SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 24. Oktober 1985 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das niederländische Unternehmen Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV (im folgenden: Klägerin) verarbeitet insbesondere für die Ausfuhr Käseabfälle zu Schmelzkäse und Käsepulver. Sie bezieht solche Abfälle vor allem aus Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Ein Teil dieser Einfuhren wird unbearbeitet reexportiert, insbesondere nach Dänemark.

Auf diese verschiedenen Vorgänge wurden seit jeher Währungsausgleichsbeträge angewandt. Für Anfang 1984 durchgeführte Geschäfte wurden der Klägerin für die Einfuhr von Abfällen erhöhte Währungsausgleichsbeträge *auferlegt*, für den Reexport eben solcher Abfälle nach Dänemark hingegen wurde die *Gewährung* von Währungsausgleichsbeträgen abgelehnt.

Diese beiden Maßnahmen stützten sich auf die Verordnung Nr. 3281/83 der Kommission vom 18. November 1983 zur Änderung der bis dahin insoweit geltenden Verordnung (ABl. L 322, S. 36). Die Klägerin war der Auffassung, sie werde durch die Anwendung der Verordnung durch die niederländischen Behörden benachteiligt; deshalb begehrte sie unter Berufung auf die Ungültigkeit der Änderungsverordnung beim College van Beroep voor het Bedrijfsleven (im folgenden: „College van Beroep") die Aufhebung der beiden genannten Maßnahmen.

Das niederländische Gericht hat festgestellt, daß die Materie durch die Verordnung der Kommission Nr. 270/84 vom 1. Februar 1984 (ABl. L 31, S. 15) erneut geändert worden ist, und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1245/83

a) wegen Verstoßes gegen Artikel 12 in Verbindung mit den Artikeln 38 bis 46 EWG-Vertrag oder

b) wegen Verstoßes gegen die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates oder

c) wegen ungenügender oder mangelhafter Begründung der Verordnungen (EWG) Nr. 3281/83 und Nr. 270/84, durch die die Fußnote 5 geändert worden ist, oder

d) wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder

e) wegen Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot

ungültig, soweit die Fußnote 5 in Teil 5 des Anhangs I zu dieser Verordnung in ihrer durch die Verordnungen (EWG) Nr. 3281/83 und Nr. 270/84 geänderten Fassung bestimmt, daß für den darin genannten Käse mit geringem Wert bei der Ausfuhr kein Währungsausgleichsbetrag gewährt wird und der in dieser Fußnote 5 definierte Ausgleichsbetrag angewendet wird, wenn der Währungsausgleichsbetrag für eine Sendung, die aus einer Mischung verschiedener Käsesorten mit geringem Wert besteht, erhoben werden muß?"

2. Die Währungsausgleichsbeträge beruhen auf der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im An-

* Aus dem Französischen übersetzt.

schluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind (ABl. L 106, S. 1). Nach der letzten Begründungserwägung dieser Verordnung

„[dürfen] diese Ausgleichsbeträge ... nicht höher sein als die Beträge, die unbedingt erforderlich sind, um die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse auszugleichen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind". Es heißt dort weiter: „Sie sollten nur in den Fällen angewandt werden, in denen diese Inzidenz zu Schwierigkeiten führen würde."

Bis 1977 galten für die verschiedenen Käsesorten und für ihre Abfälle die jeweils selben Währungsausgleichsbeträge. In der Erwägung, daß der so gewährte Währungsausgleichsbetrag „für Käserinden und -abfälle ... nicht im richtigen Verhältnis zum Wert dieser Erzeugnisse [stand]" (fünfte Begründungserwägung), führte die Kommission mit der Verordnung (EWG) Nr. 1824/77 vom 4. August 1977 zur Änderung der Währungsausgleichsbeträge im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 203, S. 7) für „Käserinden und -abfälle" einen niedrigeren pauschalen Währungsausgleichsbetrag ein, und zwar den für Erzeugnisse der Tarifstelle 04.04 E I c des Gemeinsamen Zolltarifs geltenden. In derselben Verordnung wurden Abfälle definiert als „Erzeugnisse, die als solche nicht für den menschlichen Verzehr geeignet sind".

