohen ernstlicher Marktstörungen sei von der Kommission nicht überprüft worden. Sie habe sich allein auf die Beschwerden gestützt, die Italien und Frankreich an sie gerichtet hätten. Die von der italienischen Regierung genannten Preise seien „Richtpreise" gewesen, die nicht nur die Selbstkosten der italienischen Industrie enthalten hätten. Die Bundesrepublik Deutschland habe sogar Beanstandungen in diesem Sinne vorgebracht.
Die Kommission habe nicht festgestellt, ob die Marktstörungen — einmal unterstellt, daß sie vorgelegen haben — durch Einfuhren aus dritten Ländern hervorgerufen worden seien. Tatsächlich sei für das Jahr 1970 auf die Einfuhr aus Drittländern ein Marktanteil von nur 9,5 % entfallen, und die Einfuhren aus Griechenland hätten nur 3,1 % des Gesamtabsatzes in der Gemeinschaft ausgemacht. Die Preisentwicklung nach Inkrafttreten der Schutzmaßnahmen habe übrigens die Annahme bestätigt, daß die Einfuhren von Tomatenmark aus dritten Ländern die ihnen zugeschriebenen ernstlichen Marktstörungen nicht hervorgerufen hätten.

2. Die Klägerin behauptet, die Schutzmaßnahmen seien nicht erforderlich gewesen. Wäre anzunehmen, daß wenigstens in Italien und Frankreich ernstliche Marktstörungen bestanden hätten und durch die Einfuhr aus dritten Ländern verursacht worden seien, so würde es ausgereicht haben, die Schutzmaßnahmen gemäß der Ermächtigung des Artikels 2 Absatz 2 letzter Satz der Verordnung Nr. 1428/71 auf Einfuhren nach Italien und Frankreich zu beschränken.

3. Die ergriffenen Maßnahmen seien nicht wirksam gewesen. Die tatsächliche Entwicklung der Marktpreise nach Inkrafttreten der Schutzmaßnahmen beweise, daß deren Ziel nicht erreicht worden sei. Obendrein lade die Mindestpreisregelung der Kommission in der Verordnung Nr. 1643/71 zu Mißbräuchen und durch Kontrollen nicht feststellbaren, teilweise sogar legalen Umgehungen ein.

4. Der Bericht der Kommission an den Ministerrat zeige, daß sie die Mindestpreise nicht an den Selbstkosten der Verarbeitungsindustrie der Gemeinschaft orientiert habe, sondern an einem von der italienischen Regierung gewünschten und vorgeschlagenen „Richtpreis", den die italienischen Hersteller aufgrund der in Kraft gesetzten Schutzmaßnahmen hätten erreichen sollen.

5. Jede Mindestpreisregelung hat in den Augen der Klägerin eine prohibitive Wirkung, da sie darauf abziele, die Einfuhren so lange zu unterbinden, als der Marktpreis in der Gemeinschaft unter dem Mindestpreis liege. Diese prohibitive Wirkung sei so lange nicht zu beanstanden, als sie nur kurzfristig anhalte. Falls sie dauernd bestehe, sei sie dagegen eine absolute Einfuhrsperre, die mit Artikel 44 Absatz 2 des Vertrages unvereinbar sei.
Da es erwiesen sei, daß die Marktpreise ununterbrochen und weiterhin unter den Selbstkostenpreisen und jedenfalls unter den Mindestpreisen gelegen hätten und lägen, hätten diese letzteren eine nachhaltige prohibitive Wirkung.

6. Von den beiden in Artikel 2 Absatz 1 der Verodnung 1428/71 des Rates vorgesehenen Maßnahmen beschränke die vollständige oder teilweise Aussetzung der Einfuhren die Freiheit des Einführers in einem geringeren Maße als die Mindestpreisregelung. Diese Rangfolge ergebe sich nicht nur aus dem erwähnten Artikel 2 der Verordnung Nr. 1428/71, sondern auch aus Artikel 44 Absatz 1 des EWG-Vertrags. Der schwerere Eingriff liege darin, daß im Falle einer teilweisen Einschränkung, wie sie die Verordnung Nr. 1558/71 eingeführt habe, die Einfuhren, wenn auch in geringerem Umfange, möglich blieben. Bei einer Mindestpreisregelung würden sie dagegen völlig und — im vorliegenden Falle

— auch auf die Dauer ganz unterbunden. Dieses System zwinge außerdem die Importeure dazu, ihre vor dem Erlaß der Maßnahme abgeschlossenen Verträge zu revidieren.

Die Tatsache, daß die griechischen Preise um 60 bis 70 % unter dem Selbstkostenpreis der Gemeinschaft gelegen hätten, die Angebotspreise der übrigen Drittländer dagegen nur um 30 bis 40 %, rechtfertige es nicht, daß die Kommission sich gegenüber Griechenland für die härteste Methode entschieden habe.

Selbst eine Kontingentierung der Einfuhren auf 50 %, wie sie in der Verordnung Nr. 1785/71 vom 13. August 1971 für die übrigen Drittländer vorgesehen sei, hätte nach Auffassung der Klägerin zwar eine stärkere Auswirkung auf das Einfuhrvolumen gehabt, die Einführer aber weniger belastet.

Die Klägerin beantragt infolgedessen, Artikel 2 der Verordnung Nr. 1643/71 der Kommission mit Ausnahme des Abschnitts a Unterabschnitt aa für nichtig zu erklären.

Die *Kommission* gibt folgende Erklärungen ab:

Einleitend bemerkt sie, die dem Gerichtshof gestellte vierte Frage sei zwar in die Form eines Auslegungsantrags gekleidet, betreffe aber in Wirklichkeit auch die Gültigkeit der genannten Verordnung, da, sollte die behauptete Rangfolge bestehen, vordringlich eine „mengenmäßige Beschränkung oder eine Aussetzung der Einfuhr" hätte eingeführt werden müssen, — eine Ansicht, die zur Ungültigkeit des Artikels 2 der Verordnung Nr. 1643/71 führen müßte. Die Kommission will nicht auf die Frage eingehen, ob eine Bestimmung des Griechenlandabkommens als Maßstab für die Gültigkeitsprüfung nach Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe b dienen könne. Sie meint, Maßstab für die Beurteilung der Gültigkeit sei unmittelbar Artikel 3 der Verordnung Nr. 1428/71 des Rates geworden, da er auf die vertraglichen Verpflichtungen aus dem Griechenlandabkommen verweise.

Zur ersten Frage

Soweit diese Frage die „Geeignetheit" der Schutzmaßnahme betrifft, meint die Kommission, die Unterfälle a und b dieser Frage könnten zusammen untersucht werden.

Artikel 1 der Verordnung Nr. 1427/71 setze die „Geeignetheit" der zu ergreifenden Maßnahmen zu den „Zielen des Artikels 39 des Vertrages" in Beziehung. Sie bemerkt weiter, daraus folge, daß auch Absatz 1 Buchstabe b dieser letzteren Bestimmung, der der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung gewährleisten wolle, in Betracht zu ziehen sei.

Was die über die „Geeignetheit" der umstrittenen Maßnahme wegen der Betrugs- und Umgehungsmöglichkeiten zum Ausdruck gebrachten Bedenken angeht, bemerkt sie — soweit diese Kritik ganz allgemein gehalten ist —, ein gleiches System sei in Artikel 44 des Vertrages vorgesehen.

Der Ministerrat habe sogar in seiner in Ausführung von Artikel 44 erlassenen Entscheidung über die Mindestpreise vom 4. April 1962 (ABl. Nr. 30 vom 20. 4. 1962, S. 995) diesem von der Klägerin als ungeeignet bezeichneten System gegenüber demjenigen der völligen oder teilweisen Unterbindung der unter dem Mindestpreis liegenden Einfuhren den Vorzug gegeben, weil es die Einfuhren weniger behindere.

