2. **Die Klägerinnen werden verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Mai 1971.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 1. APRIL 1971

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

In den vier heute zu behandelnden, durch Beschluß des Gerichtshofes vom 10. November 1970 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbundenen Rechtssachen geht es um die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen, die aufgrund der Gemeinsamen Marktordnung für Obst und Gemüse getroffen worden sind. Es erscheint deshalb angezeigt, vorweg einiges über diese Marktordnung in Erinnerung zu bringen.

An erster Stelle ist die Ratsverordnung Nr. 23 vom 4. April 1962 (Amtsblatt 1962, S. 965) über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse zu nennen. Für sie war kennzeichnend, daß sie noch keine gemeinschaftliche Handelspolitik kannte. Im Verhältnis zu dritten Ländern galten vielmehr weiterhin die Einfuhrregelungen der Mitgliedstaaten, zum Teil mit mengenmäßigen Beschränkungen, und es war lediglich in Artikel 11 der Verordnung Nr. 23 vorgesehen, daß der Rat entsprechend der Entwicklung der gemeinsamen Marktorganisation über die Koordinierung und Vereinheitlichung der von den Mitgliedstaaten gegenüber dritten Ländern angewandten Einfuhrregelungen zu entscheiden hatte. Als gemeinschaftliche Regelung für Einfuhren aus dritten Ländern war lediglich die Erhebung von Ausgleichsabgaben vorgesehen, die die Einfuhrpreise auf das Niveau der Referenzpreise anheben sollen. — In der Verordnung Nr. 159/66 vom 25. Oktober 1966 (Amtsblatt 1966, S. 3286) mit zusätzlichen Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse hat der Rat sodann die Anwendung sämtlicher Zollsätze des Gemeinsamen Zolltarifs beschlossen. Zu der „Koordinierung und Vereinheitlichung der von den einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern angewandten Einfuhrregelungen" kam es indessen noch nicht; es wurde nur be-

stimmt, daß die insoweit erforderlichen Maßnahmen vor dem 1. Januar 1967 festgelegt würden. In Wahrheit gelang eine weitgehende (also keineswegs vollständige) Vereinheitlichung der nationalen Einfuhrregelungen freilich erst in der Ratsverordnung Nr. 2513/69 vom 9. Dezember 1969 (Amtsblatt L 318 vom 18. Dezember 1969). Ihr zufolge gilt — von einigen nach Erzeugnissen und Zeiträumen definierten Ausnahmen abgesehen — eine völlige Liberalisierung, d. h. es ist die Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung angeordnet. Dafür wurde jedoch gleichzeitig eine Schutzklausel eingeführt, nach der im Handel mit dritten Ländern geeignete Maßnahmen angewandt werden können, wenn der Markt in der Gemeinschaft für eines oder mehrere der in Artikel 1 der Verordnung Nr. 2513/69 genannten Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht wird, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden könnten. Im Falle einer solchen Störungslage und auf Antrag eines Mitgliedstaats hat die Kommission die erforderlichen Maßnahmen innerhalb von 24 Stunden nach Eingang des Antrags festzulegen. Sie sind unverzüglich anzuwenden; jeder Mitgliedstaat kann aber die Maßnahmen der Kommission binnen einer Frist von höchstens drei Arbeitstagen nach dem Tag ihrer Mitteilung dem Rat vorlegen, dem das Recht zusteht, die getroffenen Maßnahmen zu ändern oder aufzuheben.

Diese Schutzklausel und die dazu ergangene Durchführungsverordnung Nr. 2514/69 vom 9. Dezember 1969 (Amtsblatt L 318 vom 18. Dezember 1969) spielen im gegenwärtigen Verfahren eine wesentliche Rolle. Am 10. März 1970 hat nämlich die französische Regierung beantragt, die Schutzklausel auf die Einfuhr von nicht zur Mostherstellung bestimmten Äpfeln anzuwenden. Dem ist die Kommission nachgekommen, und zwar im Hinblick auf die zu erwartenden Einfuhren von Tafeläpfeln neuer Ernte aus der südlichen Halbkugel, im Hinblick auf die Tatsache, daß sie schon im Februar 1970 auf die Gefahr ernstlicher Störungen für den Markt von Tafeläpfeln aufmerksam gemacht worden sei, sowie im Hinblick auf die Erkenntnis, daß sich dieser Markt in Belgien, Frankreich, Luxemburg und Italien Anfang März 1970 in einer Krise gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 159/66 befand, was dazu zwang, erhebliche Mengen aus dem Markt zu nehmen. Als erste Maßnahme der Kommission ist die Verordnung Nr. 459/70 vom 11. März 1970 (Amtsblatt L 57 vom 11. März 1970) zu nennen, die für die Zeit vom 1. April bis 30. Juni 1970 ein System von Einfuhrlizenzen für Tafeläpfel geschaffen hat. Ihre Einzelheiten können vorläufig vernachlässigt werden; zitieren will ich jetzt nur den Artikel 2 dieser Verordnung, der folgendes bestimmt:

