Da die Verordnung Nr. 932/77 in keiner Hinsicht zu einer Veränderung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Importeuren der Gemeinschaft führte, verstieß sie nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 EWG-Vertrag.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 2. Mai 1985*

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das Hessische Finanzgericht hat Ihnen im Rahmen eines vor ihm anhängigen Rechtsstreits zwischen der Firma Spitta und dem Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, bei der es um die Festsetzung der Abschöpfung geht, die auf die Einfuhr einer Partie Rindfleisch der Tarifstelle 16.02 B III b 1 aa des Gemeinsamen Zolltarifs aus Madagaskar anzuwenden ist. Das Finanzgericht ersucht Sie insbesondere um die Feststellung, ob die Verordnung Nr. 932/77 der Kommission vom 29. April 1977 zur Festsetzung der Beträge zur Senkung der Einfuhrabgaben bei Rindfleisch aus den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean [im folgenden: AKP-Staaten] (ABl. L 109, S. 16) gültig ist.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die deutsche Firma H. Spitta & Co., handelt mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und führt vor allem Rindfleischzubereitungen aus Madagaskar in die Bundesrepublik ein. Im Jahre 1976 schloß sie Verträge über die Einfuhr einer Partie von 1 000 Tonnen gewürztem Rindfleisch, ohne Knochen und gefroren, der Tarifstelle 16.02 B III b 1; aufgrund der Verzögerung bei der Lieferung der Ware wurden jedoch die Zollformalitäten erst nach dem 1. April 1977, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 425/77, abgewickelt. Durch diese Verordnung wurde die genannte Tarifstelle geändert und die von der Firma Spitta eingeführte Ware der Tarifstelle 16.02 B III b 1 aa zugeordnet, so daß sie einer besonderen Abschöpfung von 147,94 DM je 100 kg, berichtigt um einen Korrekturkoeffizienten von 0,925, und einem Währungsausgleichsbetrag von 55,29 DM je 100 kg unterlag. Infolgedessen erhob das Hauptzollamt mit Bescheid vom 27. Juni 1977, der auf die im Zeitpunkt der Anschreibung (24. und 25. Mai 1977) geltenden Bestimmungen gestützt war, die geschuldete Abschöpfung in Höhe von insgesamt über 240 000 DM.

Nach erfolglosem Einspruch erhob die Firma Spitta vor dem Hessischen Finanzgericht Klage und machte die Ungültigkeit der Vorschrift geltend, aufgrund deren sie diesen Betrag zu zahlen hatte. Mit Beschluß vom 25. April 1984 setzte das Finanzgericht, 7. Senat, das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof folgende Frage vor: „Ist der durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 932/77 der Kommission vom 29. April 1977 festgesetzte Senkungsbetrag für Erzeugnisse der Tarifstelle 16.02 B III b 1 aa des Gemeinsamen Zolltarifs auf 143,956 RE gültig?"

2. Um die Tragweite der Frage richtig zu verstehen, bedarf es einer Darstellung der

* Aus dem Italienischen übersetzt.

komplizierten Regelung, die den Hintergrund bildet. Die Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) sah bekanntlich die Erhebung von Zöllen und Abschöpfungen auf die Einfuhr von frischem, gekühltem, gefrorenem, gesalzenem, getrocknetem und geräuchertem Rindfleisch aus Drittländern vor; von der Abschöpfung waren jedoch die Erzeugnisse der Tarifstelle 16.02 B III b 1 des Gemeinsamen Zolltarifs ausgenommen, d. h. „Fleisch und Schlachtabfall, anders zubereitet oder haltbar gemacht, andere, Rindfleisch oder Schlachtabfall von Rindern enthaltend, mit Ausnahme solcher Zubereitungen und Konserven, die Schweinefleisch oder Schlachtabfall von Schweinen enthalten". Unter Artikel 1 Buchstabe a waren die der Abschöpfung unterliegenden Waren, unter Artikel 1 Buchstabe b die von ihr befreiten Waren aufgeführt. Hinzuzufügen ist, daß für beide Gruppen die Regelung der Ausgleichsbeträge galt.