Diese Änderung wurde übernommen in die Verordnung der Kommission Nr. 1245/83 vom 20. Mai 1983 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge, und zwar als Fußnote 5 in den Teil 5 des Anhangs I (ABl. L 135, S. 3).

Durch die erste gerügte Verordnung Nr. 3281/83, die am 2. Januar 1984 in Kraft getreten ist, änderte die Kommission die Fußnote 5 wie folgt:

— Zum einen werden Rinden und Abfälle nunmehr als „Käse geringen Werts" definiert, d. h. als Käse, „dessen Preis frei Grenze ... unter 140 ECU/100 kg liegt" (im folgenden werde ich Käse „geringen Werts" mit „Abfälle" bezeichnen).

— Zum anderen wird bei der Ausfuhr dieser Abfälle „kein Währungsausgleichsbetrag gezahlt" (Artikel 1), während nunmehr „bei der Erhebung der volle Betrag anzuwenden" ist (zweite Begründungserwägung der Verordnung).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Fußnote Gegenstand zweier weiterer Änderungen war.

Die ebenfalls angefochtene Verordnung (EWG) Nr. 270/84 bestimmte mit Wirkung vom 6. Februar 1984, daß auf Mischungen verschiedener Käsesorten der Währungsausgleichsbetrag erhoben wird, der für die Erzeugnisse der Tarifstelle ex 04.04 E I b 2 des Gemeinsamen Zolltarifs gilt (ABl. L 31, S. 15). Im Ergebnis sind die so erhobenen Beträge, weil pauschal, niedriger (fünfte Begründungserwägung). Darüber hinaus wurde in diese Verordnung die Bestimmung über die Nichtgewährung von Währungsausgleichsbeträgen für Abfälle übernommen.

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 635/84 der Kommission vom 12. März 1984 wurde die Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen für die Ausfuhr von bestimmten unter die Tarifstelle 04.04 E I c des GZT fallenden Käsesorten mit einem Wert von unter 140 ECU/100 kg wieder eingeführt (ABl. L 70, S. 6).

3. Die Abschaffung der *Gewährung* und die Wiedereinführung der *Erhebung* der Währungsausgleichsbeträge zum vollen Betrag sind die Änderungen, deren Gültigkeit im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht von der *Klägerin* in Zweifel gezogen wird. Sie macht im wesentlichen vier Ungültigkeitsgründe geltend.

In erster Linie bestreitet sie, daß das mit der Verordnung Nr. 3281/83 eingeführte System den Bedingungen der Grundverordnung Nr. 974/71 entspricht. Die Kommission habe nämlich sowohl gegen das System der Währungsausgleichsbeträge als auch gegen die Vorschriften zu seiner Durchführung verstoßen.

Zum einen sei mit der Einführung der Währungsausgleichsbeträge eine Korrektur der Auswirkungen der Wechselkursveränderungen auf den Handelsverkehr und die Preise der Agrarerzeugnisse bezweckt worden. Die gerügte Regelung laufe jedoch, indem sie den Handelsverkehr durcheinander bringe, diesem Zweck zuwider. Da sie die gleiche Wirkung wie ein Zoll habe, verstoße sie deshalb gegen die Artikel 12 und 38 bis 46 EWG-Vertrag.

Zum anderen habe die Kommission die für die verschiedenen Käsesorten geltenden Ausgleichsbeträge willkürlich festgesetzt und damit gegen den Grundsatz der Verordnung Nr. 974/71 verstoßen, daß die Ausgleichsbeträge für Verarbeitungserzeugnisse der Inzidenz der Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf die Preise der Grunderzeugnisse zu entsprechen hätten. Die Heraufsetzung der auf Abfälle erhobenen Währungsausgleichsbeträge widerspreche einem weiteren mit dieser Verordnung aufgestellten Grundsatz, wonach die Währungsausgleichsbeträge nach Maßgabe des für den Handelswert der betreffenden Erzeugnisse repräsentativen Preises zu bestimmen seien. Dieser Grundsatz werde jedoch nicht eingehalten, wenn für Käsesorten und Abfälle davon dieselben Währungsausgleichsbeträge gälten.