„1. Am Ende jeder Woche — erstmals am 20. März 1970 — teilen die Mitgliedstaaten der Kommission durch Fernschreiben die Menge mit, für die während der betreffenden Woche Einfuhrlizenzen beantragt wurden, und geben außerdem die Monate an, auf die sich die Anträge beziehen.

2. Insbesondere anhand der in Absatz 1 genannten Mitteilungen prüft die Kommission die Lage und entscheidet über die Erteilung der Lizenzen.

3. Die Einfuhrlizenzen werden binnen zehn Arbeitstagen nach der Stellung des Antrags gewährt, sofern in der Zwischenzeit gemäß Absatz 2 eine diesbezügliche positive Entscheidung ergangen ist."

Am 25. März 1970 erging dann weiterhin die Kommissionsverordnung Nr. 565/70 (Amtsblatt L 69 vom 26. März 1970) über die Handhabung des Systems der Einfuhrlizenzen für Tafeläpfel und zur Änderung der Verordnung Nr. 459/70. Ihr Artikel 1 bestimmt:

„1. Den bis zum 20. März 1970 gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 459/70 eingereichten Anträgen auf Erteilung von Einfuhrlizenzen wird für

die im Antrag genannte Menge, jedoch nur bis zu 80 % einer Bezugsmenge, stattgegeben.

2. Die Bezugsmenge entspricht der Summe der Mengen von nicht zur Mostherstellung bestimmten Äpfeln, die der Antragsteller 1969 in dem Monat, der dem Monat der Antragstellung entspricht, in die Gemeinschaft eingeführt hat."

Diese Regelung wurde jeweils wöchentlich verlängert, zunächst durch die Verordnung Nr. 621 vom 2. April 1970 [1], in der der 20. März durch den 27. März ersetzt wurde, und danach durch eine Reihe weiterer Verordnungen (nämlich die Verordnungen Nr. 657[2], 686[3], 745[4], 787[5], 844[6], 879[7], 924[8], 983[9] 1061[10], sowie 1163 [11]). Von ihnen ist die Verordnung Nr. 686/70 besonders zu nennen, weil sie die Bezugsmenge änderte. Dies geschah mit folgender Formulierung:

„Die Bezugsmenge entspricht der Summe der Mengen von nicht zur Mostherstellung bestimmten Äpfeln, die der Antragsteller in dem Monat, der dem im Antrag genannten Monat entspricht, in die Gemeinschaft verbracht hat

a) 1969 oder

b) im Mittel der Jahre 1967 bis 1969, wenn dieses Mittel die betreffende Menge für 1969 überschreitet."

Außerdem ist die Verordnung Nr. 983/70 vom 28. Mai 1970 hervorzuheben, denn sie ersetzte den Termin des 15. Mai 1970 durch den des 22. Mai 1970.

Dies ist für das gegenwärtige Verfahren von besonderem Interesse, weil in Rotterdam ansässige Unternehmen, die Obst aus dritten Ländern importieren, mit Schreiben vom 13. Mai 1970 Lizenzen für Einfuhren von Äpfeln aus dritten Ländern beantragt haben, die in den Monaten Mai und Juni (im Falle der Rechtssache 42/70 nur im Monat Juni) durchgeführt werden sollten. Diese Schreiben sind bei der zuständigen niederländischen Verwaltung, der „Produktschap voor Groenten en Fruit", am 19. Mai eingegangen; die Kommission hat von den betreffenden Mengen am 22. Mai Kenntnis erhalten. Den Anträgen konnte jedoch nicht stattgegeben werden, und zwar deswegen nicht, weil Lizenzen für die genannten Monate bereits in Höhe von 80 % der Bezugsmenge erteilt worden waren bzw. weil (in der Rechtssache 44/70) in den entsprechenden Monaten der Jahre 1967 bis 1969 keine Importe stattgefunden haben. Demgemäß gingen den Antragstellern ablehnende Bescheide der „Produktschap" unter dem Datum des 2. Juni 1970 zu.