Diese Bestimmungen mußten jedoch den Vorschriften über die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den AKP-Staaten Rechnung tragen. Nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a des am 28. Februar 1975 in Lomé geschlossenen AKP—EWG-Abkommens (Verordnung Nr. 199/76) sollen Waren aus den AKP-Staaten, die einer gemeinsamen Marktorganisation oder aufgrund der Gemeinsamen Agrarpolitik einer Sonderregelung unterliegen, zu Vorzugsbedingungen in die EWG eingeführt werden. Infolgedessen ist nach Artikel 2 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 1599/75 des Rates vom 24. Juni 1975 (ABl. L 166, S. 67) die Einfuhrbelastung bei der Einfuhr der in Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 805/68 genannten Erzeugnisse mit Ursprung in den AKP-Staaten um einen Betrag zu senken, den die Kommission vierteljährlich festsetzt und der sich auf 90 % des durchschnittlichen Betrages der Einfuhrbelastung im Bezugszeitraum beläuft. Der Importeur muß jedoch nachweisen, an den AKP-Staat eine Ausfuhrabgabe in Höhe dieses Senkungsbetrages gezahlt zu haben.

Mit anderen Worten: Die Abschöpfung für frisches, gekühltes, gefrorenes, gesalzenes, getrocknetes und geräuchertes Rindfleisch wird geteilt; in Höhe von 90 % geht sie an die AKP-Staaten, die sie vorweg einziehen, und in Höhe von 10 % an die Gemeinschaft. Diese Regelung, die einen Anreiz für Ausfuhren von Fleisch aus den AKP-Staaten in die EWG schuf, wurde durch die Verordnung Nr. 3328/75 des Rates vom 18. Dezember 1975 (ABl. L 329, S. 4) ohne wesentliche oder zumindest ohne länger geltende Änderungen verlängert. Die mit ihr für Einfuhren aus Botswana, Madagaskar, Kenia und Swasiland eingeführte mengenmäßige Beschränkung wurde nämlich durch die Verordnung Nr. 1501/76 der Kommission vom 25. Juni 1976 (ABl. L 167, S. 35) aufgehoben.

Es gab jedoch Anlaß zu Änderungen von ganz anderer Tragweite. Als der Rat feststellte, daß die Befreiung einiger Zubereitungen von der Abschöpfung mißbräuchlich ausgenutzt wurde, beschloß er, dagegen vorzugehen. Aufgrund dessen wurde die Verordnung Nr. 425/77 vom 14. Februar 1977 zur Änderung einiger Bestimmungen der Verordnung Nr. 805/68 erlassen. Im einzelnen wurde in Artikel 1 der letztgenannten Verordnung die Tarifstelle 16.02 B III b 1 unterteilt, und zwar in die Tarifstelle 16.02 B III b 1 aa („Fleisch und Schlachtabfall, anders zubereitet oder haltbar gemacht, Rindfleisch oder Schlachtabfall von Rindern enthaltend, nicht gegart"), die nunmehr unter Absatz 1 Buchstabe a steht, und in die Tarifstelle 16.02 B III b 1 bb („Fleisch und Schlachtabfall, anders zubereitet oder haltbar gemacht, Rindfleisch oder Schlachtabfall von Rindern enthaltend, andere") unter Absatz 1 Buchstabe b. Nach Artikel 9 wird auf die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a genannten Erzeugnisse — das heißt auf die nicht gegarten Rindfleischzubereitungen — eine Abschöpfung erhoben.

3. Ich komme nun zur Anwendung der soeben beschriebenen Rechtsvorschriften. Nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1599/75 werden die entsprechenden Durchführungsbestimmungen nach dem sogenannten „Verwaltungsausschußverfahren" gemäß Artikel 27 der Verordnung Nr. 805/68 erlassen. Auch Artikel 3 der Verordnung Nr. 3328/75 sieht den Erlaß dieser Bestimmungen (die insbesondere die Bemessungsgrundlage und den Bezugszeitraum, die Festsetzung des vom Ausfuhrland zu erhebenden Betrages, die Erteilung der Einfuhrlizenzen sowie die zulässigen Nachweise usw. betreffen) durch den Verwaltungsausschuß vor.

In der vierten und fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3376/75 vom 23. Dezember 1975 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 3328/75 (ABl. L 333, S. 44) räumt die Kommission ein, daß die Einfuhrabgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten je nach Höhe der anzuwendenden Abschöpfung unterschiedlich sein könnten und diese Ungleichheit der Belastung durch die für die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelung der (Beitritts- oder Währungs-) Ausgleichsbeträge möglicherweise vergrößert werde. Zur Vermeidung komplizierter Verwaltungsmaßnahmen empfahl sich nach Ansicht der Kommission folgende Lösung: a) eine Pauschalberechnung einerseits für die Mitgliedstaaten, die noch die Beitrittsausgleichsbeträge anwendeten (Vereinigtes Königreich und Irland), und andererseits für alle übrigen Mitgliedstaaten; b) für jede dieser beiden „Regionen" die Zugrundelegung der für die Einfuhr desjenigen Mitgliedstaats geltenden Ausgleichsbeträge, der jeweils die größten Mengen an Fleisch einführe.