Nach Ansicht der Kommission müßten also schon ganz besondere Umstände vorgetragen werden, um feststellen zu können, daß das umstrittene Mindestpreissystem als solches ungeeignet sei. In diesem Punkt könne nicht von den illegalen Umgehungsmöglichkeiten ausgegangen werden. Was die sogenannten „legalen" Umgehungsmöglichkeiten angeht, d. h. im wesentlichen das Zwischenschalten von Tochter- und Schwesterfirmen im Exportland, so bemerkt die Kommission, diese beeinträchtigten nicht die Effektivität des Mindestpreissystems als einer importbeschränkenden und marktstabilisierenden Maßnahme. Etwas anderes gelte nur, wenn die importierende Mutterfirma den bei ihren Tochter- oder Schwesterfirmen erzielten Gewinn dazu benutzen würde, die Ware auf dem Import-

markt unter dem Mindestpreis abzusetzen. Eine solche Auswirkung sei jedoch keineswegs notwendigerweise und automatisch gegeben. Außerdem lohne sich die Gründung von Konzernfirmen im Exportland nur dann, wenn die Regelung von einer gewissen Dauer sei, ein Punkt, der in Anbetracht des vorläufigen Charakters der Schutzmaßnahmen einen Unsicherheitsfaktor darstelle.

Die Kommission stellt sodann fest, die Einfuhr von Tomatenkonzentraten aus Griechenland sei nach Einführung der Schutzmaßnahmen empfindlich zurückgegangen.

Schließlich tritt die Kommission der These der Klägerin entgegen, daß die hier in Frage stehende Regelung im Rahmen der gemeinsamen EWG-Marktordnung absolut ungewöhnlich sei. Wenn auch die beanstandete Regelung den ersten Anwendungsfall einer Mindestpreisregelung im Rahmen einer Schutzklausel darstelle, gebe es doch in anderen Bereichen Regelungen, die das anwendbare Einfuhrregime von der Beachtung eines bestimmten Mindestpreises abhängig machten.

Zur zweiten Frage

Bei dieser Frage setzt die Kommission sich mit vier Bedenken auseinander:

1. daß ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorliege, da die getroffene Maßnahme den Importhandel unnötig erschwere und damit als solche nicht erforderlich sei;
2. daß ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit gegeben sei, da der Einfuhrhandel sich nicht mehr darauf verlassen könne, „seine Geschäfte unter normalen Wettbewerbsverhältnissen zu schließen und abzuwickeln";
3. daß ein weiterer Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Betracht komme, da die Verordnung keine zeitliche Begrenzung enthalte;
4. daß schließlich ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz deshalb zu bejahen sei, weil eine ernsthafte Marktstörung „möglicherweise" gar nicht vorgelegen oder gedroht habe.

Hierzu führt sie folgendes aus:

Zu 1. Der erste Vorwurf decke sich teilweise mit dem Vorwurf, der Gegenstand der ersten Frage sei, nämlich insoweit, als behauptet werde, der Maßnahme stehe nicht der erstrebte Erfolg gegenüber. Zur Erforderlichkeit der Maßnahme bemerkt die Kommission: Gehe man davon aus, es sei überhaupt keine Schutzmaßnahme erforderlich gewesen, so decke sich dieses Argument mit dem obigen Vorbringen unter 4.; wenn dagegen darunter eine weniger einschneidende Maßnahme zu verstehen sei, so decke es sich mit der Frage nach der Rangfolge der Maßnahmen.

Zu 2. Der zweite Vorwurf sei unzutreffend. Die Tatsache, daß bestimmte Einfuhren aus Griechenland unter Umgehung des Mindestpreises getätigt werden könnten, nehme dem Importeur nicht die Möglichkeit, seine Geschäfte „unter normalen Wettbewerbsbedingungen" (was wohl heißen solle: im Vertrauen darauf, daß die Mindestpreisregelung insgesamt funktioniert) abzuschließen und abzuwickeln.

Zu 3. Was die fehlende zeitliche Begrenzung anbetrifft, bemerkt die Kommission in erster Linie, es handle sich um den Hauptwesenszug einer Schutzmaßnahme, so lange fortzubestehen, wie die Marktstörung oder die Drohung einer solchen fortdauere. Die einzige Einschränkung ergebe sich aus dem in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1428/71 des Rates zum Ausdruck gebrachten Grundsatz, wonach „diese Maßnahmen ... nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden [dürfen], die unbedingt notwendig sind". Wenn und soweit die Kommissionsverordnung diese sich aus den Ratsverordnungen ergebende Begrenzung nicht respektiere, sei oder *werde* sie fehlerhaft. In Anbetracht dieser Vorschrift wäre daher eine formale zeitliche Begrenzung, wie allgemein bei Schutzmaßnahmen üblich, nicht erforderlich und auch nicht angebracht gewesen.

Was das aus der zeitlichen Begrenzung hergeleitete Argument angeht — diese Begrenzung ist in der in Ausführung von Artikel 44 Absatz 3 des Vertrages ergangenen Mindestpreisentscheidung des Rates vom 4. April 1962 (ABl. Nr. 30 vom 20. 4. 1962, S. 995) vorgesehen —, so räumt die Kommission ein, Artikel 41 Absatz 3 des Griechenlandabkommens sehe vor, daß bei der Anwendung von Mindestpreisen die in Artikel 44 Absatz 2 und 3 des EWG-Vertrags genannten Grundsätze berücksichtigt werden müßten. Trotzdem bestreitet die Kommission, daß die Bestimmungen der Entscheidung des Rates vom 4. April 1962 ohne weiteres auf das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und Griechenland übertragen werden könnten.

Die Begrenzung der Anwendung des Artikels 1 der Mindestpreisentscheidung auf ein Jahr sei nur im Rahmen der Zielsetzung des Artikels 44 zu verstehen, die Handelsschranken zwischen den Mitgliedstaaten im Laufe der Übergangszeit zu beseitigen.

Zu 4. Der Einwand, eine ernsthafte Marktstörung habe gar nicht vorgelegen oder nicht gedroht, wirke nicht sehr überzeugend.

Zunächst seien nicht allein die Einfuhren aus Griechenland, sondern diejenigen aus allen Drittländern in Betracht zu ziehen. Tue man dies, so zeige sich, daß diese Gesamteinfuhren von 1967 bis 1970 von 18 000 Tonnen auf 70 000 Tonnen angestiegen seien, also nahezu um 300 % zugenommen hätten. Bezogen auf eine Gemeinschaftserzeugung von 194 000 Tonnen hätten die Einfuhren 1970 bereits 36 % der Gemeinschaftserzeugung dargestellt.

Hierzu bemerkt die Kommission, die Bezugsmenge für die gesamte Gemeinschaftserzeugung sei in der Tat 194 000 Tonnen und nicht 492 000 Tonnen, da die Tomatenkonserven entgegen der Ansicht der Klägerin kein Tomatenmark umfaßten, sondern ausschließlich geschälte Tomaten und somit im vorliegenden Fall nicht in Betracht kämen.

Die Kommission meint, bei diesem Einfuhrvolumen habe im Hinblick auf die hierdurch ausgelösten Konsequenzen bereits von einer effektiv vorhandenen Marktstörung gesprochen werden können, und da mit einem Fortgang dieser Entwicklung habe gerechnet werden müssen, sei zumindest eine drohende Marktstörung anzunehmen gewesen.

Die Begründungserwägungen der Verordnungen Nr. 1643/71 und 1558/71 bewiesen, daß diese Störung ernstliche Ausmaße angenommen habe. Dutzende von Tomatenverarbeitungsbetrieben hätten im Wirtschaftsjahr 1970 ihre Tätigkeit einstellen müssen, da sie nicht mehr in der Lage gewesen seien, dem Wettbewerbsdruck der Erzeugerbetriebe aus dritten Ländern standzuhalten.