Damit war für die Importeure Anlaß zur Einleitung von Gerichtsverfahren gegeben. Offenbar haben sie — den Bemerkungen der Kommission zufolge — die Bescheide der „Produktschap" vor holländischen Gerichten angegriffen. Darüber hinaus wandten sie sich aber auch — und das ist jetzt ausschließlich von Interesse — durch Klagen, die am 5. August 1970 bei der Kanzlei eingingen, an den Europäischen Gerichtshof.

Übereinstimmend lauten ihre Anträge dahin, die Entscheidungen der Kommission für nichtig zu erklären, mit denen ihre Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen im Sinne der Verordnung Nr. 459/70 zurückgewiesen und die ihnen nach der genannten Verordnung durch Schreiben der „Produktschap" vom 2. Juni 1970 zugestellt worden seien.

Darauf hat die Kommission zunächst mit Anträgen gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung reagiert und gebeten, die Klagen als unzulässig zurückzuweisen. Dem ist der Gerichtshof jedoch nicht gefolgt; durch Beschluß vom 19. Oktober 1970 hat er vielmehr die Entscheidung über die Einrede der Kommission dem Endurteil vorbehalten.

1 — Amtsblatt L 74 vom 3. 4. 1970.
2 — Amtsblatt L 80 vom 10. 4. 1970.
3 — Amtsblatt L 84 vom 16. 4. 1970.
4 — Amtsblatt L 90 vom 24. 4. 1970.
5 — Amtsblatt L 96 vom 30. 4. 1970.
6 — Amtsblatt L 101 vom 7. 5. 1970.
7 — Amtsblatt L 105 vom 15. 5. 1970.
8 — Amtsblatt L 110 vom 22. 5. 1970.
9 — Amtsblatt L 116 vom 29. 5. 1970.
10 — Amtsblatt L 112 vom 5. 6. 1970.
11 — Amtsblatt L 135 vom 20. 6. 1970.

Nach Fortführung des Verfahrens blieb die Kommission bei ihrem Hauptantrag, die Klagen als unzulässig zurückzuweisen. Darüber hinaus ist sie der Auffassung, die Klagen müßten in jedem Fall als unbegründet abgewiesen werden.

Rechtliche Würdigung

II — Zur Zulässigkeit der Klage

Wenn ich nunmehr an die Untersuchung dieses Streitfalls gehe, so sind den Einwendungen der Kommission gemäß zunächst Bemerkungen zur Zulässigkeit der Klage am Platze. Insofern gilt es mehrere Aspekte auseinanderzuhalten.

1. Weil den Klagen nur die von der „Produktschap" erlassenen Bescheide beigefügt worden sind, wirft die Kommission im Hinblick auf die Bestimmungen des Artikels 19 der EWG-Satzung und des Artikels 38 der Verfahrensordnung (denen zufolge der angegriffene Akt vorzulegen ist) vorweg die Frage auf, ob nach dem Willen der Kläger die Entscheidungen der „Produktschap", also *nationale* Verwaltungsakte, der gerichtlichen Überprüfung unterworfen werden sollen, und sie setzt hinzu, daß dies gemäß Artikel 173 des EWG-Vertrags selbstverständlich ausgeschlossen ist.

Indessen lassen sich die Bedenken der Kommission rasch zerstreuen, und zwar ohne daß auf das von den Klägern aufgeworfene Problem eingegangen wird, ob in Ermangelung eines Ermessensspielraums der nationalen Instanzen (an dem es in der jetzt zu behandelnden Materie tatsächlich fehlt) von *nationalen* anfechtbaren Verwaltungsakten überhaupt die Rede sein kann. Nach meinem Eindruck machen nämlich die Klageanträge und die Bezeichnung der Streitgegenstände ausreichend klar, daß Entscheidungen der *Kommission* angefochten werden und daß es sich bei den Schreiben der „Produktschap" lediglich um Zustellungsakte handelt. Für diesen Standpunkt beziehen sich die Kläger namentlich auf Artikel 2 der Verordnung Nr. 459, in dessen Absatz 2 ausdrücklich davon gesprochen wird, die Kommission prüfe die Lage und *entscheide* über die Erteilung der Lizenzen. Auch wenn also nicht genau bezeichnet worden ist, welche Kommissionsakte kontrolliert werden sollen, gibt es meines Erachtens keinen Zweifel daran, daß es im gegenwärtigen Verfahren tatsächlich um die Rechtmäßigkeit solcher Akte des Gemeinschaftsrechts geht. Die Zulässigkeit der Klagen läßt sich folglich nicht unter dem soeben behandelten Aspekt in Frage stellen. Das gleiche trifft übrigens auch für den Hinweis auf Artikel 38 § 1 c der Verordnung zu (d. h. die Notwendigkeit der Bezeichnung des Streitgegenstands), denn seine Identifizierung macht — wie gleich zu zeigen sein wird — in Wahrheit keine besonderen Schwierigkeiten.