Zweitens rügt die Klägerin, die Kommission habe die mit der Verordnung Nr. 3281/83 vorgenommenen Änderungen unzureichend begründet. Als Begründung werde lediglich das Vorhandensein künstlicher Handelsströme angeführt. Es werde jedoch nicht dargelegt, wodurch gerade die kritisierten Maßnahmen notwendig geworden seien. Tatsächlich könne nur die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen dem behaupteten Zweck dienen, während ihre Nichtgewährung insoweit wirkungslos sei. Auch die Verordnung Nr. 270/84 sei unzureichend begründet, da die Kommission die Wahl der für Mischungen geltenden Tarifstelle nicht erläutere.

Drittens macht die Klägerin geltend, daß die Kommission in doppelter Hinsicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen habe.

Zum einen bewirke die Abschaffung der Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen, deren Unangemessenheit als Mittel zur Bekämpfung künstlicher Handelsströme sie bereits aufgezeigt habe, eine Behinderung des Handels, insbesondere für die Unternehmen, die sich — wie sie — auf anderen Märkten versorgen müßten. Die Kommission habe dies selbst anerkannt, indem sie die Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen für bestimmte Arten von Abfällen mit der Verordnung Nr. 635/84 wieder eingeführt habe.

Zum anderen stehe die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen auf Abfälle in der für die Käsesorten, von denen sie herrührten, geltenden Höhe, d. h. die Nichtberücksichtigung ihres geringen Werts, außer Verhältnis zum verfolgten Zweck.

Es hätten weniger drastische Maßnahmen in Betracht gezogen werden können: ein auf den Wert des Käses abstellendes System oder die verbindliche Einführung einer Erklärung in den Zollunterlagen über den Verwendungszweck der eingeführten Abfälle.

Schließlich rügt die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Kommission habe das Diskriminierungsverbot, wie es in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag niedergelegt sei, nicht beachtet.

Zweck der Währungsausgleichsbeträge sei es, die Wechselkursschwankungen auszugleichen, um Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen auszuschalten. Diese Verzerrungen würden nun aber gerade durch die Abschaffung der Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen wieder hergestellt; diese benachteilige nämlich die Marktteilnehmer, die Abfälle aus einem Mitgliedstaat ausführten, dessen Währung einen über dem grünen Kurs liegenden Wechselkurs habe. Die Erhebung von heraufgesetzten Währungsausgleichsbeträgen auf Käseabfälle — und zwar in gleicher Höhe wie auf die Käsesorten, von denen sie herrührten — verstoße ebenfalls gegen das Diskriminierungsverbot, denn sie laufe auf die Anwendung gleicher Währungsausgleichsbeträge auf Erzeugnisse hinaus, deren Wert nicht vergleichbar sei.

4. Die *niederländische Regierung* und die *Kommission* tragen ihrerseits vor, die 1977 eingeführte Regelung — Anwendung eines herabgesetzten Währungsausgleichsbetrags auf Käseabfälle — habe zu künstlichen Handelsströmen geführt. Bestimmte Marktteilnehmer hätten die unter den Mitgliedstaaten abweichende Auslegung des Begriffs „Abfälle" und den Unterschied in der Höhe der für Abfälle einerseits und Käse andererseits geltenden Währungsausgleichsbeträge ausgenutzt und seien dabei wie folgt vorgegangen:

— Käse sei aus einem Mitgliedstaat mit positiven Währungsausgleichsbeträgen (z. B. den Niederlanden) in einen Mitgliedstaat mit negativen Währungsausgleichsbeträgen (z. B. Frankreich) ausgeführt worden; bei diesem ersten Vorgang seien die hohen für Käse geltenden Währungsausgleichsbeträge gewährt worden.

— Der Käse sei sodann zerschnitten worden, um als Abfall in den Ursprungsmitgliedstaat reexportiert zu werden; bei diesem zweiten Vorgang seien die für Käseabfälle geltenden verminderten Währungsausgleichsbeträge erhoben worden.

— Diese hätten sodann zu Käse verarbeitet werden können (durch Schmelzen oder Reiben), was eine neuerliche Ausfuhr und eine neuerliche Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen ermöglicht habe.