Der entscheidende Grund für die Notwendigkeit der Schutzmaßnahme liege vor allem in der verminderten Abnahmekapazität der Gemeinschaftsindustrie und ihren Auswirkungen für die landwirtschaftlichen Erzeuger. Es würden sich beträchtliche Überschüsse ergeben haben, sofern die Maßnahme nicht eingeführt worden wäre (laut der 5. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1643/71 200 000 Tonnen Frischtomaten).

Solche Überschüsse würden zu einem Preisverfall auf dem Markt für frische Tomaten geführt und damit das Ziel der Marktstabilisierung ernstlich bedroht haben. Etwaige Interventionsmaßnahmen würden wirkungslos geblieben sein, denn das Preisniveau der Intervention sei so niedrig gewesen, daß es für den Erzeuger keinen Anreiz zur Produktion dargestellt habe und nicht geeignet gewesen sei, das in Artikel 39 des Vertrages gesetzte Ziel einer angemessenen Lebenshaltung zu erreichen.

Die Kommission führt in diesem Zusammenhang das Urteil des Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen 41 bis 44/70 an, dem zu entnehmen sei, daß die Notwendigkeit der Intervention bei den Preisen auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaften eine Marktstörung darstellen und eine Schutzmaßnahme rechtfertigen könne.

Sie verwirft die Argumentation, daß die Einfuhr aus Griechenland 1970 weniger

als 10 % der Gemeinschaftserzeugung ausgemacht habe, weil sie die Einfuhren aus Griechenland isoliert betrachte und weder die drohende weitere Entwicklung noch die Auswirkungen auf den Markt des Grunderzeugnisses berücksichtige.

Zur dritten Frage

Die Kommission ist der Auffassung, es gebe kein konkretes Indiz dafür, daß die Mindestpreise auf einem zu hohen Niveau festgesetzt worden seien und somit ein übermäßiges Hindernis für die Einfuhren aus Griechenland dargestellt hätten.

Um das Verhältnis der griechischen Angebotspreise frei Grenze gegenüber dem Selbstkostenpreis der Gemeinschaft (die griechischen Preise beliefen sich auf 60 bis 70 % des besagten Selbstkostenpreises der Gemeinschaft) zu ermitteln, habe sich die Kommission auf die offiziellen Angaben des italienischen Landwirtschaftsministeriums gestützt, da Italien das Haupterzeugerland der Gemeinschaft sei.

Die Dienststellen der Kommission hätten diese Angaben nachgeprüft und keinen Grund gesehen, an ihrer Richtigkeit zu zweifeln. Die Selbstkosten für französisches Tomatenmark hätten übrigens noch höher gelegen.

Die Kommission weist das Argument der Klägerin zurück, daß die prohibitive Wirkung der umstrittenen Maßnahme am Rückgang der griechischen Konzentrateinfuhren von 12 947 Tonnen im Jahre 1970 auf 6 448 Tonnen im Jahre 1971 deutlich werde, und meint, dieses Argument stehe im Widerspruch zu der Behauptung, daß die umstrittenen Maßnahmen wirkungslos gewesen seien.

Nach Ansicht der Kommission zeigt die Höhe der Einfuhren für die fünf letzten Monate des Jahres 1971 eine Rückkehr zu einem normalen Einfuhrvolumen (wie dem des Jahres 1968) nach einem außerordentlichen Anstieg an, was darauf hindeute, daß das von der Kommission festgesetzte Niveau sachgerecht gewesen sei, das heißt weder zu hoch, um prohibitiv, noch zu niedrig, um wirkungslos zu sein.

Wenn die Klägerin weiter geltend mache, die prohibitive Wirkung der Schutzmaßnahme folge aus der Höhe der Angebotspreise frei deutsche Grenze für italienisches Tomatenmark, die in der Zeit von August 1971 bis Januar 1972 unter dem festgesetzten Mindestpreis gelegen hätten, so bestreite die Kommission die Richtigkeit dieser Beobachtung nicht. Diese Preise hätten jedoch keinerlei Aussagekraft für die Selbstkostenpreise der Gemeinschaftsindustrien: Es handle sich lediglich um individuelle Angebote, und selbst wenn sie symptomatisch wären, besagten sie nur, daß sich der Preisstabilisierungseffekt in den ersten Monaten nach Erlaß der Schutzmaßnahme noch nicht durchgesetzt habe. Der Kommission sei es nicht möglich, mit Sicherheit eine Aussage über die Gründe für diese Entwicklung zu treffen. Mehrere Annahmen seien möglich. Erhebliche Mengen an Tomaten seien aus Griechenland eingeführt worden und hätten die Marktpreise nach Erlaß der Schutzmaßnahme beeinflußt. Es habe sich vielleicht um mit italienischer Ware verschnittene Erzeugnisse griechischen Ursprungs gehandelt. Möglich wäre es sogar, daß italienische Erzeuger gezwungen gewesen seien, die Ware zu unrentablen Preisen anzubieten, um gegen noch vorhandene billigere Drittlandsware konkurrieren zu können. Es könne sich in bestimmten Fällen auch um griechische Erzeugnisse gehandelt haben, die durch Umgehungsgeschäfte unter dem Mindestpreis eingeführt worden seien.

Zur vierten Frage

Die Kommission meint, diese die etwaige Rangfolge zwischen den zu ergreifenden Maßnahmen betreffende Frage stelle sich in unterschiedlicher Weise in der Verordnung Nr. 1428/71 des Rates (Art. 2 Abs. 1) und in Artikel 41 des Griechenlandabkommens.

Nach der Verordnung Nr. 1428/71 seien die beiden möglichen Maßnahmen einerseits die vollständige oder teilweise Aussetzung der Ein- oder Ausfuhren, andererseits ein Mindestpreissystem. In Artikel 41 des Griechenlandabkommens seien dagegen zwei Arten von Mindest-

preissystemen vorgesehen: das eine, bei dem die Einfuhren vorübergehend eingestellt oder eingeschränkt würden (sog. deutsch-italienisches System), und das andere, im vorliegenden Fall von der Kommission angewandte, das darin bestehe, lediglich die Einfuhren von der Verpflichtung abhängig zu machen, die Mindestpreise zu beachten.

Die Kommission, die bei Erlaß der umstrittenen Schutzmaßnahme sowohl die Verordnung wie das Abkommen habe beachten müssen, habe allen Grund gehabt, dem zweiten System den Vorzug zu geben, das, wenn auch nicht eine zwingende, so doch zumindest die naheliegendste und vernünftigste Lösung dargestellt habe.

Man könne im übrigen keinerlei Rückschlüsse aus der Tatsache ziehen, daß Artikel 2 Absatz 1 die Aussetzung der Einfuhr an erster Stelle nenne. Mit der gleichen Berechtigung könne man auch argumentieren, daß der Gesetzgeber gerade die schwerwiegendere Maßnahme an erster Stelle genannt habe.

Im Hinblick auf die Frage, welche der beiden Maßnahmen am ehesten dem Grundatz der Verhältnismäßigkeit entspreche, könne man generell nicht sagen, das Mindestpreissystem sei in seiner Wirkung einschneidender als eine Einfuhrbeschränkung.

