2. Die Kommission wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Streithelferin zu tragen, jedoch mit Ausnahme der Kosten des Verfahrens auf einstweilige Anordnung, die die Klägerin zu tragen hat.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. März 1979.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 24. JANUAR 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (Verordnung Nr. 805/68 — ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 24) sieht im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit und der Versorgung der Verarbeitungsindustrie mit gefrorenem Fleisch ein spezielles Einfuhrregime — völlige oder teilweise Aussetzung der Abschöpfung auf Drittlandeinfuhren — vor. Es war anfangs so ausgestaltet, daß zur Herstellung von Corned beef in Konserven bestimmtes Fleisch ohne Abschöpfung und ohne mengenmäßige Beschränkungen importiert werden konnte. Für Fleisch, das zur Herstellung anderer Produkte bestimmt war, wurde die Abschöpfung völlig oder teilweise im Rahmen von Mengen ausgesetzt, die in einer geschätzten Bilanz festzulegen waren; die Aussetzung konnte, wenn die Interventionslager einen bestimmten Umfang erreicht hatten, vom Kauf bestimmter Mengen Interventionsfleisch abhängig gemacht werden.

Im Jahr 1974 zwang eine krisenhafte Marktsituation — auf dem Markt der Gemeinschaft bildeten sich große Überschüsse — zur Anwendung von Schutz-

maßnahmen, die auch für die erwähnten privilegierten Importe galten. Dabei blieb es bis zum 1. April 1977.

Im Jahr 1977 wurden im Interesse des Schutzes des Gemeinsamen Marktes die Regeln für den Drittlandhandel sowie das spezielle, für Verarbeiter von Gefrierfleisch geltende Einfuhrregime wesentlich umgestaltet. In dem durch die Verordnung Nr. 425/77 vom 14. Februar 1977 (ABl. L 61 vom 5. 3. 1977, S. 1) geänderten Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 ist nunmehr in Absatz 1 Buchstabe a eine völlige Aussetzung der Abschöpfung „für Fleisch, das zur Herstellung von Konserven bestimmt ist, die keine anderen charakteristischen Bestandteile als Rindfleisch und Gelee enthalten", (Corned beef) sowie in Absatz 1 Buchstabe b eine gänzliche oder teilweise Aussetzung der Abschöpfung für Fleisch, das zur Herstellung von anderen Erzeugnissen bestimmt ist, vorgesehen. Dazu erstellt der Rat vor dem 1. Dezember eine geschätzte Bilanz des Fleisches, das im Rahmen des Spezialregimes eingeführt werden kann, wobei das Fleisch je nach dem soeben erwähnten Verwendungszweck gesondert aufgeführt wird. Ferner heißt es in Artikel 14 Absatz 3:

„Für Fleisch nach Absatz 1

a) ist die Einfuhr bei vollständiger oder teilweiser Aussetzung der Abschöpfung von der Vorlage einer Einfuhrlizenz abhängig, die in den Grenzen der vierteljährlich vorgesehenen Mengen erteilt wird;

b) kann die Einfuhr bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung erforderlichenfalls von der Vorlage eines Kaufvertrags für gefrorenes Fleisch aus Beständen einer Interventionsstelle abhängig gemacht werden."

Außerdem bestimmt Artikel 14 Absatz 4, daß im Verwaltungsausschußverfahren des Artikels 27 festgelegt werden

„a) vierteljährlich die Mengen, die eingeführt werden können, gesondert für Fleisch nach Absatz 1 Buchstabe a und nach Absatz 1 Buchstabe b, sowie der Satz für die Aussetzung der Abschöpfung für Fleisch nach Absatz 1 Buchstabe b und

b) das Verhältnis zwischen den Mengen, die eingeführt werden dürfen, und den Mengen, auf die sich die in Absatz 3 Buchstabe b genannten Kaufverträge beziehen".

Durchführungsvorschriften zu dieser Bestimmung sind in verschiedenen Kommissionsverordnungen ergangen. So enthält die durch die Verordnungen Nrn. 1384/77 (ABl. L 157 vom 28. 6. 1977, S. 16) und 2901/77 (ABl. L 338 vom 28. 12. 1977, S. 9) geänderte Verordnung Nr. 585/77 über die Regelung für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Rindfleisch (ABl. L 75 vom 23. 3. 1977, S. 5) eine Umschreibung des Kreises der zur Stellung von Lizenzanträgen Berechtigten und Vorschriften über die Verpflichtung zur Verarbeitung des importierten Fleisches. Insbesondere bestimmt Artikel 11a — soweit er hier von Interesse ist:

„1. Damit die in Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 genannte besondere Einfuhrregelung Anwendung finden kann:

a) müssen der Lizenzantrag oder die vom selben Interessenten eingereichten Lizenzanträge von dem Original eines Kaufvertrags über gefrorenes Rindfleisch aus Beständen einer Interventionsstelle, der gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2900/77 während des Vierteljahres, in dem der Antrag vorgelegt wurde, geschlossen worden ist, sowie von dem Nachweis der

Zahlung des in diesem Vertrag genannten Kaufpreises begleitet sein; ...

...

2. Die Lizenzanträge sind nur zulässig, sofern:
   a) der Antragsteller eine natürliche oder juristische Person ist, die seit mindestens zwölf Monaten eine Tätigkeit im Vieh- und Fleischsektor ausübt und in einem öffentlichen Register eines Mitgliedstaates eingeschrieben ist;
   b) der Antragsteller in dem in Artikel 9 genannten Fall den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates, in dem der Antrag gestellt wird, nachweist, daß die Herstellung der Konserven in dem im Antrag angegebenen Betrieb mit Einverständnis des Verantwortlichen dieses Betriebs erfolgt ist.

...

5. Bei der Einreichung der Lizenzanträge verpflichtet sich der Antragsteller schriftlich,
   a) die in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 genannten Verarbeitungsgänge bzw.
   b) die in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der gleichen Verordnung genannten Verarbeitungsgänge in dem anläßlich dieser Verpflichtung angegebenen Mitgliedstaat, in dem die Erzeugnisse in den freien Verkehr überführt werden, entweder selbst durchzuführen oder unter seiner Verantwortung durchführen zu lassen.

..."

Aus der Kommissionsverordnung Nr. 597/77 (ABl. L 76 vom 24. 3. 1977, S. 1) „mit Durchführungsbestimmungen für die besondere Einfuhrregelung bei zur Verarbeitung bestimmtem gefrorenen Rindfleisch" ist Artikel 2 zu erwähnen, nach dem die Vorschriften des Artikels 14 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 805/68 angewandt werden können, wenn festgestellt worden ist, daß die Gefrierfleischmengen im Besitz der Interventionsstellen 10 000 t tatsächlich oder voraussichtlich überschreiten. Außerdem ist die Kommissionsverordnung Nr. 2900/77 über die Modalitäten für den Verkauf von Rindfleisch aus Beständen der Interventionsstellen zur Ermöglichung der Einfuhr von zur Verarbeitung bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit vollständiger Aussetzung der Abschöpfung (ABl. L 338 vom 28. 12. 1977, S. 6) anzuführen. Ihr Artikel 1 bestimmt:

„1. Für die Einfuhr bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung gemäß Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 ist die Vorlage eines gemäß dieser Verordnung geschlossenen Kaufvertrags für gefrorenes Fleisch aus Beständen einer Interventionsstelle erforderlich.