Artikel 4 der Verordnung Nr. 3376/75 (in der Fassung der Verordnung Nr. 3136/76 der Kommission vom 22. Dezember 1976, ABl. L 353, S. 40) legte daher den in Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3328/75 erwähnten Senkungsbetrag für jedes nach Irland oder in das Vereinigte Königreich einzuführende Erzeugnis in Absatz 1 und den Betrag für die Einfuhren in die übrigen Mitgliedstaaten in Absatz 2 fest. Für die letztgenannten Einfuhren ist der Senkungsbetrag gleich 90 % der Abschöpfung, die gegebenenfalls um den Ausgleichsbetrag zu berichtigen ist, der für Frankreich in der Woche vor der Woche gilt, in welcher das Vierteljahr beginnt, für das der Senkungsbetrag berechnet ist. Durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 931/77 der Kommission vom 29. April 1977 (ABl. L 109, S. 15) wurde eine Ausnahme zu dieser Vorschrift eingeführt: Der Senkungsbetrag für den am 2. Mai 1977 beginnenden Zeitraum wurde danach aufgrund der am gleichen Tag gültigen Abschöpfungen, Beitrittsausgleichsbeträge und Währungsausgleichsbeträge errechnet.

Schließlich ist noch die Vorschrift zu untersuchen, die Gegenstand der Ihnen vom Finanzgericht vorgelegten Frage ist. Gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 932/77 der Kommission vom 29. April 1977 (ABl. L 109, S. 16) wird im Anhang der Senkungsbetrag für die Einfuhren aus den AKP-Staaten in der Zeit vom 2. Mai bis 30. Juni 1977 festgelegt. Die Vorschrift wendet die in der Verordnung Nr. 3376/75 aufgestellten Kriterien an und unterscheidet zwischen den „Regionen", in die die Gemeinschaft aufgeteilt ist. Bei den Erzeugnissen der Tarifstelle 16.02 B III b 1 aa — diese wurden von der Firma Spitta eingeführt — beträgt der Senkungsbetrag für die Mitgliedstaaten außer Irland und Großbritannien 143,956 RE je 100 kg. Dieser Betrag entspricht somit 90 % der um den Währungsausgleichsbetrag für Frankreich berichtigten Abschöpfung.

Wir sind somit bei der letzten Etappe einer langen und schwierigen Folge von Vorschriften zur Regelung der Abschöpfungen bei der Einfuhr angelangt. Sie kommt zeitlich nach den streitigen Ereignissen. Ihre

Darstellung ist jedoch nützlich, da sie Hinweise für die Auslegung der vorher geltenden Regelung geben kann.

Mit Verordnung Nr. 622/78 vom 30. März 1978 (ABl. L 84, S. 15) änderte die Kommission die Regelung (der Verordnung Nr. 3376/75), die bis dahin Berechnungsgrundlage für die Senkungsbeträge war. Der Betrag zur Senkung der Einfuhrbelastung ist seither gleich 90 % der Abschöpfung, die gegebenenfalls um den im Einfuhrmitgliedstaat gültigen Währungsausgleichsbetrag berichtigt wird. Die Kommission hat damit die Regelung aufgegeben, durch die die Gemeinschaft in zwei „Regionen" aufgeteilt wurde und durch die bei der Festsetzung des Senkungsbetrags für eine Region auf Frankreich abgestellt wurde. Außerdem beschloß die Kommission, den entsprechenden Betrag nicht mehr in Rechnungseinheiten, sondern in der jeweiligen Landeswährung auszudrücken.

4. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht. Die Firma Spitta macht geltend, bei der Berechnung der Beträge zur Senkung der Einfuhrabgaben habe die Kommission nicht die in Artikel 1 der Verordnung Nr. 3328/75 des Rates verankerten Grundsätze berücksichtigt und dadurch die ihr mit dieser Vorschrift eingeräumten Befugnisse überschritten. Nach dieser Vorschrift hätte sie sich nämlich an die durchschnittliche Abschöpfung bei Einfuhren halten müssen; der Begriff *durchschnittlich* bedeute, daß die Bezugnahme auf einen *einzigen* Mitgliedstaat unzulässig sei. Diese Auslegung sei vor allem deshalb angemessen, weil die Koeffizienten und die Ausgleichsbeträge, die zur Berechnung der durchschnittlichen Belastung gehörten, in der jeweiligen Landeswährung ausgedrückt würden. Sie seien mit anderen Worten für jeden Mitgliedstaat unterschiedlich; multipliziere man sie wie in der angegriffenen Verordnung mit einem festen Senkungsbetrag, ergäben sich infolgedessen je nach der Währungssituation jedes Mitgliedstaats unterschiedliche Werte.

Der Senkungsbetrag für in die Bundesrepublik eingeführtes Fleisch, den die Kommission aufgrund der französischen Verhältnisse berechnet habe, entspreche nicht der durchschnittlichen Einfuhrbelastung. Die Zahlenbeispiele im Abgabenbeschluß bewiesen vielmehr, daß die Abschöpfungen bei Einfuhren nach Deutschland um ein Vielfaches über den bei der Einfuhr derselben Menge Fleisch nach Frankreich erhobenen Abschöpfungen lägen. Infolgedessen führe die von der Kommission angewandte Methode zu einer nach Artikel 4O EWG-Vertrag verbotenen Diskriminierung, da französische Importeure begünstigt und die Einfuhren nach Frankreich gelenkt würden.

Die Kommission verteidigt natürlich die Gültigkeit ihrer Verordnung; dazu trägt sie vor, der Rat habe ihr hinsichtlich der Festsetzung der Bemessungsgrundlage einen erheblichen Ermessensspielraum eingeräumt. Hätte sie sich nicht für eine pauschale Berechnung entschieden, so hätte die „exakte Anwendung der Beträge ... zu komplizierten Verwaltungsmaßnahmen ... [geführt] und die betreffenden Drittländer zur Erhebung unterschiedlicher Beträge je nach dem Bestimmungsland in der Gemeinschaft" gezwungen (fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3376/75). Auch lasse sich nicht behaupten, daß die Entscheidung, den Senkungsbetrag in Rechnungseinheiten auszudrücken, unangemessen gewesen sei. Die AKP-Staaten benutzten nämlich die Rechnungseinheit zur Festsetzung der Ausfuhrabgabe. Außerdem hätte die Umrechnung von Rechnungseinheiten in die nationale Währung des Bestimmungsmitgliedstaats aufgrund repräsentativer Kurse und in die Währung des ausführenden AKP-Landes aufgrund von Tageskursen dieses Land vor erhebliche rechnerische Probleme gestellt.

Schließlich sei ein Verstoß gegen Artikel 40 auszuschließen. Dagegen könne man feststellen, daß die Firma Spitta, da sie die Verträge über die Einfuhr von Fleisch vor April 1977 abgeschlossen habe, nicht die 90 % der Abschöpfung in Madagaskar habe entrichten müssen. Sie sei daher durch die Anwendung des Senkungsbetrags in der Gemeinschaft nicht benachteiligt worden, sondern habe im Gegenteil aus der zum Zeitpunkt der Einfuhr in der Bundesrepublik geltenden Regelung Vorteile gezogen.

5. Die Antwort auf die Frage des Finanzgerichts hängt somit davon ab, ob die Methode der Pauschalberechnung, die die Kommission aufgrund der von ihr selbst in der Verordnung Nr. 3376/75 festgesetzten Kriterien in der Verordnung Nr. 932/77 angewandt hat, im Einklang mit den Leitprinzipien der Verordnung Nr. 3328/75 des Rates steht und das Verbot der Diskriminierung von Importeuren innerhalb der Gemeinschaft einhält. Dies ist, um es vorwegzunehmen, zu verneinen. Mit dieser Berechnungsmethode überschreitet die Kommission den vom Rat eingeräumten Ermessensbereich; die Methode ist jedenfalls rechtswidrig.