Angesichts der konkreten Sachlage hätten verschiedene Gründe die getroffene Wahl gerechtfertigt. Das geschmeidigere Mindestpreissystem habe es gestattet, der weiteren Entwicklung besser Rechnung zu tragen. Überdies habe die Ursache dieser Entwicklung — der Kostenwettbewerb der griechischen Erzeuger — ebenfalls eine preisregulierende Maßnahme nahegelegt. Die Mindestpreisregelung habe durch ihre Ventilwirkung, die eine zwar beschränkte, aber laufende Einfuhr in die Gemeinschaft ermögliche, das Risiko herabgesetzt, daß der Markt bei „Aufgehen der Grenze" infolge beträchtlicher Wareneinfuhren zusammenbreche.

Der ausschlaggebende Grund für die getroffene Wahl sei der Wunsch gewesen, die Handelsbeziehungen zu Griechenland nicht durch eine mengenmäßige Beschränkung „einzugefrieren", sondern ihnen einen natürlichen Spielraum, allerdings unter Beachtung der Selbstkostenpreise der Gemeinschaft, zu belassen.

Auch die isolierte Betrachtung des Artikels 41 des Assoziierungsabkommens lasse keinen Grund für eine Priorität des sogenannten deutsch-italienischen Mindestpreissystems erkennen.

Die Kommission neige sogar dazu, dem anderen (gegenüber Griechenland verwendeten) System eine Priorität einzuräumen, nämlich insofern, als man den objektiven Grundsätzen, die der Rat in seiner Mindestpreisentscheidung vom 4. April 1962 in Ausführung von Artikel 44 EWG-Vertrag aufgestellt habe, eine gewisse Bedeutung auch für die Anwendung von Artikel 41 des Abkommens beimessen könne.

Da sich außerdem die Durchführung der Verordnungen Nr. 1427 und 1428/71 auf jeden Fall in den Schranken des Assoziierungsabkommens hätte halten müssen, hätte eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung nach Auffassung der Kommission nur im Rahmen eines Systems von Mindestpreisen eingeführt werden können, bei deren Unterschreitung die Einfuhren vorübergehend eingestellt oder eingeschränkt werden könnten. Dies sei praktisch undurchführbar gewesen, da ein derartiges System nicht auf den Einfuhrpreis abstelle, sondern auf periodische Notierungen des Erzeugnisses auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft. Vorausgesetzt, es hätte eine periodische Notierung für das in Frage kommende Erzeugnis auf dem EWG-Markt gegeben und es wäre deshalb auch theoretisch möglich gewesen, ein derartiges System aufzubauen, so wäre dies mit so großen Unsicherheitsfaktoren verbunden gewesen und hätte eine so lange Einführungszeit in Anspruch genommen, daß es für eine Schutzmaßnahme nicht in Betracht gekommen sei.

Die Kommission zieht daraus den Schluß, ihre Entscheidung für die zweite Alternative im Rahmen des Artikels 2 der Verordnung Nr. 1428/71 sei nicht nur sachgerecht, sondern mit Rücksicht auf die internationalen Verpflichtungen

der Gemeinschaft gegenüber Griechenland geradezu unausweichlich gewesen.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof vor, auf die drei ersten Fragen zu antworten, die Prüfung dieser Fragen habe nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 2 der Verordnung Nr. 1643/71 in Frage stellen könnte. Für die vierte Frage vertritt sie die Auffassung, weder Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1428/71 des Rates noch Artikel 41 des Assoziierungsabkommens mit Griechenland seien so auszulegen, daß zwischen den darin genannten Maßnahmen eine Rangfolge der Art bestünde, daß ihre Nichtbeachtung die Gültigkeit von Artikel 2 der Verordnung Nr. 1643/71 in Frage stellen würde.

Der *Rat* beschränkt seine Erklärungen auf die vierte Frage.

Er bemerkt, während Artikel 2 der Verordnung Nr. 1428/71 die Einführung mengenmäßiger Beschränkungen oder eines Systems von Mindestpreisen ermögliche, sehe Artikel 41 des Abkommens von Athen lediglich die Einfuhrung eines Systems von Mindestpreisen vor, das die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen oder die Bedingung zur Einhaltung eines Mindesteinfuhrpreises zur Folge haben könne.

Der Rat vertritt die Auffassung, Artikel 2 der Verordnung Nr. 1428/71 setze zwischen den beiden Schutzmaßnahmen keinerlei Rangfolge fest. Die wörtliche Auslegung des Textes lasse lediglich erkennen, daß bei der Aufzählung zweier Teile zwangsläufig einer vor dem anderen genannt werden müsse.

Aus der systematischen Auslegung ergebe sich bei Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, daß die Kommission die richtige Entscheidung getroffen habe, da auf den ersten Blick das Mindestpreissystem insoweit als weniger drastisch erscheinen könne, als die Einfuhr dabei nicht untersagt, sondern nur zu einem höheren Preis gestattet werde. Der Rat meint, in Wirklichkeit habe jedes der beiden Systeme seine Vorzüge und erscheine je nach den Umständen mehr oder weniger geeignet.

Der Rat stellt sich die Frage, ob das zweite System nicht vielleicht als einziges mit Artikel 41 Absatz 1 des Abkommens von Athen vereinbar sei. Dieser Artikel sehe ein Mindestpreissystem mit zwei Unterfällen vor: Bei dem ersten Unterfall (sog. deutsch-italienisches System) würden Mindestpreise festgesetzt, die als Bezugswert für die Feststellung einer kritischen Lage zu dienen hätten. Fielen die Preise unter einen solchen Mindestpreis, so könnten die Einfuhren vorübergehend ausgesetzt oder eingestellt werden. Da dieses System nicht wörtlich in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1428/71 des Rates übernommen worden sei, könne man aufgrund der geltenden Gemeinschaftsregelung Zweifel hinsichtlich seiner Anwendbarkeit in den Beziehungen zu Griechenland hegen.

Zusammenfassend ist der Rat der Auffassung, daß zwischen den beiden in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1428/71 vorgesehenen Arten von Maßnahmen keine Rangfolge bestehe und daß im übrigen die Anwendung einer Mindestpreisregelung für die Einfuhr von Tomatenkonzentraten mit Herkunft aus Griechenland vielleicht als einzige mit Artikel 41 des Abkommens von Athen vereinbar sei.

Der Rat weist den Gerichtshof noch darauf hin, daß aus dem Vorlegungsbeschluß nicht klar hervorgehe, ob die Antwort auf die gestellte Frage für die Entscheidung über die dem Verwaltungsgericht von der Klägerin vorgelegte Auslegungsfrage ausreichen würde. Diese habe nämlich beantragt, „festzustellen, daß die Verweigerung der Lizenz rechtswidrig und die Beklagte verpflichtet war, die beantragte Einfuhrlizenz für griechisches Tomatenmark zu gewähren".

Der Rat meint, es sei wohl nicht offensichtlich, daß die Antwort auf die vierte Frage — selbst wenn sie besagen sollte, daß die Verordnung Nr. 1643/71 und damit die Verweigerung der Einfuhrlizenz rechtswidrig gewesen seien — auf jeden Fall die Feststellung zulasse, daß die Einfuhrlizenz hätte gewährt werden müssen: In der Tat könne man nicht der Haltung vorgreifen, die die Kommission hätte einnehmen können oder müssen, wenn sie die angeblich rechtswidrige

Verordnung nicht erlassen hätte. Im Gegenteil: Wenn die Rechtswidrigkeit darauf zurückzuführen wäre, daß anstelle des Systems von Mindestpreisen eine Aussetzung der Einfuhren hätte angeordnet werden müssen, dann hätte gar keine Lizenz erteilt werden können.