2. Aufgrund von Artikel 2 der Verordnung Nr. 459 — ich habe es schon angedeutet — konnte der Eindruck entstehen, die Kommission habe über die *einzelnen* Lizenzanträge entschieden. Diesen Eindruck hatten offenbar auch die Kläger, nennen sie doch als Klagegegenstände Entscheidungen der Kommission, die auf die Verordnungen Nr. 459, 565 und 686 *gestützt* seien. Daß dies jedoch nicht zutrifft, ergibt sich nicht nur aus Artikel 1 der Verordnung Nr. 459, wonach die *Mitgliedstaaten* die notwendigen Lizenzen erteilen, sondern auch aus den in Vollzug der Verordnung Nr. 459 erlassenen Kommissionsakten (nämlich der Verordnung Nr. 565 und den weiteren, jeweils für eine Woche geltenden Verlängerungsverordnungen). Ihnen ist zu entnehmen, daß die Kommission jeweils eine Globalentscheidung getroffen hat, die lediglich eines rechnerischen Vollzugs im nationalen Bereich bedurfte, daß sie also nicht Individualakte zu jedem einzelnen Lizenzantrag erlassen hat. Wenn die Kläger im Rahmen dieser Regelung einen *Gemeinschafts*akt angreifen, so kann es sich dabei — in Anbetracht der Tatsache, daß ihre Lizenzanträge am 19. Mai 1970 bei der „Produktschap" eingegangen sind — nur um die Verordnung Nr.

983/70 zur neunten Änderung der Verordnung Nr. 565/70 handeln, denn sie hat das Schicksal der bis zum 22. Mai 1970 eingereichten Lizenzanträge verbindlich geregelt. Im Hinblick darauf muß also die Zulässigkeit der Klage beurteilt werden. Nach dem System des Artikels 173 des EWG-Vertrags, das Privatpersonen nur den Angriff auf *Entscheidungen* der Gemeinschaftsorgane gestattet, bedeutet dies, daß zwei Fragen zu untersuchen sind: einmal die Frage, ob die in der Verordnung Nr. 983 getroffenen Maßnahmen in Wahrheit Entscheidungscharakter haben, und zum anderen — falls das zu bejahen ist — die Frage, ob die Kläger als von dieser Maßnahme individuell und unmittelbar betroffen angesehen werden können. Beides bestreitet die Kommission. Sie ist der Auffassung, es handele sich um eine *echte* Verordnung, also eine Maßnahme, die auf einen objektiv bestimmten Sachverhalt anwendbar war und die für abstrakt umrissene Personenkreise gegolten hat. Darüber hinaus könne in keinem Fall gesagt werden, die Kläger seien *individuell* betroffen, habe sich die Kommission doch jeweils auf eine makro-ökonomische Untersuchung und die Festlegung allgemeiner Kriterien beschränkt, nach denen von den nationalen Behörden die einzelnen Lizenzanträge beschieden worden seien.