Diese kreisförmigen Handelsströme, als „Karussell-Geschäfte" bezeichnet, hätten nicht nur zu Störungen in der Käseherstellung und im Handelsverkehr geführt, sondern auch wirtschaftlich ungerechtfertigte Gemeinschaftsausgaben verursacht. Die angefochtene Regelung habe gerade diese Art von künstlichen Handelsströmen unterbinden sollen.

a) Die niederländische Regierung führt hierzu aus, die Kommission sei befugt, die von ihr eingeführten Währungsausgleichsbeträge anzupassen, sofern sie selbst Störungen im Handelsverkehr mit sich brächten. Die eingeführte Regelung sei gerechtfertigt, da die weitere Gewährung der zwischenzeitlich heraufgesetzten Währungsausgleichsbeträgen für Abfälle weitere künstliche Handelsströme hervorgerufen hätte.

b) Die Kommission führt aus, vor 1977 sei der Wettbewerb zwischen den Erzeugnissen Käse und Käseabfälle dadurch verzerrt worden, daß für beide gleiche Währungsausgleichsbeträge gegolten hätten; dies habe die Anwendung eines verminderten Währungsausgleichsbetrags für die letzteren notwendig gemacht. Diese Änderung wiederum habe die eben dargestellten Auswirkungen gehabt, die nach der vor dem College van Beroep angefochtenen Rechtsänderung verlangt hätten.

Ihre Befugnisse auf dem Gebiet der Währungsausgleichsbeträge seien anhand der Grundverordnung Nr. 974/71 zu beurtei-

len, aus der sich insbesondere ergebe, daß die Einführung von Währungsausgleichsbeträgen nicht automatisch, sondern nach Maßgabe der Störungen des Handelsverkehrs erfolge, die durch Wechselkursschwankungen hervorgerufen würden. Insoweit habe sie nicht nur die mögliche Auswirkung dieser Schwankungen auf den innergemeinschaftlichen Handel zu korrigieren, sondern auch zu verhindern, daß die Währungsausgleichsbeträge selbst zu Störungen des Handelsverkehrs führten. Genau dies sei mit den angefochtenen Bestimmungen bezweckt worden.

Die Definition der Käseabfälle allein — obwohl objektiver, da vom Wert ausgehend — habe das Auftreten künstlicher Handelsströme nicht verhindert. Deshalb habe die Kommission die angefochtene Regelung erlassen.

Die Angleichung der auf Abfälle zu erhebenden Währungsausgleichsbeträge an die für Käse geltenden Ausgleichsbeträge habe den Marktteilnehmern einen rechtsgrundlosen Vorteil nehmen sollen. Man sei somit für den Handel mit den genannten Erzeugnissen lediglich auf das bis 1977 geltende System zurückgekommen.

Die Abschaffung der Gewährung sei, wie die Kommission schließlich auf eine der vom Gerichtshof gestellten Fragen geantwortet hat, die Antwort *auf ein anderes Vorgehen.* Es gebe nämlich neben den zur Verarbeitung geeigneten Abfällen unbrauchbare Abfälle, deren Verarbeitung nicht rentabel sei und die normalerweise vernichtet werden müßten. Um nun die künstliche Ausfuhr derartiger Abfälle von einem Mitgliedstaat mit positiven Währungsausgleichsbeträgen in einen Mitgliedstaat mit negativen Währungsausgleichsbeträgen, *deren einziger Zweck die Erlangung der bis dahin gewährten verminderten Währungsausgleichsbeträge gewesen sei,* zu verhindern, habe sie sich dazu entschieden, die Währungsausgleichsbeträge ganz einfach abzuschaffen.

Mit Rücksicht auf die durch die fiktiven Handelsströme hervorgerufenen Störungen habe sie beschlossen, die Gemeinschaftsfinanzen dadurch zu schützen, daß die ungerechtfertigte Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen verhindert werde. Aus all diesen Gründen sei die angefochtene Verordnung mit der Grundverordnung Nr. 974/71 und den Artikeln 12 und 38 bis 46 EWG-Vertrag vereinbar.

Zur Rüge der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes fügt die Kommission hinzu, daß der Handel weiterhin möglich sei, auch wenn er finanziell weniger attraktiv sei. Außerdem sei keine der angebenen Ersatzlösungen passend gewesen. Zu dem angeblichen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot trägt die Kommission vor, die neue Regelung habe der Klägerin den finanziellen Vorteil, der vor 1984 für sie bestanden habe, nur teilweise genommen.