In der Sitzung vom 22. November 1972 haben die Klägerin und die Kommission Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Zu der Frage, wie hoch der Anteil der aus Drittländern und insbesondere aus Griechenland eingeführten Tomatenkonzentrate sei, die als Grundstoffe für die italienische Industrie dienen und nicht zum unmittelbaren Verbrauch bestimmt sind, hat die Kommission ausgeführt, in Italien fänden die gesamten Einfuhren in der Tomatenkonzentratindustrie selbst sowie in der weiterverarbeitenden Industrie Verwendung. Da es in Deutschland und den Benelux-Ländern keine ins Gewicht fallende Konzentratindustrie gebe, dienten alle Einfuhren in diese Länder ausschließlich dem Direktverbrauch und der weiterverarbeitenden Industrie. In Frankreich sei die Lage nicht viel anders.

Zu einer zweiten Frage, die dahin ging, ob für die Schätzung der Gesamtproduktion der Gemeinschaft und Italiens auch auf Tomatenkonserven abzustellen sei, die nicht zum unmittelbaren Genuß bestimmt sind (Tarifnr. 07.03, Kennziffer 07.03 — 75 des statistischen Warenverzeichnisses), hat die Kommission dargelegt, daß die Schutzmaßnahme sich ausschließlich auf zum Direktverbrauch oder zur Weiterverarbeitung bestimmte Tomatenkonzentrate (Tarifnr. 20.02, Kennziffer 20.02 — 30 des statistischen Warenverzeichnisses) bezogen habe, also weder auf Tomatenkonserven, die geschälte Tomaten enthielten und in der Regel zum Direktverbrauch bestimmt seien (gleichfalls Tarifnr. 20.02) noch auf vorläufig haltbar gemachte (ungeschälte) Tomaten, die nur zur Weiterverarbeitung dienten (Tarifnr. 07.03, Kennziffer 07.03 — 75 des statistischen Warenverzeichnisses).

Die Klägerin hat demgegenüber die Auffassung vertreten, die Erzeugnisse der Tarifnummern 20.02 und 07.03 seien zusammenzurechnen, weil Tomatenkonserven für die Herstellung des Endprodukts das Tomatenkonzentrat ersetzen könnten.

Zu der Frage, weshalb die Schutzmaßnahme nicht regional begrenzt werden konnte, hat die Kommission vorgetragen, eine solche Begrenzung würde sich doppelt nachteilig ausgewirkt haben, da sie einmal die Wettbewerbssituation der italienischen Erzeugnisse in den anderen Mitgliedstaaten, in welche die Drittlandsware ohne Beschränkung hätte gelangen können, verschlechtert und ferner die Selbstkosten der italienischen Industrie in die Höhe getrieben hätte, die sich keine billigere Drittlandsware mehr hätte beschaffen können. Zu den Gründen für das Ausscheiden einer Reihe von Unternehmen aus dem Markt befragt, hat die Kommission die Auffassung vertreten, dieses sei zumindest teilweise darauf zurückzuführen, daß diese Unternehmen nicht in der Lage gewesen seien, sich mit billiger Drittlandsware einzudecken und dadurch, wie die Großbetriebe, ihre Gestehungskosten zu senken.

Zum Umfang der für den Fall des Unterbleiben von Schutzmaßnahmen auf 200 000 Tonnen vorausgeschätzten Überschüsse der italienischen Tomatenproduktion für die Ernte 1971 hat die Kommission erklärt, diese Überschüsse hätten tatsächlich nur 31 000 Tonnen ausgemacht, woraus sie den Schluß zieht, daß die getroffene Maßnahme wirksam gewesen sei.

Schließlich hat die Kommission in Beantwortung einer letzten Frage, welche die Angebotspreise frei deutsche Grenze für Tomatenkonzentrate in der Zeit nach dem 15. Januar 1970 betraf, darauf hingewiesen, diese Preise hätten bis etwa Juni 1972 zwischen 310 und 340 Rechnungseinheiten geschwankt, seither beliefen sie sich auf 360 bis 371 Rechnungseinheiten pro Tonne, hätten also den von den italienischen Behörden angegebenen Selbstkostenpreis erreicht.

Entscheidungsgründe

1 Das Verwaltungsgericht Frankfurt/Main hat dem Gerichtshof durch Beschluß vom 19. Juni 1972 gemäß Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der EWG mehrere Fragen nach der Gültigkeit von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1643/71 der Kommission vom 28. Juli 1971 zur Einführung einer Mindestpreisregelung für die Einfuhr von Tomatenkonzentraten mit Herkunft aus Griechenland (ABl. L 171 vom 30. 7. 1971, S. 2) und sodann eine Frage nach der Auslegung von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1428/71 des Rates vom 2. Juli 1971 zur Festlegung der Anwendungsmodalitäten für die Schutzmaßnahmen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 151 vom 7. 7. 1971, S. 6) sowie von Artikel 41 des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland vom 9. Juli 1961 (ABl. Nr. 26 vom 18. 2. 1963, S. 294) vorgelegt.

2 Die Verordnung Nr. 1427/71 des Rates vom 2. Juli 1971 (ABl. L 151 vom 7. 7. 1971, S. 5) regelt die Einführung von Schutzmaßnahmen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse und gestattet im Handel mit dritten Ländern die Anwendung geeigneter Maßnahmen, wenn der Markt dieser Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht ist, welche die in Artikel 39 des Vertrages niedergelegten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik gefährden könnten. Die am selben Tage ergangene Verordnung Nr. 1428/71 des Rates (ABl. L 151, S. 6) nennt in Artikel 1 die Kriterien, nach denen zu beurteilen ist, ob eine ernstliche Störung vorliegt oder droht, und ermächtigt in Artikel 2 die Kommission entweder zur vollständigen oder teilweisen Aussetzung der Einfuhren oder zu einem System von Mindestpreisen, das die Einfuhren davon abhängig macht, daß sie zu einem höheren als den festgesetzten Mindestpreisen getätigt werden.

3 Die Kommission war im Juli 1971 der Auffassung, dem Markt für Tomatenkonzentrate drohe in der Gemeinschaft durch Einfuhren dieses Erzeugnisses aus dritten Ländern eine ernstliche Störung. Sie erließ deshalb mit der Verordnung Nr. 1558/71 vom 20. Juli 1971 (ABl. L 164 vom 22. 7. 1971, S. 14) Schutzmaßnahmen in Form von Kontingentierungen, die für Einfuhren aus allen Drittländern mit Ausnahme Griechenlands galten. Für Einfuhren aus Griechenland sah sie unter Berücksichtigung der besonderen Handelsregelung des Assoziierungsabkommens zwischen der Gemeinschaft und Griechenland in der Verordnung Nr. 1643/71 vom 28. Juli 1971 eine andere Schutzmaßnahme vor: Die Erteilung der Einfuhrlizenz hängt nach Artikel 2 dieser Verordnung insbesondere von der schriftlichen Verpflichtung des Importeurs ab, sicherzustellen, „daß die Einfuhr aufgrund eines Vertrages erfolgt, in dem vorgesehen ist, daß der Kauf und die Lieferung frei Grenze der Gemeinschaft

oder an einem außerhalb der Gemeinschaft gelegenen Ort zu einem Preis vorgenommen werden, der über dem im Anhang zu dieser Verordnung für die betreffende Qualität angegebenen Preis liegt . . .". Um die Gültigkeit dieser Bestimmung geht es in dem Vorabentscheidungsersuchen.

Zur Gültigkeit von Artikel 2 der Verordnung Nr. 1643/71

A — Zur Notwendigkeit der strittigen Maßnahme und zum Merkmal des Drohens einer ernstlichen Störung infolge der Einfuhren (Dritter Teil der Ausführungen des vorlegenden Gerichts zur zweiten Frage)

4 Die vom nationalen Gericht vorgetragenen Gründe, die die Gültigkeit der strittigen Bestimmung beeinträchtigen könnten, veranlassen zunächst zur Prüfung der Frage, ob die Maßnahme notwendig war, weil der Markt für Tomatenkonzentrate in der Gemeinschaft aufgrund der Einfuhren einer ernstlichen Störung ausgesetzt oder von einer ernstlichen Störung bedroht war.