Lassen Sie uns also zusehen, wie es sich damit verhält.

a) Was zunächst die *Rechtsnatur* der angegriffenen Maßnahme angeht, so ist für ihre Bestimmung nach der ständigen Rechtsprechung (vgl. etwa Band VIII, S. 978) selbstverständlich nicht die amtliche Bezeichnung maßgebend, sondern allein ihr Gegenstand und ihr Inhalt. Demgemäß hat man sich in Erinnerung zu rufen, was mit der Verordnung Nr. 983 vom 28. Mai 1970 geregelt worden ist. Dabei ist das System der Verordnung Nr. 459 sowie die unmittelbar vorhergehende Verordnung zu berücksichtigen, die sich bekanntlich über die bis zum 15. Mai 1970 eingereichten Lizenzanträge ausgesprochen hat. So gesehen erscheint die Antwort auf die gestellte Frage ganz einfach: Es wurde angeordnet, daß den zwischen dem 16. und 22. Mai eingereichten Anträgen auf Erteilung von Lizenzen, die nach der Verordnung Nr. 459 notwendig waren, in Höhe der Antragsmenge, jedoch nur bis zu 80 % einer (in der Verordnung Nr. 686 definierten) Bezugsmenge stattzugeben war. Gleichzeitig war damit klar, daß Lizenzanträge, die den genannten Voraussetzungen nicht entsprachen, abgelehnt werden mußten. Hält man sich das vor Augen, so ist es aber außerordentlich zweifelhaft, daß wir es tatsächlich mit einer *Verordnung* im Sinne der in der Rechtsprechung wiederholt gegebenen Definitionen zu tun haben. Mehrere Male wurde in Gerichtsurteilen nämlich schon unterstrichen, als Verordnungen seien nur Maßnahmen anzusprechen, die auf in ihrer Gesamtheit und abstrakt umrissene Personenkreise anwendbar seien und denen *normativer* Charakter zukomme. Verfolgt man die Rechtsprechung im einzelnen, so ist zu erkennen, daß von Verordnungen immer nur im Hinblick auf eindeutig *normative* Akte die Rede war (etwa bei der Bestimmung abgeleiteter Interventionspreise nach der Getreidemarktordnung, bei der zeitlichen Begrenzung der Interventionspflicht nach der Zuckermarktordnung oder bei den klaren Verordnungen des Agrarbereichs, die in den Rechtssachen 16 und 17/62 zu beurteilen waren). Andererseits wurde zur Abgrenzung hervorgehoben, es dürfe nicht lediglich eine Anwendbarkeit auf eine begrenzte Anzahl *bestimmter* Adressaten gegeben sein (Sammlung der Rechtsprechung, Band VIII, S. 979), es dürften nicht nur die Interessen bestimmter, *identifizierbarer* Personen betroffen sein (Sammlung der Rechtsprechung, Band XIV, S. 183). — Letzteres trifft indessen offensichtlich auf den jetzt zu beurteilenden Fall zu, denn die Maßnahme der Kommission galt ausschließlich genau bestimmten, vergangenen Sachverhalten, die Kommission hätte also, wären ihr alle für die Beurteilung der einzelnen Anträge erforderlichen Ele-

mente zugeleitet worden, jeden Lizenzantrag selbst bescheiden können. Ich würde deshalb meinen, daß wir — wie die Kommission selbst an einer Stelle ihrer Duplik andeutet — eine Allgemeinverfügung im Sinne der deutschen Rechtsterminologie vor uns haben, d. h. einen Akt mit Entscheidungscharakter, nicht aber einen Akt mit normativem Gehalt, für den erforderlich wäre, daß er sich an eine *unbestimmte* Vielzahl von Personen richtet.

Dieser Erkenntnis gegenüber läßt sich auch nicht auf das Urteil der Rechtssache 64/69 (Sammlung der Rechtsprechung, Band XVI, S. 226) verweisen, in dem ein Akt trotz der Möglichkeit, Anzahl und Identität der von ihm betroffenen Rechtssubjekte zu bestimmen, als Verordnung qualifiziert worden war. Insofern dürfen nämlich die Besonderheiten dieses Falles nicht übersehen werden. Bekanntlich ging es dabei um eine Maßnahme, die zu einer *Gesamtheit* von Vorschriften gehörte und deren Ziel es war, die Interventionsregelungen des Agrarbereichs der Franc-Abwertung anzupassen. Hier konnte also von einer *Übergangs*vorschrift sowie davon gesprochen werden, sie sei als solche Bestandteil der alten und der neuen Vorschriften, die aufeinander abzustimmen waren, sie nehme an deren allgemeinen Charakter teil. Einen entsprechenden Sachverhalt haben wir im jetzigen Fall dagegen sicher nicht vor uns.