2. Vorbehaltlich besonderer, abweichender Vorschriften dieser Verordnung erfolgt der Verkauf nach einem Ausschreibungsverfahren gemäß Verordnung (EWG) Nr. 216/69, insbesondere Artikel 6 bis 14."

In Artikel 2 heißt es:

„1. Eine allgemeine Aufforderung zur Abgabe von Angeboten wird spätestens zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der ersten Einzelausschreibung veröffentlicht.

2. Im Rahmen der Ausschreibungsregelung führen die Interventionsstellen vierteljährlich Einzelausschreibungen durch.

..."

Dem Artikel 3 dieser Verordnung zufolge konnten Angebote das erstemal nur vom 20. bis 30. Januar 1978 eingereicht werden; sie mußten sich auf eine Gesamtmenge von mindestens 5 und höchstens 100 t beziehen. Artikel 4 sieht vor, daß die Mitgliedstaaten der Kommission am 18. Tag jedes Quartals (zum erstenmal am 6. 2. 1978) das Verzeichnis der Bieter und die Mengen der Erzeugnisse, die Gegenstand der abgegebenen Angebote sind, mitteilen. Schließlich ist in Artikel 5 noch davon die Rede, daß unterschiedliche Mindestpreise je nach dem Verwendungszweck des Fleisches festgesetzt werden können.

Die in Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 erwähnte geschätzte Bilanz des Rates „betreffend das für die Verarbeitungsindustrie bestimmte Rindfleisch für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 1978" wurde im Amtsblatt L 330 vom 23. Dezember 1977 S. 30) veröffentlicht. Danach war für das Jahr 1978 von einer Fehlmenge an Verarbeitungsfleisch in Höhe von 50 000 t auszugehen. Sie wurde „im Lichte der 1977 gewonnenen Erfahrungen" so aufgeteilt, daß „a) für 20 000 t Fleisch, das zur Herstellung von Konserven bestimmt ist, die keine anderen charakteristischen Bestandteile als Rindfleisch und Gelee enthalten, die Abschöpfung vollständig ausgesetzt wird und b) für 30 000 t Fleisch, das für die Verarbeitungsindustrie zur Herstellung von anderen Erzeugnissen als Konserven gemäß Buchstabe a bestimmt ist, die Abschöpfung vollständig oder teilweise ausgesetzt wird".

Eine „allgemeine Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen für den Verkauf von gefrorenem Rindfleisch im Besitz der Interventionsstellen zur Ermöglichung der Einfuhr von zur Verarbeitung bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit vollständiger Aussetzung der Abschöpfung" wurde im Amtsblatt C 11 vom 13. Januar 1978 (S. 16) veröffentlicht. In ihr sind die „Rechtsgrundlagen des Verkaufs" angeführt und wird erklärt, daß die Ware dem Meistbietenden zugeschlagen wird. Außerdem heißt es unter 6 b:

„Ist der Angebotspreis niedriger als der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften festgesetzte Mindestpreis, so wird das Angebot abgelehnt", sowie unter 6 d:

„Die Bieter werden von der Interventionsstelle unverzüglich vom Ergebnis ihrer Beteiligung an der Ausschreibung unterrichtet . . ."

In derselben Nummer des Amtsblatts findet sich auf Seite 34 die Ausschreibung Nr. „It. P 1 — Verordnung (EWG) Nr. 2900/77 — über den Verkauf von zur Verarbeitung bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit Knochen, das von der italienischen Interventionsstelle gelagert wird". In ihr ist unter anderem die von der italienischen Interventionsstelle zu verkaufende Rindfleischmenge angegeben.

An dieser Ausschreibung beteiligte sich auch die Klägerin, die Firma Simmenthal, eine seit 1923 existierende, auf die Herstellung von Corned beef spezialisierte Konservenfabrik, die — ihren Angaben zufolge — im Jahr durchschnittlich 20 000 t Rindfleisch verarbeitet. Sie kam dabei aber nicht zum Zuge, da der von ihr gebotene Preis unter dem Mindestpreis lag, den die Kommission in einer Entscheidung vom 15. Februar 1978 (ABl. 1978, L 69, S. 36), in der auch die Höchstmenge des im ersten Vierteljahr 1978 einzuführenden Rindfleisches angegeben war, festgesetzt hatte. Davon wurde die Klägerin in einem Schreiben der italienischen Interventionsstelle AIMA vom 23. Februar 1978 unterrichtet.

In der Überzeugung, daß die Entscheidung der Kommission und das ihr zugrundeliegende System unter verschiedenen Gesichtspunkten zu beanstanden seien, rief die Klägerin am 13. April 1978 den Gerichtshof an. Ursprünglich waren ihre Klageanträge auf die Annullierung einer ganzen Reihe von Akten gerichtet, nämlich

— der Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978,

— der Ausschreibung Nr. „It. P 1 — Verordnung (EWG) Nr. 2900/77",

— der allgemeinen Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen für den Verkauf von gefrorenem Rindfleisch im Besitz der Interventionsstellen zur Ermöglichung der Einfuhr von zur Verarbeitung bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit vollständiger Aussetzung der Abschöpfung,

— der Verordnung Nr. 585/77, vor allem ihres durch die Verordnung Nr. 1384/77 geänderten Artikels 11 und des durch die Verordnung Nr. 2901/77 eingefügten Artikels 11a,

— der Verordnung Nr. 2900/77 und

— der Verordnung Nr. 2901/77, soweit sie die vollständige Aussetzung der Abschöpfung im Rahmen des besonderen Einfuhrregimes für gefrorenes Rindfleisch betrifft.

Dieser Antrag wurde wenige Tage nach Klageeingang in dem Sinne korrigiert, daß von der Aufhebung oder der Unanwendbarkeitserklärung der genannten Akte gesprochen wurde; in der Replik wurde er ferner dahin präzisiert, daß nur die Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 zu annullieren und folglich gemäß Artikel 184 des EWG-Vertrags die Unanwendbarkeit der in der Klageschrift aufgeführten Akte zu erklären sei.

Zu diesen Anträgen nehme ich wie folgt Stellung:

I — Zur Zulässigkeit

Wie Sie wissen, hat die Kommission verschiedene Einwendungen gegen die Zulässigkeit der Klage erhoben.

1. Soweit die Klageanträge in ihrer ursprünglichen Fassung nicht nur die Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978, sondern auch die Aufhebung einer Reihe anderer Akte von allgemeiner Tragweite verlangen, wäre, worauf die Kommission mit Recht hinweist, tatsächlich ihre Unzulässigkeit festzustellen, und zwar — abgesehen von der Rechtsnatur der betreffenden Akte — ganz einfach deswegen, weil insofern selbst bei Hinzurechnung der Entfernungsfristen die Klagefristen abgelaufen wären.

Indessen darf nicht vergessen werden, daß wenige Tage nach Klageeingang und — bezogen auf die Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 — noch innerhalb der Klagefrist die vorhin erwähnte Berichtigung der Klageanträge erfolgte. Dazu hat die Klägerin im Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung und in ihrer Replik klargestellt, daß es ihr nur um die Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 gehe und daß sie bezüglich der anderen angeführten Akte nur die Erklärung der Unanwendbarkeit erreichen wolle. Gegen diese Klarstellung ist meines Erachtens nichts einzuwenden. Wir sollten uns also an die Fassung der Klageanträge halten, die in der Replik festgelegt worden ist, und allein prüfen, ob hiergegen Zulässigkeitseinwendungen bestehen.

2. Dies ist sicher nicht der Fall hinsichtlich des Antrags, der auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 gerichtet ist, jedenfalls soweit man sich auf die Einhaltung der Klagefrist sowie auf die Frage beschränkt, ob die Klägerin unmittelbar und individuell von der genannten Entscheidung betroffen wurde.