5. Der Gerichtshof soll sich also zur Rechtmäßigkeit einer Regelung äußern, mit der die Kommission bis dahin bei der Ausfuhr von Abfällen gewährte Währungsausgleichsbeträge abgeschafft und die auf diese erhobenen Währungsausgleichsbeträge auf die Höhe der Währungsausgleichsbeträge angehoben hat, die für die Käsesorten gelten, von denen sie herrühren. Bei dieser Art von Fragen wird der Umfang Ihrer Kontrolle durch das Ermessen beschränkt, das Sie den Organen und insbesondere der Kommission zuerkannt haben.

Nach Artikel 1 Absatz 3 der Grundverordnung Nr. 974/71 setzt die Erhebung und die Gewährung von Ausgleichsbeträgen voraus, daß die sich aus den Kursschwankungen ergebenden Wechselkursveränderungen „zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen" führen würden. Das Vorliegen dieser Voraussetzung ist von der Kommission zu beurteilen, die „gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 974/71 ... zu entscheiden [hat], ob eine Störungsgefahr vorliegt" (Rechtssache 55/75, Balkan, Slg.

1976, 19, Randnr. 7 der Entscheidungsgründe, und Rechtssache 136/77, Racke, Slg. 1978, 1245, Randnr. 3 der Entscheidungsgründe).

In ständiger Rechtsprechung haben Sie festgestellt, daß, „da es sich um die Beurteilung eines komplexen wirtschaftlichen Sachverhalts handelt, ... die Kommission ... in dieser Hinsicht über einen weiten Ermessensspielraum verfügt" (Rechtssache 29/77, Roquette, Slg. 1977, 1835, Randnr. 19 der Entscheidungsgründe), der sich auf die Notwendigkeit bezieht, die Währungsausgleichsbeträge unter Berücksichtigung sowohl der monetären Faktoren als auch der Marktbedingungen festzusetzen (Rechtssache 29/77, a. a. O., Randnr. 24 der Entscheidungsgründe).

Zu den Folgen dieses Ermessens haben Sie ausgeführt:

„Bei der Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Ausübung einer solchen Befugnis muß sich der Richter darauf beschränken, zu prüfen, ob der Behörde kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht offensichtlich überschritten hat" (Rechtssache 55/75, Balkan, a. a. O., Randnr. 8 der Entscheidungsgründe; Rechtssache 29/77, Roquette, a. a. O., Randnr. 20 der Entscheidungsgründe; Rechtssache 136/77, Racke, a. a. O., Randnr. 4 der Entscheidungsgründe; Rechtssache 98/78, Racke, Slg. 1979, 62, Randnr. 5 der Entscheidungsgründe).

Wie Generalanwalt Capotorti ausgeführt hat, hat der Gerichtshof „zu prüfen, ob nicht die Grenzen überschritten sind, die der Ausübung der diesen Gemeinschaftsorganen übertragenen Ermessensbefugnisse durch Vertragsbestimmungen oder allgemeine Grundsätze gesetzt sind" (Rechtssache 114/76, Bela-Mühle, Slg. 1977, 1226). Nach diesen grundsätzlichen Feststellungen ist davon auszugehen, daß der Kommission im Rahmen der ihr durch die Grundverordnung Nr. 974/71 zugewiesenen Befugnisse und unter den dort festgesetzten Voraussetzungen nicht nur das Recht zuzuerkennen ist, Währungsausgleichsbeträge festzusetzen, sondern sie auch nach Maßgabe der Entwicklung sowohl der den Handel störenden monetären Faktoren als auch der Marktbedingungen auszugestalten oder sogar abzuschaffen (siehe insbesondere Artikel 3 der Verordnung Nr. 974/71 sowie Rechtssache 74/74, CNTA, Slg. 1975, 583, Randnr. 17 ff. der Entscheidungsgründe, und Rechtssachen 67 bis 85/75, Lesieur, Slg. 1976, 391, Randnrn. 24 bis 28 der Entscheidungsgründe).