Die dargestellte Analyse der Verordnung Nr. 565 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 983 führt demnach zu dem Schluß, daß der jetzt allein interessierende Artikel 1 dieser Verordnungen keinen normativen Akt enthält, daß wir es vielmehr — weil ein Drittes nicht existiert — mit einer *Entscheidung* im Sinne von Artikel 189 und Artikel 173 des EWG-Vertrags zu tun haben.

b) Ließ sich die Rechtsnatur der angegriffenen Maßnahme verhältnismäßig einfach bestimmen, so scheint die Frage, ob von einem *individuellen* Betroffensein der Kläger gesprochen werden kann, größere Schwierigkeiten zu bereiten. Insofern lautet die in der Rechtsprechung zu Artikel 173 Absatz 2 des EWG-Vertrags entwickelte maßgebliche Formel bekanntlich wie folgt: „Wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, kann nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten" (Rechtssache 25/62 — Sammlung der Rechtsprechung, Band IX, S. 238). Daß diese Voraussetzungen erfüllt seien, bestreitet die Kommission unter Hinweis auf die allgemeine Gültigkeit des Einfuhrverbots, d. h. indem sie geltend macht, die von ihr getroffene Maßnahme habe nicht nur frühere und künftige Importeure, sondern auch Erzeuger und Verkäufer einheimischer Tafeläpfel sowie Erzeuger und Exporteure in dritten Ländern betroffen.

Zweifellos ist diese Einlassung eindrucksvoll. Ich möchte aber dennoch annehmen, daß die von der Kommission vorgenommene Wertung letzten Endes nicht zutrifft. — Wiederholt schon habe ich zu Artikel 173 des EWG-Vertrags auf die Notwendigkeit hingewiesen, nach der Art des Betroffenseins zu differenzieren. So ist es sicher nicht angängig, die von einer Maßnahme *Begünstigten* ebenso zu behandeln wie die nachteilig Betroffenen. Darüber hinaus wird man auch anerkennen müssen, daß nicht alle vorhin angeführten Benachteiligten in gleicher Weise betroffen sind. Das von der Kommission geschaffene System ist ganz klar: In den Monaten April, Mai und Juni 1970 durften Einfuhren nur aufgrund von Lizenzen durchgeführt werden. Demnach erscheint es gerechtfertigt, in der Beantragung einer Lizenz, die mit Kautionsstellung verbunden war und aus der sich eine Einfuhr*verpflichtung* ergeben konnte, einen besonderen Umstand im Sinne des Urteils der Rechtssache 25/62 zu erblicken. Tatsächlich liegt es nahe, insofern eine Parallele zum Töpfer-Fall (Rechtssache 106 und

107/63 — Sammlung der Rechtsprechung, Band XI, S. 556) zu ziehen, in dem gleichfalls die Beantragung von Importlizenzen als besonderer Umstand angesehen worden ist, der die betreffenden Importeure im Hinblick auf eine rückwirkende Schutzmaßnahme aus dem Kreis aller Importeure herausgehoben und ihnen ein Klagerecht verliehen hat. Somit bliebe nur noch zu überlegen, ob die *Anzahl* der betroffenen Importeure von Bedeutung ist (nach den Angaben der Kommission kamen rund 100 niedergelassene Unternehmen als Antragsberechtigte in Betracht), und es wäre zu bedenken, welche Relevanz die Tatsache hat, daß die von der Kommission getroffene Globalentscheidung für den gesamten Gemeinsamen Markt gegolten hat. Auch dieser quantitative und territoriale Aspekt dürfte indessen nicht entscheidend sein. In der zitierten Definition des Gerichtshofes klingt er nirgends ausdrücklich an. Außerdem würde, wer ihn für maßgeblich erachtete, das gleichfalls im Urteil der Rechtssache 25/62 hervorgehobene Prinzip mißachten, „die Bestimmungen des Vertrages über das Klagerecht nicht restriktiv" zu interpretieren. — Trotz der von der Kommission geäußerten Bedenken sollte man also anerkennen, daß die angegriffene Maßnahme die Kläger individuell betroffen hat.

Zur Frage des *unmittelbaren* Betroffenseins endlich, das auch von der Kommission nicht in Zweifel gezogen wird, genügen wenige Sätze. Sicherlich muß es anerkannt werden, denn nach der Verfügung der Kommission war beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Ablehnung der Lizenzanträge unerläßlich. Die vollziehenden nationalen Instanzen hatten nur die Sachlage festzustellen und gewisse Schlußfolgerungen zu ziehen, während ihnen jegliche Ermessensbefugnis fehlte. Wiederum parallel zum Töpfer-Fall läßt sich sagen, daß die Gemeinschaftsmaßnahme gleichsam unmittelbar in den nationalen Bereich durchschlug.