Zum ersten Punkt genügt ein Hinweis auf die Daten des Erlasses und der Veröffentlichung der Entscheidung — 15. Februar 1978 und 11. März 1978 — sowie die Feststellung, daß die Klage am 13. April 1978 beim Gerichtshof eingegangen ist.

Was den zweiten Punkt anbelangt, so ist es ausreichend, an den Gang der Dinge zu erinnern, wie er sich aus der Schilderung des Sachverhalts ergibt. Zu der im Amtsblatt vom 13. Januar 1978 veröffentlichten Ausschreibung waren Angebote bis spätestens 30. Januar 1978 einzureichen. Ihre wesentlichen Elemente — Name des Anbieters, Menge und Preis — wurden dann der Kommission übermittelt. Diese legte aufgrund aller Angebote die Mindestpreise und die Mengen des zu importierenden Rindfleisches fest. Damit stand fest, daß Angebote, die — wie das der Klägerin — unter dem Niveau des Mindestpreises lagen, nicht in Betracht kamen und daß solchen Bietern keine Importlizenzen ausgestellt werden konnten. Auch wenn diese Entscheidung nach ihrem Artikel 3 an die Mitgliedstaaten gerichtet war, so steht doch außer Frage, daß die Klägerin davon, weil den Mitgliedstaaten danach keinerlei Handlungsspielraum verblieben war, *unmittelbar* betroffen wurde. Desgleichen ist sie auch *individuell* betroffen; denn die Entscheidung galt nur für Interessenten, die Angebote rechtzeitig eingereicht hatten, also einen geschlossenen Kreis bestimmbarer Personen, auf dessen Umfang es für die Frage des individuellen Betroffenseins nicht ankommen kann. Weitere Ausführungen dazu erübrigen sich wohl angesichts der von der Klägerin angeführten Rechtsprechung. Insbesondere das Urteil in den Rechtssachen 41 bis 44/70 (EuGH 13. Mai 1971 — NV International Fruit Company u. a./Kommission — Slg. 1971, 411) ist in diesem Zusammenhang ganz eindeutig. Auch damals ging es im Rahmen von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Tafeläpfeln darum, daß Lizenzanträge bis zu einem bestimmten Zeitpunkt gestellt werden mußten, daß die Kommission davon informiert wurde und danach aufgrund der Marktlage und der gestellten Anträge über den Umfang der zulässigen Importe entschied. Wenn der Gerichtshof damals im Hinblick darauf, daß die Anzahl der Anträge beim Erlaß der Entscheidung der Kommission feststand und daß nach der Entscheidung der Kommission den Mitgliedstaaten keinerlei Ermessensbefugnisse zustanden, angenommen hat, daß die Kläger, die auch Lizenzanträge gestellt hatten, individuell und unmittelbar betroffen im Sinne von Artikel 173 des EWG-Vertrags waren, so kann im vorliegenden Fall offensichtlich nichts anderes gelten.

3. Tatsächlich haben die Zulässigkeitseinwendungen der Kommission auch eine andere Zielrichtung. Sie ist einmal der Ansicht, der Klägerin fehle es an einem Interesse an der Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978. Daraus würden sich nämlich für die Klägerin keine Vorteile ergeben, weil den seinerzeit zum Zuge gekommenen Bietern, die ihre Geschäfte schon abgewickelt hätten, der Zuschlag nicht rückwirkend entzogen werden

könne und weil die nicht berücksichtigten Angebote mit dem Abschluß der Aktion gegenstandslos geworden seien. Die Kommission hebt ferner hervor, im Grunde gehe es der Klägerin allein um einen Angriff auf die angeführten allgemeinen Akte, also um eine Änderung des besonderen Einfuhrregimes. Dazu aber sei einerseits anzumerken, daß die Klägerin in keinem Fall die Erklärung der Unanwendbarkeit der angezogenen Vorschriften im Tenor eines Urteils erreichen könne; denn der Artikel 184 des EWG-Vertrags eröffne nicht eine autonome Klagemöglichkeit, sondern lasse nur eine zusätzliche Klagebegründung unter Rückgriff auf die einer individuellen Entscheidung zugrunde liegenden allgemeinen Akte zu. Zum anderen sei von einem regelrechten Verfahrensmißbrauch zu sprechen, weil die Klägerin unter Umgehung des Artikels 173, der ihr einen direkten Angriff auf Verordnungen verwehre, den Artikel 184 zu einem gleichartigen Angriff benutzen wolle, wobei sie überdies weniger persönliche Interessen als diejenigen der Verarbeitungsindustrie schlechthin verfolge. Schließlich müsse auch — ganz abgesehen von der Möglichkeit, Rechtsschutz im nationalen Bereich zu suchen, von wo aus dann über Artikel 177 des EWG-Vertrags eine weitreichende und wirksamere Gültigkeitsprüfung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften erreicht werden könne — hinsichtlich des Angriffs der Klägerin, der den erwähnten allgemeinen Akten gilt, von fehlendem Rechtsschutzinteresse gesprochen werden. Denn der Klägerin erwachse aus der Vernichtung des besonderen Einfuhrregimes kein Vorteil, und sie habe auch, da im Gerichtsverfahren keine konkreten Anweisungen zur Gestaltung wirtschaftspolitischer Entscheidungen gegeben werden könnten, nicht die Garantie, in Zukunft abschöpfungsfreie Einfuhren tätigen zu können.

Zu diesen Einwendungen ist meines Erachtens im einzelnen folgendes zu sagen.

a) Die Annahme, es fehle der Klägerin an einem Interesse an der Aufhebung der Kommissionsentscheidung vom 15. Februar 1978, weil deren Wirkungen nach Abschluß des ersten Ausschreibungsverfahrens nicht rückgängig gemacht und dieses nicht unter erneuter Beteiligung der Klägerin wiederholt werden könne, erscheint mir keineswegs zwingend. Würde man solche Überlegungen als relevant anerkennen, so entfiele bei derartigen Entscheidungen immer die Möglichkeit der Klage, was sicher unerträglich wäre. Hier muß man folglich die Begründung eines Klageinteresses in anderer Weise zulassen. So ist etwa zu denken an die Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen, wovon die Klägerin freilich wegen geringer Erfolgsaussichten nach der ersten Durchführung eines solchen Ausschreibungsverfahrens nicht spricht. Oder man muß einfach die Tatsache als ausreichend ansehen, daß mit einer Fortsetzung und Wiederholung des Verfahrens in gleicher Weise zu rechnen ist, was bei einem solchen, auf eine gewisse Dauer angelegten System, das periodisch zur Anwendung gelangt, sicherlich zutrifft.

b) Zweifellos irrelevant für die Beurteilung der Klagemöglichkeiten nach Gemeinschaftsrecht ist auch der Hinweis auf etwaige nationale Klagemöglichkeiten und damit verbundene Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 des EWG-Vertrags.