5 Zur Begründung ihrer Maßnahme verwies die Kommission auf ein ständiges Ansteigen der Einfuhren von Tomatenkonzentraten aus Griechenland — im Laufe der Wirtschaftsjahre 1968 bis 1970 von 4 000 auf 22 000 Tonnen — zu Preisen, die 60 bis 70 % des Selbstkostenpreises der Gemeinschaftsindustrie betrugen. Die Kommission stellte fest, dieser Preisunterschied habe zur Schließung einer großen Zahl von Tomatenverarbeitungsbetrieben in Italien geführt, was wiederum die Absatzmöglichkeiten für in diesem Teil des Gemeinsamen Marktes erzeugte Frischtomaten verringert habe. Im Hinblick darauf, daß diese Lage voraussichtlich fortbestehen werde, gelangte die Kommission zu der Schlußfolgerung, daß dem Markt der Gemeinschaft „durch die Einfuhren, insbesondere mit Herkunft aus Griechenland", ernstliche Störungen sowohl für die Verarbeitungsindustrie als auch für den Absatz des Grunderzeugnisses drohten, die zu den Zielen des Artikels 39 des Vertrages abträglichen Preisen auf dem Binnenmarkt führen könnten.

6 Das Verwaltungsgericht bemerkt, die in den Begründungserwägungen der Verordnung genannten Zahlen hätten weniger als 10 % der Tomatenkonzentraterzeugung in der Gemeinschaft ausgemacht, und es fragt deshalb, ob ein solches Einfuhrvolumen den Binnenmarkt stören könne.

7 Die Erforderlichkeit der Schutzmaßnahmen war, wie aus den Begründungserwägungen 7 und 8 der streitigen Verordnung hervorgeht, unter Berücksichtigung nicht nur der Einfuhren aus Griechenland, sondern auch derjenigen aus anderen Drittländern zu beurteilen, denn die Auswirkungen auf den Binnenmarkt der Gemeinschaft ergaben sich vor allem aus diesem Gesamtvolumen. Im übrigen war dieses Gegenstand der zum einen in der Verordnung Nr. 1558/71 und zum anderen in der streitigen Verordnung vorgesehenen Schutzmaßnahmen. Die Notwendigkeit einer Verordnung mit Sondervorschriften für

griechische Einfuhren ergab sich nur aus der — in Artikel 3 der Verordnung Nr. 1428/71 bekräftigten — Verpflichtung der Kommission, die vorgesehenen Maßnahmen „unter Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen ..., die für die Gemeinschaft international verbindlich sind", hier des Assoziierungsabkommens zwischen der Gemeinschaft und Griechenland, anzuwenden.

8 Die gesamten Einfuhren aus dritten Ländern sind zwischen 1967 und 1970 von 18 000 auf 70 000 Tonnen angestiegen und machten damit 36 % der Gemeinschaftsproduktion des Jahres 1970 (194 000 Tonnen) aus. Daß diese Einfuhren zu einem sehr großen Teil (29 000 Tonnen der aus den Drittländern insgesamt eingeführten 70 000 Tonnen und 19 200 Tonnen der aus Griechenland eingeführten 23 400 Tonnen) nach Italien gingen, wo die meisten Tomatenverarbeitungsbetriebe konzentriert sind, bestätigt die Feststellungen der Kommission zu den Auswirkungen dieser Einfuhren auf die Tätigkeit zahlreicher italienischer Unternehmen.

9 Die Begriffe „ernstliche Störung oder „Drohen einer ernstlichen Störung sind im Hinblick auf die in Artikel 39 des Vertrages genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik zu beurteilen. Zu Recht hat daher die Kommission nicht nur das Ziel der Marktstabilisierung sondern auch das der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung in Betracht gezogen und die Frage, ob eine Störung drohte, demgemäß nach den möglichen Auswirkungen dieser Einfuhren auf die Absatzmöglichkeiten für das Grunderzeugnis und auf die Verarbeitungsindustrie beurteilt. Die im Jahre eingeführten 70 000 Tonnen entsprachen einer Erzeugung von 420 000 Tonnen Frischtomaten, während in Italien, dem Haupterzeugerland, nur 1 000 000 Tonnen für die Verarbeitung bestimmt waren: Die Kommission konnte daher mit gutem Recht davon ausgehen, daß diese Einfuhren auch eine ernstliche Bedrohung für den Absatz der Frischtomatenerzeugung darstellten. Sie hat die Kriterien, auf die nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 1428/71 für die Beurteilung der Frage abzustellen ist, ob der Markt einer ernstlichen Störung ausgesetzt oder von einer solchen bedroht ist — nämlich a) den Umfang der getätigten, bzw. voraussichtlichen Einfuhren, b) die verfügbaren Mengen der Erzeugnisse auf dem Markt, c) die Preise für einheimische Erzeugnisse und d) die für eingeführte Erzeugnisse — also die Kriterien, welche die Auswirkungen dieser Einfuhren auf den Binnenmarkt der Gemeinschaft zu messen gestatten, berücksichtigt.

10 Die Behauptung der Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Störungen auf dem italienischen Markt für Tomatenkonzentrate seien nicht auf die Einfuhren, sondern in erster Linie auf strukturelle, im italienischen Wirtschaftssystem begründete Schwierigkeiten zurückzuführen gewesen, vermag die streitige Schutzmaßnahme nicht in Frage zu stellen. Nach den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1428/71 kann sich die Erforderlichkeit von Schutz-

maßnahmen daraus ergeben, daß sich die besonderen Gegebenheiten des Binnenmarkts, etwa strukturelle Schwierigkeiten, durch die Einfuhren dergestalt ungünstig entwickelt haben, daß die Gesundung des Marktes erschwert wird.

11 Sonach hat die Kommission mit der Feststellung, daß eine ernstliche Störung drohte, weder ihren Beurteilungsspielraum verlassen, noch Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages oder die Verordnungen Nr. 1427/71 und 1428/71 verletzt, aus denen sie ihre einschlägigen Befugnisse herleitet.

B — Zur Eignung der streitigen Maßnahme: Verletzung der Vorschriften von Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages und Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1427/71 (Erste Frage)

12 Das Verwaltungsgericht wirft auch die Frage auf, ob die streitige Vorschrift möglicherweise deshalb ungültig sei, weil sie wegen der bestehenden Umgehungsmöglichkeiten zu der angestrebten Behebung der Störungsdrohung ungeeignet erscheine. Das nationale Gericht stützt seine Bedenken darauf, daß ein Mindestpreissystem vielfache, „auch legale", Umgehungsmöglichkeiten bei seiner Anwendung biete. Diese Erkenntnis hätte die Kommission nach Meinung der Klägerin des Ausgangsverfahrens veranlassen müssen, Kontingentierungsmaßnahmen gegenüber Mindestpreisfestsetzungen den Vorzug zu geben.

13 Wenn die Kommission im Verhältnis zu Griechenland dennoch ein Mindestpreissystem bevorzugte, so deshalb, weil sie — wie bereits ausgeführt — die Verpflichtungen aus dem Assoziierungsabkommen einzuhalten hatte, das in Artikel 41 ein Mindestpreissystem in zwei Formen vorsieht. Die erste Alternative ermöglicht eine Kontingentierungsregelung, sobald die Preise auf dem Binnenmarkt unter ein bestimmtes Mindestniveau fallen. Die zweite Anwendungsform entspricht dem im vorliegenden Fall angewandten System. Dieses wurde gewählt, weil das andere periodische Notierungen der Binnenmarktpreise voraussetzt, die es zu der Zeit, als die Schutzmaßnahme dringlich erlassen werden mußte, noch nicht gab.