Insoweit hat die Kommission, der die Aufgabe der Verwaltung des Systems der Ausgleichsbeträge übertragen worden ist, notwendigerweise auch die Wirkung der Währungsausgleichsbeträge *selbst* auf die Marktbedingungen zu berücksichtigen. Die Währungsausgleichsbeträge dienen nämlich dazu, durch Gewährleistung des freien Warenverkehrs der Agrarerzeugnisse trotz der Schwankung der Wechselkurse die Einheit des Marktes zu erhalten (verbundene Rechtssachen 80 bis 81/77, Ramel, Slg. 1978, 927, Randnrn. 35 bis 37 der Entscheidungsgründe; Rechtssache 4/79, Providence agricole, a. a. O., Randnr. 20 der Entscheidungsgründe; Rechtssache 281/82, Unifrex, Urteil vom 12. April 1984, Randnr. 22 der Entscheidunsgründe). Ausgleichsbeträge, deren Festsetzung zu einer Störung des innergemeinschaftlichen Handels führen würde, würden deshalb ihren Zweck verfehlen. In einem solchen Fall wäre es Sache der Kommission, die widrigen Auswirkungen der von ihr festgesetzten Währungsausgleichsbeträge zu korrigieren oder den widrigen Auswirkungen beabsichtigter Währungsausgleichsbeträge vorzubeugen.

Das Recht der Kommission, in bezug auf die für Abfälle geltenden Währungsaus-

gleichsbeträge tätig zu werden, kann deshalb angesichts der künstlichen Handelsströme, die ihre Beibehaltung mit sich brachte, nicht angezweifelt werden.

Im vorliegenden Fall sind für die Ungültigkeit der Verordnungen Nr. 3281/83 und 270/84 drei Gründe vorgebracht worden, und zwar ihre unzureichende Begründung, die Nichtbeachtung gewisser Bestimmungen der Grundverordnung Nr. 974/71 und die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie des Diskriminierungsverbotes. Ich werde zunächst auf die Rüge des Begründungsmangels eingehen. Die anderen Rügen laufen auf die Frage hinaus, ob die Kommission aufgrund der von ihr erstellten „Vorteil-Nachteil-Bilanz" ohne Überschreitung ihres Ermessens die Abschaffung der bis dahin gewährten Währungsausgleichsbeträge unter Beibehaltung der Erhebung von ihrerseits heraufgesetzten Währungsausgleichsbeträgen beschließen konnte. Die Frage wird somit sein, ob die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens einen offensichtlichen Ermessensfehler begangen hat.

6. Zur Begründung

Nach Artikel 190 EWG-Vertrag ist die Kommission verpflichtet, die von ihr erlassenen Verordnungen mit Gründen zu versehen. Dieser Grundsatz soll die Kontrolle der Gültigkeit einer Regelung sowohl durch die Betroffenen als auch durch den Gerichtshof — insbesondere im Wege der Vorlage zur Vorabentscheidung über die Gültigkeit — ermöglichen. Wegen des der Kommission zuerkannten weiten Ermessens hängt jedoch der Inhalt der Verpflichtung zur Begründung von der Art der getroffenen Maßnahmen ab. In diesem Sinne haben Sie festgestellt, daß sich die Kommission bei der *Einführung* von Währungsausgleichsbeträgen auf die Feststellung beschränken kann, daß der Wechselkurs einer Währung erheblich nachgelassen hat, und für die Störungen des Warenverkehrs auf die diese Voraussetzung enthaltenden Bestimmungen in der Verordnung Nr. 974/71 verweisen kann (Rechtssache 29/77, a. a. O., Randnrn. 5 folgende der Entscheidungsgründe). Bei der *Ausgestaltung* und um so mehr bei der *Abschaffung* von Währungsausgleichsbeträgen bedarf es hingegen jeweils einer spezifischen Begründung, wenn die im Zeitpunkt ihres Erlasses herrschende monetäre Lage unverändert weiterbesteht.

Im vorliegenden Fall hat die Kommission meines Erachtens dieses Erfordernis erfüllt. Sie stellte zunächst folgendes fest:

„Der Unterschied zwischen den Währungsausgleichsbeträgen für Käse in unverändertem Zustand und für [Abfälle] hat zu künstlichen Handelsströmen zwischen den Mitgliedstaaten geführt."