Das gemeinschaftliche Rechtsschutzsystem ist ohne jede Frage autonom; daher sind seine Möglichkeiten allein nach Kriterien des Gemeinschaftsrechts zu beurtei-

len. Nirgends im Vertrag finden sich Anzeichen dafür, daß hier im Verhältnis zum nationalen Rechtsschutz eine Art Subsidiaritätsprinzip gelten sollte. Dieses müßte auch auf allergrößte Bedenken stoßen. Entweder schlösse es nämlich ein, daß dieser Gerichtshof auch über nationale Klagemöglichkeiten urteilen, also — was oft problematisch ist — nationales Recht auslegen müßte. Oder es wäre — sollte dies vermieden werden — beim Auftauchen von Zweifelsfragen zunächst eine Klärung im nationalen Bereich zu erstreben mit der Folge, daß dieser Gerichtshof erst angerufen werden könnte, wenn sich — was unter Umständen beträchtiche Zeit dauern mag — endgültig zeigt, daß nationale Klagemöglichkeiten tatsächlich ausscheiden. Daß beides vollkommen indiskutabel ist, liegt meines Erachtens auf der Hand. Deshalb braucht uns die im Verfahren erörterte Frage, ob der Antwortbescheid der AIMA vom 23. Februar 1978 hätte angefochten oder die hier interessierende Problematik in anderer Weise, etwa durch Klage gegen Abschöpfungsbescheide, zum Gegenstand eines nationalen Verfahrens hätte gemacht werden können, nicht weiter zu beschäftigen. Ich will dazu aber doch wenigstens andeuten, daß mir überzeugend erscheint, was die Klägerin und der Vertreter der italienischen Regierung unter Hinweis auf die Rechtsprechung des italienischen Staatsrates zu der Möglichkeit ausgeführt haben, Handlungen der AIMA im Ausschreibungsverfahren, die nichts anderes darstellen als die Mitteilung der Folgen einer auf Gemeinschaftsebene getroffenen Ermessensentscheidung, vor einem italienischen Gericht anzufechten.

c) Geht man davon aus, daß eine Anfechtung der Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 zulässig ist, so steht damit aber grundsätzlich auch fest, daß die allgemeinen, der Entscheidung zugrundeliegenden Akte und Verordnungen zulässigerweise in die Kritik mit einbezogen worden sind. Auch wenn klar ist, daß die allgemeine Regelung das eigentliche Angriffsziel darstellt, kann man doch nicht von einem Verfahrensmißbrauch sprechen und dazu auch nicht einwenden, es fehle insofern an einem klägerischen Interesse.

Mit Recht hat die Klägerin in diesem Zusammenhang geltend gemacht — und dazu konnte sie sich auf die Rechtsprechung berufen —, daß dann, wenn eine angegriffene Entscheidung die unmittelbare Anwendung einer allgemeinen Regel darstellt, die Einrede der Rechtswidrigkeit dieser Regel einem generellen Rechtsgrundsatz entspricht. Dazu sei lediglich an die Urteile in den Rechtssachen 9/56 (EuGH 13. Juni 1958 — Meroni & Co., Industrie Metallurgiche/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1958, 9), 15/57 (EuGH 13. Juni 1958 — Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1958, 159), 18/62 (EuGH 16. Dezember 1963 — Emilia Barge/Hohe Behörde der EGKS, — Slg. 1963, 561) und 32/65 (EuGH 13. Juli 1966 — Regierung der Italienischen Republik/Rat der EWG und Kommission der EWG, Slg. 1966, 457) erinnert. Zum anderen darf nicht vergessen werden, daß für eine solche Einrede, die nichts anderes als eine besondere Klagebegründung ist, der Nachweis eines speziellen Interesses nicht verlangt wird (vgl. Urteil in den Rechtssachen 41 bis 44/70). Würde anders verfahren, so

wäre tatsächlich von einer unverständlichen Diskriminierung direkter Klagemöglichkeiten im Vergleich zu Vorabentscheidungsverfahren, die sich aus nationalen Prozessen ergeben, zu sprechen; denn in Vorlageverfahren wird bekanntlich, auch wenn nach der Gültigkeit allgemeiner Regelungen gefragt wird, nicht kontrolliert, ob eine derartige Prüfung für das nationale Verfahren tatsächlich erforderlich ist oder nicht.

Darüber hinaus muß aber auch anerkannt werden, daß in Wahrheit ein Interesse der Klägerin an der gerichtlichen Überprüfung der angeführten allgemeinen Akte und an der Feststellung ihrer Unanwendbarkeit nicht bestritten werden kann. Keineswegs geht es ja darum, das ganze System der privilegierten Einfuhren zu Fall zu bringen, sondern es wird nur Kritik an bestimmten Anwendungsmodalitäten geübt. Sollte diese sich als begründet erweisen, so besteht durchaus eine Chance, daß es zu einer Änderung in einem für die Klägerin günstigen Sinne kommt. Dagegen denkt wohl niemand daran, in einem solchen Falle das gesamte Einfuhrregime zu beseitigen, dessen grundsätzliche Notwendigkeit in Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 im Hinblick auf die Auswirkungen der gemeinsamen Marktorganisation und des GATT-Einfuhrregimes auf die Verarbeitungsindustrie anerkannt worden ist.

d) Hat sich somit gezeigt, daß keines der bisher im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung behandelten Bedenken durchgreifen kann, so ist nur noch auf die Frage einzugehen, ob die Feststellung der Unanwendbarkeit einer oder mehrerer hier interessierender Verordnungen gegebenenfalls im Tenor des Urteils erfolgen kann. In diesem Punkt muß man wohl der negativen Meinung der Kommission folgen, weil es sich bei der Einrede der Rechtswidrigkeit allgemeiner Akte lediglich um eine besondere Art der Klagebegründung handelt. Indessen zwingt diese Erkenntnis sicher nicht dazu, die Klage, die auf eine Feststellung im Tenor abzielen scheint, für unzulässig zu erklären, sondern es besteht allenfalls Veranlassung, die Konsequenzen einer derartigen Klagegründung im Urteil an der Stelle zu behandeln, die der Gerichtshof für angemessen hält.

II — Zur Hauptsache

Bei der Prüfung der Klagebegründung, der wir uns danach zuwenden können, erscheint es mir angebracht, zunächst auf die materiell-rechtliche Kritik der Klägerin einzugehen, die sie gegen die angegriffene Entscheidung und das System vorgebracht hat, das diese Entscheidung ermöglichte, und erst im Anschluß daran angebliche Form- und Verfahrensfehler zu behandeln.

1. Die Klägerin beanstandet vor allem die Umgrenzung des Kreises der Personen, die zu dem besonderen, mit der Abnahme von Interventionsfleisch gekoppelten Einfuhrregime zugelassen werden. Dadurch, daß man sich nicht auf die Verarbeiter, für die das Sondereinfuhrregime gedacht sei, beschränkt habe und weil man nicht bestimmt habe, daß das von den Interventionsstellen zu kaufende Fleisch verarbeitet werden müsse, seien die Verarbeiter, die im Grunde begünstigt werden sollten, diskriminiert worden. Diese Ausdehnung des Teilnehmerkreises habe auch dazu geführt, daß jeder Bieter nur sehr begrenzte Mengen zu-

gewiesen erhalte. Nach Auffassung der Klägerin wäre es angemessener, bei Beschränkung auf die Verarbeiter oder zumindest deren Privilegierung eine Verteilung unter Berücksichtigung der Verarbeitungskapazitäten und der bisherigen Handelsströme vorzunehmen. Ferner meint die Klägerin — und auch das ist zu sehen vor dem Hintergrund der Kritik, die den Teilnehmerkreis betrifft —, die Kommission habe sich zu Unrecht an Angeboten namentlich von Händlern orientiert, die sich zum Teil nur aus Spekulationsgründen an den Ausschreibungen beteiligten, und sie habe so überhöhte Mindestpreise festgesetzt. Auf diese Weise habe sie das Ziel des Sondereinfuhrregimes — günstige Versorgung der Verarbeiter mit Drittlandfleisch — mißachtet. Man müsse davon ausgehen, daß der Vorteil der Abschöpfungsfreiheit durch überhöhte Mindestpreise so gut wie aufgezehrt werde; zumindest sei das Ziel der Begünstigung der Verarbeiter in unzulässigem Ausmaß vernachlässigt worden zugunsten der Bestrebung, die Interventionslager zu entlasten, und auf diese Weise seien den Verarbeitern Belastungen auferlegt worden, die eigentlich von der Allgemeinheit getragen werden müßten. Endlich müsse auch noch bemängelt werden, daß die Kommission für die verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Mindestpreise festgesetzt und damit gegen den Gedanken der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts verstoßen habe.