Zum ersten Punkt genügt es, sich noch einmal Artikel 1 der Verordnung Nr. 3328/75 vor Augen zu halten. Dort heißt es: „Die Einfuhrbelastung bei der Einfuhr ... wird ... um einen Betrag gesenkt, ... der sich auf 90 % des durchschnittlichen Betrages der ... Einfuhrbelastung beläuft." Der Ausdruck „der sich beläuft auf" ist gleichbedeutend mit „der entspricht" oder „der übereinstimmt"; ich sehe keine Möglichkeit, bei der Festsetzung eines mit einem bestimmten Prozentsatz übereinstimmenden Betrags eine *pauschalierende* Methode anzuwenden. Wer dies tut, verzichtet auf genaue Ergebnisse. Dies räumt die Kommission im übrigen selbst ein, wenn sie in der fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3376/75 erklärt, sie habe Beträge festgesetzt, die „nahe" beim Durchschnitt (also nicht, die „sich darauf belaufen" oder „damit übereinstimmen") der für die einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Ausgleichsbeträge und damit der Einfuhrbelastung lägen.

Ich komme zum zweiten Punkt. Bekanntlich ist die Anwendung pauschalierender Methoden zulässig, wenn es sich um die Ermittlung schwierig zu berechnender Größen handelt oder die Erfordernisse einer zweckmäßigen Verwaltung eine vereinfachte Berechnungsart verlangen. In unserem Fall sind die in Betracht kommenden Größen, nämlich die Ausgleichsbeträge, genau festgelegt, und die Erfordernisse der Verwaltung sind offenbar alles andere als zwingend. Die Kommission hat, wie wir gesehen haben, die erheblichen Schwierigkeiten herausgestellt, die sich für die AKP-Staaten angeblich ergeben hätten, wenn sie eine nicht pauschalierende Methode angewandt und sich insbesondere dafür entschieden hätte, die Senkungsbeträge in der jeweiligen Landeswährung auszudrücken. Sie hat jedoch verschwiegen, daß sie nur zwei Jahre später diese beiden Gesichtspunkte für ihre Wahl fallenließ, da sie — ich zitiere aus der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 622/78 — „vor allem dem Ausfuhrland Schwierigkeiten ... bringen" könnten.

Die Anwendung einer pauschalierenden Methode, deren Bemessungsgrundlage die Währungssituation in Frankreich ist, ist schließlich nicht zu rechtfertigen und führt zu einer nach Artikel 40 EWG-Vertrag sicher unzulässigen Ungleichbehandlung der Importeure in der Gemeinschaft. Im vorliegenden Verfahren können die von der Kommission dazu vorgetragenen Argumente nicht ins Gewicht fallen.

6. Wenn Sie die streitige Vorschrift meinem Vorschlag entsprechend für ungültig erklären, wirft dies zwei Probleme auf: Welches sind die Wirkungen, und welchem Organ kommt es zu, die neuen Senkungsbeträge zu bestimmen? Die Lösung ist jedoch unter Berücksichtigung der von Ihnen im

Laufe der Jahre entwickelten und immer wieder bestätigten Grundsätze nicht schwierig.

So beschränke ich mich beim zweiten Problem darauf, auf die sogenannten Maisgritz- und Quellmehl-Urteile zu verweisen (verbundene Rechtssachen 117/76 und 16/77, Ruckdeschel, Slg. 1977, 1753; verbundene Rechtssachen 124/76 und 20/77, Moulins de Pont-à-Mousson, Slg. 1977, 1795), in denen die Ungültigkeit einiger Verordnungsbestimmungen festgestellt wurde. In beiden Urteilen (aber vor allem in Randnummer 29 der Entscheidungsgründe des zweiten Urteils) haben Sie bestätigt, daß „es Sache der für die gemeinsame Agrarpolitik zuständigen Organe ist", die für die Festsetzung der Beträge maßgeblichen wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkte zu beurteilen. Beim ersten Problem sprechen naheliegende Gründe der Rechtssicherheit dafür, die Wirkungen, die sich aus der Ungültigkeitserklärung ergeben, zeitlich zu begrenzen. In diesem Sinne haben Sie unlängst in dem Urteil vom 27. Februar 1985 in der Rechtssache 112/83 (Société des produits de maïs SA, Slg. 1985, 732) entschieden.

7. Nach alledem schlage ich Ihnen auf die Frage, die Ihnen der 7. Senat des Hessischen Finanzgerichts in dem Rechtsstreit zwischen der Firma H. Spitta & Co. und dem Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost vorgelegt hat, folgende Antwort vor:

Der durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 932/77 der Kommission vom 29. April 1977 für die Einfuhr von Rindfleisch aus den AKP-Staaten festgesetzte Betrag zur Senkung der Einfuhrbelastung ist nicht gültig.