14 Zu den gegebenenfalls bestehenden Umgehungsmöglichkeiten ist zu bemerken, daß die Rechtmäßigkeit einer Gemeinschaftshandlung nicht von rückschauenden Betrachtungen über ihren Wirkungsgrad abhängen kann. Da es sich im vorliegenden Fall um komplexe wirtschaftliche Maßnahmen handelt, die hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zwangsläufig einen weiten Beurteilungsspielraum erfordern und im übrigen hinsichtlich ihrer Wirkungen sehr häufig einen Unsicherheitsfaktor aufweisen, genügt die Feststellung, daß diese Maßnahmen bei ihrem Erlaß nicht als offensichtlich ungeeignet zur Verwirklichung des angestrebten Zieles erscheinen. Diese Feststellung durfte vorliegend sowohl mit Rücksicht auf die Kosten der angesprochenen Umgehungsmög-

lichkeiten als auch im Hinblick auf die ungewisse Dauer der Schutzmaßnahme getroffen werden. Im übrigen bestätigt der erhebliche Rückgang der Einfuhren nach dem Inkrafttreten der streitigen Maßnahme, daß diese nicht in dem behaupteten Maße wirkungslos war.

C — Zur Verletzung allgemeiner Rechtsgrundsätze (Erster und zweiter Teil der Ausführungen des vorlegenden Gerichts zur zweiten Frage)

15 Dem Gerichtshof wird weiter die Frage gestellt, ob die Gültigkeit der streitigen Bestimmung dadurch berührt sein könne, daß sie gegen allgemeine Rechtsgrundsätze, insbesondere gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit und den der Verhältnismäßigkeit, verstoße, weil sie nutzlos den Einfuhrhandel behindere, keine zeitliche Begrenzung enthalte und sich auf den gesamten Gemeinsamen Markt erstrecke.

16 Für die Frage der Vereinbarkeit der streitigen Bestimmung mit dem Gemeinschaftsrecht ist jede dieser Rügen getrennt zu untersuchen.

17 Das nationale Gericht gibt zu bedenken, ob ein Ungültigkeitsgrund nicht darin zu sehen sei, daß „wegen der Umgehungsmöglichkeiten ... die Gefahr [besteht], daß zwar der Einfuhrhandel einerseits für die gesetzestreuen Importeure erschwert wird, daß dem aber auf der anderen Seite nicht der erstrebte Erfolg der Marktstabilisierung gegenübersteht".

18 Da die Kommission nach dem Assoziierungsabkommen verpflichtet war, für Einfuhren aus Griechenland Einfuhrbeschränkungen einzuführen, die in jedem Falle Mindestpreise enthielten, geht es nicht an, ihr deshalb rechtswidriges Handeln vorzuwerfen, weil sie dieser Verpflichtung nachgekommen ist. Andererseits wäre es ihr unmöglich gewesen, ein System zur Einfuhrbeschränkung gegenüber Drittländern zu errichten und für eines dieser Länder eine Ausnahme zu machen. Die Kommission hat also, indem sie im Hinblick auf die verschiedenen Ziele des Artikels 39 die Nachteile des Mindestpreissystems für die Importeure und die Bedeutung der gesamten gegenüber den Drittländern getroffenen Maßnahmen gegeneinander abwog und sich für das dann angewandte System entschied, die Grenzen ihres Beurteilungsspielraums nicht überschritten.

19 Das Verwaltungsgericht gibt auch zu bedenken, ob Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der streitigen Vorschrift nicht eine zeitliche Begrenzung gewesen wäre. Dies gelte um so mehr, als nach Artikel 41 des Assoziierungsabkommens mit Griechenland bei der Anwendung eines Mindestpreissystems als Schutzmaßnahme „die in Artikel 44 Absätze 2 und 3 des Vertrages ... genannten Grundsätze berücksichtigt werden [müssen]" und der Rat, als er in seiner Entscheidung vom 4. April 1962 (ABl. Nr. 30 vom 20. 4. 1962, S. 995)

Artikel 44 während der Übergangszeit angewandt habe, eine zeitliche Begrenzung vorgesehen habe.

20 Die Schutzmaßnahmen, zu denen die Ratsverordnungen Nr. 1427/71 und 1428/71 ermächtigen, dürfen nach Artikel 2 Absatz 2 der letztgenannten Verordnung „nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden, die unbedingt notwendig sind". Diese Vorschrift begründet jedoch nicht notwendig die Verpflichtung, im voraus festzulegen, wie lange die Maßnahmen in Kraft bleiben. Es kann dem mit ihnen angestrebten Zweck entsprechen, sie für unbestimmte Dauer anzuordnen. Auch die in Artikel 41 des Assoziierungsabkommens enthaltene Verweisung auf Artikel 44 des Vertrages gibt für die gegenteilige Auffassung nichts her; denn eine zeitliche Begrenzung der vorgesehenen Maßnahmen gehört nicht zu den in dieser Vertragsbestimmung genannten Grundsätzen. Wenn der Rat bei einer anderen Sachlage in einer Durchführungsvorschrift eine solche Begrenzung angeordnet hat, so läßt sich daraus nicht herleiten, daß diese Fristbestimmung durch Artikel 44 des Vertrages, folglich auch nicht, daß sie aufgrund der in Artikel 41 des Assoziierungsabkommens enthaltenen Verweisung auf diesen Vertragsartikel geboten war.

21 Nach Meinung der Klägerin des Ausgangsverfahrens hätte die Schutzmaßnahme auf für Italien und Frankreich bestimmte Einfuhren beschränkt werden müssen, weil die Störungen hauptsächlich auf diesen beiden Märkten festgestellt worden seien.

22 Eine solche Beschränkung hätte jedoch wegen des nach dem Vertrag bestehenden freien Warenverkehrs die Wirksamkeit der Maßnahme in Frage gestellt. Die italienische Erzeugung an Tomatenkonzentraten ist nämlich zu einem wesentlichen Teil für den Absatz in den anderen Ländern des Gemeinsamen Marktes bestimmt, wo sie auf den Wettbewerb der billigen Importe aus dritten Ländern gestoßen wäre. Diese Rüge greift also nicht durch.

D — Zur prohibitiven Wirkung der beanstandeten Maßnahmen (Dritte Frage)

23 Die dritte Frage geht dahin, ob die Gültigkeit der streitigen Vorschrift nicht dadurch beeinträchtigt wird, daß sie prohibitiv wirkt.

24 Nach der achten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1643/71 müssen die Schutzmaßnahmen so beschaffen sein, daß sie die Einfuhren nicht beeinträchtigen, die zu Bedingungen getätigt werden, durch die sich die Marktlage aufgrund ihrer Aufnahme nicht verschlechtert. Angeblich hat die Kommission im Anhang zur Verordnung Nr. 1643/71 die Mindestpreise zu hoch festge-

setzt, da sie einen ihr von der italienischen Regierung mitgeteilten und ungeprüft übernommenen Selbstkostenpreis von 36 Rechnungseinheiten je 100 kg ab Werk zugrunde gelegt habe.

25 Die Höhe der Mindestpreise muß sich, wie das vorlegende Gericht zu Recht ausführt, an dem angestrebten Preisniveau innerhalb der Gemeinschaft orientieren. Die Kommission macht geltend, ihr seien die Berechnungsfaktoren des Selbstkostenpreises von 36 Rechnungseinheiten, die sie in ihrem Schriftsatz mitteilt, bekannt gewesen, und sie habe keinen Grund gesehen, an deren Richtigkeit zu zweifeln. Die Klägerin hat nichts Konkretes vorgetragen, was Schlüsse auf die Unrichtigkeit der Angaben der italienischen Regierung zuließe. Da dieser Selbstkostenpreis geringfügig über dem Interventionspreis lag, durfte er trotz des Unsicherheitsfaktors, der solchen an der zukünftigen Entwicklung ausgerichteten Vorausfestsetzungen anhaftet, übernommen werden.