Sodann führte sie mit der Verordnung (EWG) Nr. 3281/83 die angefochtene Regelung ein, „um solche Ströme zu verhindern" (zweite Begründungserwägung). Dieser Begründung lassen sich die besonderen Umstände entnehmen, die die Kommission beim Erlaß der gerügten Maßnahmen berücksichtigt hat. Die Klägerin macht geltend, die Kommission hätte sich zur Angemessenheit der gewählten Mittel äußern müssen. Diese Rüge, deren Stichhaltigkeit sich nur im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Maßnahme selbst beurteilen läßt, ist für die Frage der Begründung ohne Bedeutung.

Zur Verordnung Nr. 270/84 hat die Kommission in Beantwortung der vom Gerichtshof gestellten Fragen ausgeführt, die für Mischungen von Abfällen vorgenommene neuerliche Änderung sei ein Zugeständnis an die am Handel Beteiligten. Anstatt nämlich auf Abfälle gemäß Artikel 30 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1371/81 der Kommission den höchsten für einen Bestandteil mit einem Gewichtsanteil von mindestens 10 % an der Mischung geltenden Währungsausgleichsbetrag zu erheben, habe man sich dazu entschlossen, wegen der Unmöglich-

keit, die Gewichtsanteile der verschiedenen Abfallsorten an einer gegebenen Mischung zu unterscheiden, einen pauschalen Währungsausgleichsbetrag anzuwenden. Unzweifelhaft läßt sich jedoch mit der Wahl einer einzigen Tarifstelle für die in Form von Mischungen gestellten Abfälle durch „Anwendung eines pauschalen Währungsausgleichsbetrags" (fünfte Begründungserwägung) gerade vermeiden, daß sich für die betreffenden Erzeugnisse „zu hohe Währungsausgleichsbeträge" ergäben. Diese Begründung scheint mir unter Berücksichtigung der von der Kommission gegebenen Erläuterungen der Verpflichtung des Artikels 190 EWG-Vertrag zu genügen.

7. Zum offensichtlichen Irrtum

Hier ist zwischen den beiden Teilen der seit 1984 für Abfälle geltenden Regelung zu unterscheiden: der Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen zum vollen Betrag und der Entscheidung, für Ausfuhren von Abfällen keine Währungsausgleichsbeträge mehr zu gewähren.

Auf Abfälle Währungsausgleichsbeträge zu erheben, die für die verschiedenen Käsesorten gelten, von denen sie herrühren, hat zum Zweck, den vorhin dargestellten Karussellgeschäften einen Riegel vorzuschieben. Unbestreitbar haben nämlich bestimmte Marktteilnehmer den Unterschied zwischen den geringeren auf Abfälle erhobenen Währungsausgleichsbeträgen und den nach ihrer Verarbeitung zu Käse bei der Ausfuhr zum vollen Betrag gewährten Währungsausgleichsbeträgen ausgenutzt. Dieses rein spekulative Vorgehen beruhte auf dem bestehenden Unterschied zwischen den Währungsausgleichsbeträgen. Mit seiner Beseitigung traf die Kommission eine der Art des betreffenden Handelsverkehrs angemessene Maßnahme und verhinderte damit, daß künftig künstliche Verarbeitungsvorgänge einen Anspruch auf Zahlungen aus Gemeinschaftsmitteln begründen können. Mit der Entscheidung, gleiche Währungsausgleichsbeträge auf Abfälle und auf Käse anzuwenden, überschritt deshalb die Kommission die Grenzen des ihr insoweit zustehenden Ermessens offensichtlich nicht.

Wie die Kommission in Beantwortung einer der Fragen des Gerichtshofs ausgeführt hat, betrifft die Entscheidung, bei der Ausfuhr von Abfällen keine Währungsausgleichsbeträge mehr zu gewähren, nicht *verarbeitete* Abfälle, sondern lediglich *in unverändertem Zustand* exportierte oder reexportierte Abfälle.