Was die Voraussetzungen des Artikels 173 Absatz 2 des EWG-Vertrags angeht, kann daher gegen die Zulässigkeit der eingereichten Klagen nichts eingewendet werden.

3. Zur Wahrung der Klagefrist genügt gleichfalls ein kurzes Wort.

Sieht man — wie ich es für richtig halte — als angegriffenen Akt die Verordnung Nr. 983/70 an, so ist für den Lauf der Klagefrist nicht der Bescheid der „Produktschap" vom 2. Juni 1970, sondern die Bekanntmachung des Aktes der Kommission im Amtsblatt der Gemeinschaften von Bedeutung. Diese Bekanntmachung ist am 29. Mai 1970 erfolgt. Dennoch ergeben sich für die jetzt zu untersuchende Frage keine Schwierigkeiten, denn die Zweimonatsfrist des Artikels 173 des EWG-Vertrags wurde nicht nur gemäß Anlage II zur Verfahrensordnung um eine Entfernungsfrist von sechs Tagen verlängert, sie begann auch, da es sich um eine veröffentlichte Maßnahme handelte, gemäß Artikel 81 § 1 der Verfahrensordnung erst am 15. Tage nach dem Erscheinen der Maßnahme im Amtsblatt zu laufen. Die maßgebliche Frist ist demnach tatsächlich gewahrt, obwohl die Klage erst am 5. August in der Gerichtskanzlei eingegangen ist.

II — Zur Hauptsache

Folgt man den bisherigen Darlegungen, so steht der Untersuchung der Hauptsache nichts im Wege. Auch in diesem Bereich, dem ich mich jetzt zuwende, sind verschiedene Aspekte auseinander zu halten.

1. Verletzung der GATT-Verpflichtungen

Ein erster Klagegrund, mit dem geltend gemacht wurde, die in den Verordnungen 459, 565 und 686 getroffenen Maßnahmen verstießen gegen die Regeln des GATT, wird uns nicht lange aufhalten.

Einmal nämlich haben es die Kläger unterlassen, insofern nähere Ausführungen zu machen, und zum anderen ist prinzipiell zu bemerken, daß der Gerichtshof in einem Verfahren nach Artikel 173 des EWG-Vertrags nur Klagegründe berücksichtigen darf, die in dieser Vorschrift

aufgeführt sind. Er kontrolliert also lediglich die Einhaltung des *Gemeinschafts*rechts.

Wie auch die Kommission unterstrichen hat, ist der erste Klagegrund demnach als für das klägerische Anliegen unergiebig zurückzuweisen.

2. *Verletzung der Ratsverordnungen Nr. 2513 und 2514*

Sodann wollen die Kläger einen Verstoß gegen die Verordnungen Nr. 2513 und 2514 in der Tatsache erblicken, daß das von der Kommission geschaffene System der Einfuhrlizenzen in ihnen nicht ausdrücklich erwähnt ist. Als Schutzmaßnahme im Sinne der genannten Verordnungen könne es folglich nicht in Betracht kommen.

Diese Rüge hat auf den ersten Blick die Erkenntnis für sich, daß in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2514, die die „geeigneten Maßnahmen" der Verordnung Nr. 2513 näher spezifiziert, nur von der Aussetzung der Einfuhren oder Ausfuhren und von der Erhebung von Ausfuhrabgaben die Rede ist. Man hat sich aber dennoch zu fragen, ob unter „Aussetzung der Einfuhren" tatsächlich nur ein völliger Einfuhrstopp verstanden werden kann oder ob darunter nicht auch die weniger eingreifende Maßnahme der dosierten Einfuhr fällt, wie sie mit den Verordnungen Nr. 459 und 565/70 in der Weise geschaffen wurde, daß die Kommission in der Zeit vom 1. April bis 30. Juni 1970 wöchentlich über eingereichte Lizenzanträge entschied, d. h. festlegte, in welchem Umfang ihnen stattgegeben werden konnte. Daß die Beantwortung dieser Frage bei vernünftiger Auslegung der angezogenen Schutzklausel im Sinne der von der Kommission getroffenen Maßnahme erfolgen muß, sollte eigentlich keinem Zweifel unterliegen. Abgesehen davon bedeutete das geschaffene System tatsächlich auch eine „Aussetzung der Einfuhren", und zwar für alle Importeure, die im Jahre 1970 zum erstenmal Tafeläpfel aus dritten Ländern einführen wollten, für Importeure, die im Referenzzeitraum Einfuhren nicht vorgenommen haben, und für Importeure, deren Bezugsmenge bereits erschöpft war.