a) Zu diesen Vorwürfen ist vorweg festzuhalten, daß das Prinzip der hier interessierenden Regelung — Koppelung vorteilhafter Drittlandimporte mit dem Absatz von Interventionsfleisch — von der Klägerin nicht in Frage gestellt wird. Eine andere Haltung wäre auch schwer verständlich angesichts der Rindfleischüberschüsse in der Gemeinschaft, die Anfang 1978 — wie uns erklärt wurde — zu Lagerbeständen in Höhe von 450 000 t geführt haben.

Wer aber dieses Prinzip akzeptiert, nimmt damit eo ipso Einschränkungen der privilegierten Importe hin und anerkennt damit auch die Notwendigkeit, daß die Einräumung von Vergünstigungen beim Import von gewissen, im gemeinsamen Interesse liegenden Gegenleistungen abhängig gemacht wird. Dabei ist offensichtlich, daß den Gemeinschaftsorganen bei der Bemessung dieser Faktoren ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Bei seiner Handhabung ist es keineswegs a priori ausgeschlossen, daß es nach allen zu berücksichtigenden Umständen und namentlich je nach der Marktlage zu ganz beträchtlichen Verringerungen der Einfuhrprivilegien kommen kann. Treten solche ein, so muß in jedem Fall bei der Beurteilung der Frage, ob die Interessen der Verarbeitungsindustrie ausreichend berücksichtigt werden, auch in Rechnung gestellt werden, daß für sie im Rahmen des Gesamtsystems auch erhebliche andere Vergünstigungen bestehen. Hier kommen etwa abschöpfungsfreie Einfuhren im Rahmen von GATT-Zollkontingenten oder von auf AKP-Erzeugnisse angewandten Einfuhrquoten in Betracht. Als solche sind auch Beihilfen für private Lagerhaltung anzusehen. Außerdem dürfen Spezialverkäufe von Interventionsfleisch zu herabgesetzten Preisen gerade an die Verarbeitungsindustrie nicht vergessen werden, wie sie etwa im November 1977 und im August 1978 stattgefunden haben, wobei den italienischen Verarbeitern 4 000 bzw. 3 000 t zu dem

recht günstigen Preis von 950 RE/t überlassen wurden.

b) Was sodann die Frage der Umgrenzung des Personenkreises angeht, der zu der hier interessierenden Sonderaktion zugelassen worden ist, so legte die Kommission bekanntlich auf das in Artikel 7 der Verordnung Nr. 805/68 für den Absatz der von den Interventionsstellen aufgekauften Erzeugnisse festgelegte Prinzip Wert, nach dem „allen gleicher Zugang zu den Waren und allen Käufern gleiche Behandlung gewährleistet wird". Nach Ansicht der Klägerin wäre dagegen das Hauptaugenmerk darauf zu richten gewesen, daß den Verarbeitern Vergünstigungen eingeräumt würden. Dies hätte, sollten Diskriminierungen zu ihrem Nachteil vermieden werden, bedeutet, daß die Sonderaktion auf sie zu beschränken gewesen wäre. In Wahrheit stehe eine solche Haltung auch nicht in Widerspruch zu dem von der Kommission angeführten Prinzip. Dazu liefere nämlich die Verordnung Nr. 98/69 (in der Fassung der Verordnung Nr. 429/77 — ABl. L 61 vom 5. 3. 1977, S. 18) eine authentische Interpretation. Ihr zufolge seien Differenzierungen nach objektiven Kriterien durchaus erlaubt, namentlich seien Abweichungen möglich — und dies müsse auch bei der Koppelung gelten —, wenn es um den Absatz von Erzeugnissen gehe, die für besondere Zwecke bestimmt seien. Von Interesse sei außerdem, daß im Rahmen eines ähnlichen Sondereinfuhrregimes (Einfuhr von männlichen zum Mästen bestimmten Jungrindern gemäß Art. 13 der Verordnung Nr. 805/68) anders als nach der Verordnung Nr. 2900/77, die in Wahrheit dem Handel einen Vorrang einräume, in der Verordnung Nr. 2902/77 eindeutig den landwirtschaftlichen Erzeugern ein Vorrang zuerkannt worden sei.

Zu diesem Streitpunkt ist zunächst einmal hervorzuheben, daß der zuletzt erwähnte Hinweis sicherlich keinen Argumentationswert besitzt, weil das für Jungrinder geltende Einfuhrregime sich auf eine vollständige oder teilweise Aussetzung der Abschöpfung beschränkt (Art. 13 der Verordnung Nr. 805/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 425/77 — ABl. L 61 vom 5. 3. 1977, S. 1), also keine Koppelung mit dem Absatz von Interventionsfleisch vorsieht, wie dies in Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 der Fall ist.

Überzeugend erscheint mir auch, daß die Regelung deshalb nicht auf den Kreis der Verarbeiter beschränkt werden konnte, weil es um die Einfuhr von Fleisch geht und viele Verarbeiter — auch in Italien wenigstens die kleineren — nicht direkt importieren, sondern den Handel einschalten. Solche Interessenten — und dies wäre sicherlich diskriminierend — wären bei der von der Klägerin gewünschten Regelung nicht zum Zuge gekommen; denn eine Ausstellung von Importlizenzen auf sie und eine Abtretung an Importeure ist nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 585/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 1384/77 nicht möglich.

Zu bedenken ist ferner, daß eine Koppelung nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 — weil es an einer entsprechenden deutlichen Einschränkung fehlt — ganz generell zulässig ist; abschöpfungsfreie Importe können also nicht nur verbunden werden mit dem Absatz von Interventionsfleisch, das sich allein für

die Verarbeitung eignet, sondern auch mit dem Absatz von Interventionsfleisch schlechthin, also auch solchem, das für den allgemeinen Verbrauch bestimmt ist. Tatsächlich wurde im vorliegenden Fall offenbar die an zweiter Stelle genannte Möglichkeit gewählt. Dies läßt sich einer Äußerung der Klägerin entnehmen, nach der es sich nicht um Interventionsfleisch für die Verarbeitungsindustrie gehandelt habe. Dafür spricht auch die bereits erwähnte Bilanz des Rates vom 13. Dezember 1977, die der Ausschreibung vom Januar 1978 zugrunde lag. Sie stellte einander gegenüber den Bedarf der Verarbeitungsindustrie und die in der Gemeinschaft verfügbare Menge, die sich unter anderem aus öffentlicher und privater Lagerhaltung, aus Zollkontingenten und aus Importen aus AKP-Staaten ergibt. Wenn danach die Schlußfolgerung gezogen wurde, es verbleibe ein Defizit für die Verarbeitungsindustrie in Höhe von 50 000 t, für das besondere Importe vorzusehen seien, so kann dies nur bedeuten, daß es nicht für notwendig erachtet wurde, das Interventionsfleisch, das an diese Einfuhr gekoppelt wurde, ebenfalls der Verarbeitungsindustrie vorzubehalten. Wenn es sich aber um eine Koppelung dieser Art handelt, ist es natürlich ausgeschlossen, für das betreffende Interventionsfleisch eine Verarbeitungspflicht vorzusehen, wie sie die Klägerin fordert. Ebenso sinnlos muß es auch erscheinen, den Absatz derartigen Interventionsfleisches den Verarbeitern vorzubehalten, denn sie wären auf diese Weise in eine Rolle — die von Händlern — gezwungen worden, die ihren Funktionen fremd ist. In einem solchen Fall muß es vielmehr naheliegen, den Akzent auf das in Artikel 7 der Verordnung Nr. 805/68 verankerte Prinzip zu legen und, wie es die Kommission getan hat, allen Interessenten gleichen Zugang zu der Koppelungsaktion zu verschaffen.