Insoweit wird mit dem auf dem Gebiet der Währungsausgleichsbeträge gewöhnlich praktizierten Gleichgewicht gebrochen: Der Ausgleich der Wechselkursveränderungen wird nicht mehr gewährleistet, wenn die Abfälle aus einem Mitgliedstaat mit positiven Währungsausgleichsbeträgen in einen Mitgliedstaat mit negativen Währungsausgleichsbeträgen exportiert werden. Eine solche Lösung ist zwar nicht völlig auszuschließen, muß jedoch die Ausnahme bleiben, da sie, wie die Kommission selbst ausgeführt hat, der der Einführung der Währungsausgleichsbeträge zugrundeliegenden monetären Logik zuwiderläuft.

Über die monetären Faktoren hinaus bezieht sich nämlich die Beurteilung der Kommission, wie ich bereits ausgeführt habe, auch auf die *Marktbedingungen.* Diese können eine gewisse Asymmetrie zwischen gewährten und erhobenen Währungsausgleichsbeträgen rechtfertigen. Die Gleichwertigkeit zwischen Gewährung und Erhebung muß somit nicht absolut sein. Gleichwohl setzt die völlige Abschaffung der bis dahin gewährten Währungsausgleichsbeträge — da sie nicht auf dem Verschwinden der monetären Faktoren beruht, die für ihre Einführung ausschlaggebend waren — voraus, daß die Marktbedingungen durch die Beibehaltung der Währungsausgleichsbeträge stärker verändert würden als durch ihre Abschaffung. Von dieser Fragestellung muß sich die Kommission bei ihrer Entscheidung leiten lassen.

Darüber hinaus muß das ausnahmsweise gewählte Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet sein. Dieser besteht nach der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3281/83, wie bereits erwähnt, darin, durch den *Unterschied* zwischen den Währungsausgleichsbeträgen hervorgerufene „künstliche Handelsströme" auszuschließen. Festzustellen ist aber, daß die zwei Teile der mit dieser Verordnung eingeführten Regelung insoweit nicht dieselbe Wirkung haben. Die Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge bis zum Verschwinden des Unterschieds ist sicher ein für den verfolgten Zweck geeignetes Instrument; die Abschaffung der Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen kann demgegenüber insoweit nichts bewirken.

Zwar hat die Kommission diese Maßnahme im Laufe des Verfahrens mit dem Bestreben gerechtfertigt, einer anderen Art von künstlichen Handelsströmen mit Abfällen vorzubeugen, die wegen ihres schlechten Zustands zur Verarbeitung ungeeignet seien. Ohne auf den Einwand zurückzukommen, den die Klägerin aus der teilweisen Wiedereinführung der Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen durch die Verordnung Nr. 635/84 ableitet, genügt es, festzustellen, eine nachträgliche Begründung, die noch dazu der Rechtfertigung einer Maßnahme dient, die mit dem erklärten Zweck der angefochtenen Verordnung nichts zu tun hat, kann nicht gelten bleiben.

Der fehlende Zusammenhang zwischen der Nichtgewährung von Währungsausgleichsbeträgen und dem Verschwinden der beschriebenen künstlichen Handelsströme reicht aus, um den von der Kommission begangenen offensichtlichen Irrtum darzutun und deshalb zu beantragen, daß der Gerichtshof die Verordnung Nr. 3281/83 in diesem Punkt und aus diesem Grunde für ungültig erklären möge.

Da dem Gerichtshof keine Anhaltspunkte unterbreitet worden sind, die dafür sprächen, ausnahmsweise die Folgen der Ungültigkeit zu begrenzen, sollte diese ihre volle Wirkung entfalten. Entscheiden Sie in diesem Sinne, wird es nach Artikel 176 Absatz 1 EWG-Vertrag Sache der Kommission sein, daraus sowohl hinsichtlich der vorstehend genannten Verordnung als auch des Artikels 1 Ziffer 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 270/84 die Konsequenzen zu ziehen.

8. Aus diesem Grunde und ohne daß die Stichhaltigkeit der anderen von der Klägerin vorgetragenen Rügen zu prüfen wäre, beantrage ich, wie folgt für Recht zu erkennen:

— Die Verordnung Nr. 3281/83 ist ungültig, soweit mit ihr die Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen bei der Ausfuhr von „Käse geringen Werts" abgeschafft wird.

— Die Kommission hat hinsichtlich der Verordnungen Nrn. 3281/83 und 270/84 die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen zu ergreifen.