26 Die Kommission ist auch zu Recht vom italienischen Selbstkostenpreis ausgegangen, denn Italien ist das bei weitem wichtigste Herstellerland in der Gemeinschaft. Unter Berücksichtigung einerseits dieses Selbstkostenpreises und andererseits des Angebotspreises auf dem Weltmarkt in Höhe von 25 Rechnungseinheiten je 100 kg hat sie die Mindestpreise gegenüber Griechenland auf 34 Rechnungseinheiten und gegenüber den anderen Drittländern auf 30 Rechnungseinheiten festgesetzt, was einschließlich der Zölle einem Preis von 35,4 Rechnungseinheiten entsprach. Damit hat sie zugunsten Griechenlands eine im Assoziierungsabkommen vorgesehene Präferenz gewahrt. Daß die Angebotspreise für Tomatenkonzentrate nach Erlaß der beanstandeten Maßnahme angeblich beständig unter dem Mindestpreis von 34 Rechnungseinheiten gelegen haben, der nur im Juni 1970 erreicht worden sei, läßt für sich allein keinen Schluß auf die Rechtswidrigkeit der Mindestpreisfestsetzung zu. Zwar lagen die Binnenmarktpreise während des zweiten Halbjahrs 1971 mit geringen Schwankungen bei etwa 30 Rechnungseinheiten, doch zeigten sie in der Folgezeit eine gleichbleibende Tendenz, sich dem Mindestpreis anzunähern.

27 In diesem Zusammenhang ist auch die besondere Lage des betroffenen Marktes zu berücksichtigen, auf dem die Einfuhren die dort bereits bestehenden strukturellen Schwierigkeiten noch vergrößerten.

28 Trägt man dem komplexen Charakter der für den Erlaß der streitigen Maßnahme erforderlichen wirtschaftlichen Vorausschau Rechnung, so ist nicht ersichtlich, daß die Kommission bei der Ermittlung der zu berücksichtigenden Preise weiter gegangen wäre, als es zur Erreichung der Ziele der Marktstabilisierung und der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Erzeuger als erforderlich angesehen werden konnte.

29 Schließlich vermag auch der Umstand, daß die Einfuhren aus Griechenland aufgrund der Schutzmaßnahmen im Gemeinschaftsdurchschnitt um die Hälfte und in Italien noch weit stärker zurückgegangen sind, eine prohibitive Wirkung dieser Maßnahmen nicht darzutun. Der stärkere Rückgang in jenem Mitgliedstaat ist eine normale Entwicklung, die darauf zurückzuführen ist, daß die Produktion von Tomatenkonzentraten hauptsächlich in diesem Mitgliedstaat angesiedelt ist.

Zur Auslegungsfrage

30 Dem Gerichtshof wird noch die Frage vorgelegt, ob Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1428/71 des Rates und Artikel 41 des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und Griechenland so auszulegen seien, daß zwischen den darin genannten Maßnahmen eine Rangfolge bestehe.

31 Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 1428/71 kommen als Schutzmaßnahmen entweder die Aussetzung der Einfuhren oder ein System von Mindestpreisen in Betracht, bei deren Unterschreitung die Einfuhren davon abhängig gemacht werden können, daß sie zu einem höheren als dem festgesetzten Mindestpreis getätigt werden. Artikel 41 des Assoziierungsabkommens sieht demgegenüber als Schutzmaßnahme ein System von Mindestpreisen in zwei Formen vor, deren eine bei Unterschreitung der Mindestpreise die vorübergehende Einstellung oder Einschränkung der Einfuhren ermöglicht, während die Einfuhren nach der zweiten Alternative von der Bedingung abhängig gemacht werden können, daß sie zu einem höheren als dem Mindestpreis erfolgen. Da die Kommission verpflichtet war, bei der Anwendung der Schutzmaßnahmen die vertraglichen Verpflichtungen einzuhalten, die für die Gemeinschaft international verbindlich sind, mußte sie gegenüber Griechenland auf eine der beiden Formen des Mindestpreissystems zurückgreifen.

32 Weder Artikel 2 der Verordnung Nr. 1428/71 noch Artikel 41 des Assoziierungsabkommens geben mit der Aufzählung der dort vorgesehenen Maßnahmen eine Rangfolge zwischen diesen an. Es entspricht dem mit diesen Maßnahmen angestrebten Zweck, daß sich die Verwaltung je nach Sachlage für die ihr am besten geeignet erscheinende Maßnahme entscheiden kann. Somit hatte sie gegenüber Griechenland die Wahl zwischen den beiden Formen des im Assoziierungsabkommen vorgesehenen Mindestpreissystems, und das System, für das sie sich schließlich entschieden hat, erscheint sogar weniger einschneidend als das gleichfalls in diesem Abkommen vorgesehene Kontingentierungssystem bei Unterschreitung des Mindestpreises. Außerdem hätte dieses letztere System, wie bereits ausgeführt, Notierungen der Binnenmarkt-

preise vorausgesetzt, die es für die fraglichen Erzeugnisse zu der Zeit, als die Maßnahmen getroffen werden mußten, noch nicht gab.

33 Die gestellte Frage ist somit dahin zu beantworten, daß weder Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1428/71 des Rates vom 2. Juli 1971 noch Artikel 41 des Assoziierungsabkommens mit Griechenland eine Rangfolge zwischen den vorgesehenen Maßnahmen aufstellen.

Kosten

34 Die Auslagen des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das vorliegende Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 39, 40, 44 und 177,
aufgrund der Verordnungen Nr. 1427/71 und 1428/71 des Rates vom 2. Juli 1971,
aufgrund der Verordnungen Nr. 1558/71 vom 20. Juli 1971 und Nr. 1643/71 vom 28. Juli 1971 der Kommission,
aufgrund der Entscheidung des Rates vom 4. April 1962,
aufgrund des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland vom 9. Juli 1961,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt/Main gemäß dessen Beschluß vom 19. Juni 1972 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der gestellten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1643/71 vom 28. Juli 1971 in Frage stellen könnte.**

2. **Weder Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1428/71 des Rates vom 2. Juli 1971 noch Artikel 41 des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland vom 9. Juli 1961 geben eine Rangfolge zwischen den in diesen Vorschriften vorgesehenen Maßnahmen an.**

Lecourt Monaco Donner

Mertens de Wilmars Kutscher

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Februar 1973.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 10. JANUAR 1973

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In der vom Verwaltungsgericht Frankfurt anhängig gemachten Vorlagesache, die ich heute zu behandeln habe, geht es um die Gültigkeit der Kommissionsverordnung Nr. 1643/71 vom 28. Juli 1971 „zur Einführung einer Mindestpreisregelung für die Einfuhr von Tomatenkonzentraten mit Herkunft aus Griechenland" (ABl. L 171 vom 30. 7. 1971).
Dazu ist zunächst folgendes vorauszuschicken.
Tomatenkonzentrate der Tarifnummer 20.02 werden von der durch die Ratsverordnung Nr. 865/68 vom 28. Juni 1968 (ABl. L 153 vom 1. 7. 1968) geschaffenen gemeinsamen Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse erfaßt. Diese Marktorganisation sah im Verhältnis zu dritten Ländern nur die Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs vor, sie enthielt aber keine Schutzklausel, weil sie noch nicht die „Koordinierung und Vereinheitlichung der Einfuhrregelungen" bewirkte, die die einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern anwandten. Diese Lücke wurde durch die Ratsverordnung Nr. 1427/71 vom 2. Juli 1971 über die Einführung von Schutzmaßnahmen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 151 vom 7. 7. 1971) ausgefüllt.