Dazu kommt außerdem noch — und damit wird vollends deutlich, daß der Kommission ein Ermessensmißbrauch nicht vorgeworfen werden kann —, daß in Wahrheit nicht von einer vollständigen Gleichbehandlung aller Interessenten gesprochen werden kann, daß vielmehr die priviligierte Situation der Verarbeiter durchaus zur Geltung kam. Es war nämlich in angemessener Weise dafür gesorgt, daß andere Interessenten, denen Zugang zu den privilegierten Importen verschafft wurde, das Importfleisch der vorgesehenen Verwendung, d. h. der Verarbeitung, zuführten. Ich erinnere dazu an Artikel 9 der Verordnung Nr. 585/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 1384/77, wonach in der Lizenz der Betrieb anzugeben ist, in dem die Verarbeitung des Fleisches zu Konserven erfolgt. Ferner hat sich nach Artikel 11 dieser Verordnung der Antragsteller zu verpflichten, selbst oder unter seiner Verantwortung die Verarbeitung durchzuführen oder durchführen zu lassen, sowie den Beweis zu erbringen, daß die Konserven in dem im Lizenzantrag genannten Betrieb mit der Zustimmung des für diesen Betrieb Verantwortlichen hergestellt werden. Außerdem ist auf den entsprechend formulierten Artikel 11 a, der durch die Verordnung Nr. 2901/77 in die Verordnung Nr. 585/77 eingefügt worden ist, hinzuweisen.

Demnach kann tatsächlich nicht davon die Rede sein, daß die Regelung nur als rechtmäßig anerkannt werden könnte, wenn sie nach den Vorstellungen der Klägerin ausgestaltet gewesen wäre. Eben weil sie das Prinzip des gleichen Zugangs zum Interventionsfleisch und das Prinzip

der Begünstigung der Verarbeitungsindustrie gleichermaßen berücksichtigt, muß vielmehr festgestellt werden, daß sie im Einklang mit den Regeln der Marktorganisation für Rindfleisch und keineswegs im Widerspruch zum Diskriminierungsverbot steht.

c) Im Anschluß daran ist der Frage nachzugehen, ob gegen das Prinzip der Berücksichtigung der Angebotspreise und der demgemäß festgelegten Mindestpreise sowie dagegen, daß für jeden Teilnehmer an der Ausschreibung die gleiche Höchstmenge galt, begründete Einwendungen erhoben werden können. Nach Ansicht der Klägerin wäre eine Aufteilung der Mengen nach Verarbeitungskapazitäten angemessener gewesen. Außerdem meint sie, das System verlange, daß die Preise in der Nähe der Weltmarktpreise lägen. Dies sei aber offensichtlich nicht zu erreichen, wenn alle möglichen Preisangebote berücksichtigt würden, nämlich solche von Verarbeitern, die aus Gründen der Diversifizierung oder wegen der von ihnen hergestellten Produkte geringere Kosten hätten, sowie solche von anderen Interessenten, die Interventionsfleisch zu für sie vorteilhaften Bedingungen an den Einzelhandel abgäben und Importfleisch mit beträchtlichem Gewinn an die Verarbeiter veräußerten.

Was diesen Fragenkreis angeht, so basiert die Ansicht, die zur Verfügung stehenden Mengen sollten nach Verarbeitungskapazitäten aufgeteilt werden, offensichtlich auf dem Gedanken, daß an dem besonderen Einfuhrregime nur die Verarbeiter beteiligt werden sollten, ein Gedanke, der jedoch, wie schon gezeigt, verworfen werden muß. Auch hat die Kommission dazu überzeugend dargetan, daß sich selbst bei Beschränkung auf Verarbeiter sehr große Schwierigkeiten hinsichtlich der Bestimmung der Verarbeitungskapazitäten ergeben würden. Zudem würde dies, weil größere Verarbeiter in anderen Mitgliedstaaten anzutreffen sind, zu einer Benachteiligung gerade der kleineren italienischen Unternehmen führen und so eine regionale Ausgewogenheit verhindern.

In bezug auf die Art der Preisbestimmung ist es offenbar abwegig, von einer generellen Notwendigkeit der Annäherung an die Weltmarktpreise zu sprechen. Ein solches Erfordernis trifft zwar wohl für Importfleisch zu und dürfte auch bei Zwischenschaltung von Händlern und Hinzurechnung einer entsprechenden Spanne im wesentlichen erreicht werden, sorgt doch die Verarbeitungspflicht für eine starke Position der Verarbeiter und damit dafür, daß von den Importeuren übertriebene Forderungen nicht gestellt werden können. Für Interventionsfleisch gilt dies dagegen schon deswegen nicht, weil es nicht zwangsläufig für die Verarbeitung bestimmt ist. Insofern kann zu Recht darauf geachtet werden, daß der Preis eine gewisse Höhe erreicht. Das ist einmal gerechtfertigt im Interesse der Interventionsstellen, das nach dem System der Koppelung zur Geltung kommen soll. Zum anderen muß bedacht werden, daß nur bei einer Berücksichtigung der Höchstangebote eine Atomisierung der zur Verfügung stehenden Mengen verhindert werden kann, zu der es im Jahr 1977 bei der Anwendung eines anderen Regimes unerfreulicherweise gekommen war.

Anzumerken wäre in diesem Zusammenhang überdies, daß nicht recht einleuchtet, warum nur Händler für Interventionsfleisch, das nicht von vornherein zur Verarbeitung bestimmt ist, höhere Preise erzielen können. Tatsächlich spricht wohl nichts dagegen, daß sich auch Verarbeiter, die an der Ausschreibung teilnehmen, entsprechend verhalten und damit Verluste durch die Übernahme von Interventionsfleisch vermeiden.

Schließlich kann nach allem, was bisher schon gesagt wurde, auch die Begrenzung der Mengen je Anbieter schwerlich als unberechtigt bezeichnet werden. Würde sie nämlich nicht bestehen, so ginge der größte Teil des zur Verfügung stehenden Fleisches an die wirtschaftlich stärkeren Unternehmen, die höhere Angebote einreichen können. Diese Mengenbegrenzung muß also sicherlich im Interesse einer ausgewogenen Verteilung als angemessen und gerechtfertigt angesehen werden.

d) Danach ist nur noch zu fragen, ob die Mindestpreise im vorliegenden Fall zu hoch angesetzt wurden, so daß der für die Verarbeiter aus dem Sondereinfuhrregime sich ergebende Vorteil praktisch aufgehoben oder doch unverhältnismäßig eingeschränkt wurde. Außerdem ist dem Vorwurf nachzugehen, die Kommission habe zu Unrecht unterschiedliche Mindestpreise für die verschiedenen Mitgliedstaaten festgesetzt.

Was die Preisfestsetzung angeht, so weist die Klägerin zur Begründung ihrer Ansicht darauf hin, daß die Weltmarktpreise seinerzeit bei rund 900 RE/t gelegen hätten, daß der normale Abgabepreis für Interventionsrindfleisch ungefähr 1 300 RE/t, der von der Kommission festgesetzte Mindestpreis jedoch 1 600 RE/t betragen habe. Sie übersieht hierbei aber einmal, daß kein Zwang zur Verarbeitung des Interventionsrindfleisches bestand, daß es vielmehr von den Verarbeitern wie von den Händlern auch vorteilhaft auf dem Markt abgesetzt werden konnte. Es besteht also durchaus kein Anlaß, einen Durchschnittseinstandspreis für Verarbeitungsfleisch aus dem Preis für Interventionsfleisch, wie er sich nach der Ausschreibung ergeben hat, und aus dem Preis für Importfleisch zu bilden. Zum anderen muß, selbst wenn man von der Verarbeitung des aus der Intervention zu erwerbenden Rindfleisches ausgeht, bedacht werden, daß der entsprechenden Menge — sie betrug bekanntlich höchstens 100 t — in aller Regel — ich erinnere an die Erklärung der Klägerin, sie habe vor 1974 aus dritten Ländern jährlich rund 10 000 t importiert — eine wesentlich größere Menge Importfleisch gegenübersteht, das gegebenenfalls, weil insofern ja Verarbeitungspflicht besteht, von anderen Teilnehmern an der Ausschreibung, die nicht selbst Verarbeiter sind, zugekauft wird. Macht man aber danach eine Berechnung der Einstandspreise auf, so dürfte angesichts einer ersparten Abschöpfung von über 1 000 Re/t auch bei Berücksichtigung einer Händlerspanne — daß diese in aller Regel bei 20 % liege, wurde uns nicht bewiesen — und auch beim Erwerb einer geringen Menge von Interventionsfleisch zu einem Preis, der rund 300 RE/t über dem normalen Abgabepreis von Interven-

tionsfleisch liegt, immer noch ein Vorteil für die Verarbeiter vorhanden sein, der die Feststellung ausschließt, das Ziel, sie mit dem besonderen Einfuhrregime zu begünstigen, sei in unzulässigem Ausmaß vernachlässigt worden.

Zu der unterschiedlichen Festsetzung von Mindestpreisen für die verschiedenen Mitgliedstaaten muß einmal hervorgehoben werden, daß sie, weil für Italien das niedrigste Niveau gewählt wurde, gerade zu einer Begünstigung italienischer Unternehmen führte. Außerdem hat die Kommission gezeigt, daß für ein solches Vorgehen objektive Gründe sprechen und daß deshalb eine Diskriminierung nicht angenommen werden kann. So variieren schon die Interventionspreise zwischen den Mitgliedstaaten, es müssen Qualitätsunterschiede berücksichtigt werden, und es ist auf die unterschiedlichen Markt- und Wettbewerbsbedingungen zu achten, weswegen ja auch die normalen Verkaufspreise für Interventionsfleisch für die Mitgliedstaaten nicht einheitlich sind. Hätte man dem nicht Rechnung getragen und bei der Ausschreibung nicht darauf geachtet, daß der Mindestpreis in den verschiedenen Mitgliedstaaten ungefähr den gleichen Abstand zum normalen Verkaufspreis für Interventionsfleisch aufweist — in Italien war der Abstand sogar kleiner als in anderen Mitgliedstaaten —, so wäre es zu einem regionalen Ungleichgewicht gekommen und wären gerade italienische Abnehmer gegenüber Interessenten aus anderen Mitgliedstaaten mengenmäßig benachteiligt worden. Dafür aber, daß Veranlassung bestanden hätte, die Mindestpreise für Italien auf einem noch geringeren Niveau festzusetzen, wurde im Verfahren nichts Überzeugendes vorgetragen. In Wahrheit hätte dies wohl die regionale Ausgewogenheit zum Nachteil anderer Mitgliedstaaten beträchtlich gestört und namentlich, weil dann anderen Mitgliedstaaten nur kleinere Mengen zur Verfügung gestanden hätten, die Notwendigkeit mit sich gebracht, für diese die Mindestpreise noch höher, als ohnehin geschehen, festzusetzen.

e) Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß der klägerische Vorwurf, das System sei diskriminierend und mißachte den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, ebensowenig begründet ist wie der gleichartige, in bezug auf die unmittelbar angegriffene Entscheidung vorgetragene Vorwurf.

2. Ich komme danach zur Kritik der Klägerin an dem eingeschlagenen Verfahren. Nach ihrer Ansicht hätte der Grundsatz der Unparteilichkeit der Verwaltung verlangt, daß die Anonymität der Angebote gewahrt wird; es hätte also in ähnlicher Weise verfahren werden müssen, wie in der Richtlinie Nr. 71/305 für die Ausschreibung öffentlicher Arbeiten vorgesehen ist. Statt dessen seien sowohl den nationalen Verwaltungen, deren Vertreter auch im Verwaltungsausschuß sitzen, als auch der Kommission die Namen der Anbieter und deren Preisangebote bekannt gewesen, und dies habe es ermöglicht, Mindestpreise und Mengen so festzusetzen, daß unerwünschte Anbieter ausgeschlossen worden seien.

Dazu ist zunächst einmal festzustellen, daß in Anbetracht des Systems, nach dem es — vgl. Artikel 3 der Verordnung Nr. 2900/77 — im Interesse einer gerechten Verteilung ausgeschlossen ist, daß ein Unternehmen mehrere Angebote in den verschiedenen Mitgliedstaaten abgibt, nicht darauf verzichtet werden kann, der Kommission, die die dazu notwendigen Kontrollen durchführen muß,

die Namen der Teilnehmer an der Ausschreibung zur Kenntnis zu bringen. Außerdem muß man nach der Schilderung des Verfahrens, die in der mündlichen Verhandlung gegeben worden ist, den Eindruck haben, daß seine Ausgestaltung insofern unbedenklich erscheint, als offenbar zwei Listen angefertigt worden sind, eine, in der die Angebote ohne Namensnennung nach ihrer Bedeutung, und eine, in der die Anbieter in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt waren. Sollte daneben aber durch die Vertreter der nationalen Behörden im Verwaltungsausschuß tatsächlich bekanntgeworden sein, welcher Anbieter welches Angebot abgegeben hat, so dürften daraus gleichwohl grundsätzliche Bedenken nicht erwachsen. In der Tat ist die Gefahr einer Manipulierung durch die Kommission nicht zu erkennen, denn ihre Entscheidung wurde offensichtlich im wesentlichen nach objektiven Kriterien — Höhe der Angebote und ein für alle Mitgliedstaaten ungefähr gleich großer Abstand zu den normalen Abgabepreisen für Interventionsfleisch — getroffen.

Ich glaube deshalb nicht, daß der Umstand, daß eine besondere Absicherung der Anonymität der Angebote, wie sie der Klägerin im einzelnen vorschwebt, unterblieben ist, einen Anlaß geben sollte, die angegriffene Entscheidung aufzuheben.

3. Danach muß nur noch der Vorwurf der mangelnden Begründung untersucht werden, den die Klägerin sowohl in bezug auf die der angegriffenen Entscheidung zugrundeliegenden Verordnungen und allgemeinen Akte als auch in bezug auf diese Entscheidung selbst erhoben hat. Sie meint, es hätte, da in der Grundverordnung Nr. 805/68 ohne Festlegung der dafür maßgebenden Kriterien nur von der Möglichkeit gesprochen werde, abschöpfungsfreie Importe von Bezügen bei den Interventionsstellen abhängig zu machen, und da in der Verordnung Nr. 597/77 für die erwähnte Koppelung nur ein Mindestumfang der Interventionslager festgelegt worden sei, in dem Gemeinschaftsakt, in dem zum erstenmal eine Koppelung für das Jahr 1978 angeordnet worden sei, Näheres angegeben werden müssen. Insbesondere hätten Erklärungen gegeben werden müssen zum Umfang der Interventionslager sowie zu der Größe der für die industrielle Verarbeitung geeigneten Bestände im Sinne des Artikels 9 der Verordnung Nr. 1896/73 (ABl. L 193 vom 14. 7. 1973, S. 18), und es hätte etwas ausgeführt werden sollen zu dem Verhältnis zwischen Importmengen und Bezügen bei den Interventionsstellen, das im Anhang zur Verordnung Nr. 2901/77 festgelegt worden ist. Darüber hinaus hätten nach Meinung der Klägerin in der angegriffenen Entscheidung, in der die Importmenge und die Mindestpreise festgelegt worden sind, die Kriterien angeführt werden müssen, nach denen sich die Mindestpreise bestimmen, und zwar in unterschiedlicher Weise für die verschiedenen Verarbeitungsregime und die verschiedenen Mitgliedstaaten. Nicht zuletzt hätten nach der Auffassung der Klägerin Erklärungen gegeben werden müssen zur Festlegung der Importmengen für die verschiedenen Zeiträume sowie zu ihrer Aufteilung auf die verschiedenen Mitgliedsländer und die in Betracht kommenden Verarbeitungsregime.

Zu diesen Vorwürfen muß man sicher einräumen, daß die im vorliegenden Fall für die verschiedenen Akte gegebene Begründung tatsächlich nicht sehr ergiebig ist. Andererseits steht nach der Rechtsprechung fest — ich erinnere nur an das vor kurzem ergangene Urteil in der Rechtssache 87/78 (EuGH 30. November 1978 — Firma Welding/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof) —, daß die Anforderungen an die Begründung allgemeiner Akte — und dazu ist in gewissem Sinne auch die Entscheidung über die Festlegung der Mindestpreise zu rechnen —

nicht zu hoch geschraubt werden dürfen. So muß nicht jede Einzelheit besonders begründet werden, sondern es reicht vielfach — namentlich wenn man den Normenzusammenhang berücksichtigt — ein Hinweis auf die Gesamtsituation und die mit einer Regelung verfolgten allgemeinen Ziele aus.

Beurteilt man die klägerische Kritik vor diesem Hintergrund, so ist zunächst einmal wichtig — und dies bezieht sich auf den ersten Teil des Vorwurfs —, daß die Anwendung des Koppelungs-Systems offensichtlich vom Grad der Schwierigkeiten, die auf dem Gemeinschaftsmarkt herrschen, also namentlich vom Umfang der Interventionslagerbestände, abhängt. Das kommt in Artikel 2 der Verordnung Nr. 597/77 zum Ausdruck, wonach beim Überschreiten einer bestimmten Mindestmenge, die in den Interventionslagern vorhanden ist, das Koppelungs-System angewandt werden kann. Daneben in der Verordnung, die das System zur Anwendung bringt, den tatsächlichen Umfang der Lagerbestände anzugeben, erscheint mir nicht erforderlich, wird darüber doch ständig berichtet, so daß interessierte Kreise insofern durchaus informiert sind. Desgleichen ist es meines Erachtens nicht unbedingt erforderlich, Näheres zum Verhältnis zwischen Importmenge und abzunehmendem Interventionsfleisch auszuführen. Auch dies richtet sich selbstverständlich nach dem Umfang der Interventionsbestände, und insofern ist auch von Interesse, was in der in Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 vorgesehenen Ratsbilanz dargelegt wird.

Für die Festlegung der Mindestpreise ist zum anderen von Bedeutung, daß in der allgemeinen Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen (ABl. C 11 vom 13. 1. 1978, S. 16) die für den Verkauf von Interventionsfleisch geltenden Rechtsgrundlagen aufgeführt sind und daß auch in der Begründung der Verordnung Nr. 2900/77 von Ausschreibungen im Sinne der Verordnung Nr. 216/69 (ABl. L 28 vom 5. 2. 1969, S. 10) gesprochen wird. Als Ziel der Ausschreibung ist in der zuletzt genannten Verordnung angegeben, günstigste Preise unter Berücksichtigung der tatsächlichen Marktsituation zu erreichen. Daneben wird in der Begründung der Verordnung Nr. 2900/77 auch von unterschiedlichen Mindestpreisen gesprochen. Danach und nach der erwähnten allgemeinen Bekanntmachung dürfte klar sein, daß sich die Mindestpreise an den abgegebenen Angeboten orientieren, für die wiederum die Marktsituation und die vorhandenen Mengen von Bedeutung sind, und daß sich danach auch die Aufteilung auf die verschiedenen Regime und die verschiedenen Mitgliedsländer richtet. Wenn daneben nichts Besonderes zur Aufteilung der Defizitmenge auf die einzelnen Vierteljahre des Jahres 1978 gesagt ist, so muß dies wohl so gedeutet werden, daß die Kommission eine einfache Verteilung deswegen vorgenommen hat, weil sie von einer verhältnismäßig gleichmäßigen Marktentwicklung ausgegangen ist. Darüber hinaus hätte man vielleicht noch Ausführungen erwarten können zu dem Bestreben, durch Festlegung unterschiedlicher Mindestpreise zu einer ausgewogenen Verteilung auf die Länder der Gemeinschaft zu kommen, was ja in gewisser Weise eine Abweichung vom Prinzip der Beachtlichkeit der Höchstangebote bedeutet. Ich würde in dem Fehlen solcher Ausführungen aber keinen gravierenden Mangel sehen, einmal im Hinblick auf das allgemein bekannte Phänomen bestehender Qualitätsunterschiede und unterschiedlicher Marktbedingungen in den Mitgliedstaaten, die natürlich zu berücksichtigen waren, zum anderen im Hinblick auf die für den vorliegenden Fall wesentliche Tatsache, daß sich die Abweichungen in den Mindestpreisen gerade zugunsten italienischer Betroffener, zu

denen auch die Klägerin gehört, auswirkten.

Man sollte deshalb, auch wenn sich gewisse Bedenken bezüglich der Entscheidungsbegründung nicht völlig unterdrükken lassen — immerhin kann insgesamt nicht von gravierenden Verstößen gesprochen werden —, davon absehen, die der Sache nach nicht zu beanstandende Regelung und die sich darauf stützende Entscheidung der Kommission wegen Formfehlern für unanwendbar zu erklären beziehungsweise aufzuheben.

III — Als Ergebnis bleibt somit festzuhalten, daß die Klage der Firma Simmenthal, soweit sie auf die Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 gerichtet ist und soweit zu ihrer Begründung die Rechtswidrigkeit gewisser Verordnungen und allgemeiner Akte geltend gemacht wird, zwar als zulässig anzusehen ist, daß sie aber als unbegründet abgewiesen werden muß. Bei diesem Prozeßausgang sind der Klägerin auch die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.