Ich würde also meinen, daß sich das gewählte System in den Rahmen der Verordnung Nr. 2514 einfügt. Sollte dies einer zusätzlichen Bestätigung bedürfen, so wäre sie nicht zuletzt in dem Umstand zu erblicken, daß der Rat, also der Urheber der Verordnung Nr. 2514, die von der Kommission getroffenen Maßnahmen nicht geändert oder aufgehoben hat, obwohl sie ihm gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 2513 von einem Mitgliedstaat zur Überprüfung vorgelegt worden sind.

3. *Schutzmaßnahmen nach den Ratsverordnungen Nr. 2513 und 2514 und Referenzpreissystem*

Mit einer weiteren Rüge machen die Kläger geltend, im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse seien die Referenzpreise das Hauptinstrument zum Schutz gegen Importe. Andere Maßnahmen könnten nur als zulässig angesehen werden, wenn die Einfuhrpreise unter die Referenzpreise absinken. In der jetzt interessierenden Periode des Jahres 1970 hätten die Einfuhrpreise aber ungefähr 100 % über den Referenzpreisen gelegen und sei eine Annäherung an die Referenzpreise sowie die Marktpreise nicht zu befürchten gewesen. Darüber hinaus habe man für den Monat Juni 1970 von der Festsetzung eines Referenzpreises überhaupt abgesehen.

In diesem Zusammenhang muß vorweg in Erinnerung gebracht werden, wie das System der Referenzpreise funktioniert. Referenzpreise werden bekanntlich jedes Jahr für die ganze Gemeinschaft festgesetzt, und zwar in Höhe des arithmetischen Mittels der Erzeugerpreise der Mitgliedstaaten, zu denen die Vermarktungsbelastungen geschlagen werden. Unter „Erzeugerpreise" hat man dabei den Durchschnitt der Notierungen zu verstehen, die während der letzten drei Jahre vor der Festsetzung des Referenzpreises auf den repräsentativen Märkten

in den Anbaugebieten mit den niedrigsten Notierungen erzielt worden sind. Ihnen werden die Preise für Einfuhren aus dritten Ländern gegenübergestellt, die auf der Grundlage der durchschnittlichen niedrigsten Notierungen auf den repräsentativen Einfuhrmärkten zu ermitteln und um die Zollsätze, Einfuhrabgaben und Beförderungskosten zu vermindern sind. Sinken die Einfuhrpreise unter die Referenzpreise, so wird in Höhe des Unterschiedsbetrags eine Ausgleichsabgabe fällig, die zusätzlich zum Zoll erhoben wird.

Wesentlich für die Beurteilung dieses Systems im gegenwärtigen Verfahren ist zunächst die Erkenntnis, daß es schon mit der Verordnung Nr. 23 vom 4. April 1962 eingeführt worden ist, d. h. zu einer Zeit, als es noch keine Vereinheitlichung der nationalen Einfuhrregime gab, diese vielmehr mit zusätzlichen Schutzinstrumenten vorläufig in Geltung blieben. Zumindest seit Erlaß der Verordnung Nr. 65/65 (und bei einem Vergleich mit der Verordnung Nr. 23) ist festzustellen, daß dem Referenzpreissystem der Charakter einer Schutzklausel fehlt und daß es durch einen Automatismus gekennzeichnet ist, der überdies durch die gleichzeitig mit der Verordnung Nr. 2513 erlassene Verordnung Nr. 2512 noch akzentuiert worden ist. Mit der Kommission läßt sich demnach sagen, es sei die Funktion der Referenzpreise, mit Hilfe von Ausgleichsabgaben für eine Preisstabilisierung zu sorgen, ähnlich wie es die Abschöpfungen im Rahmen der Getreidemarktordnung tun (zu denen jeweils besondere Schutzklauseln hinzutreten). — Demgegenüber hat Artikel 2 der Verordnung Nr. 2513 echten Schutzklauselcharakter. Wie die Kommission mit Recht erklärt, wurde er notwenig als Ausgleich für das gleichzeitig angeordnete Verbot mengenmäßiger Beschränkungen oder — anders gesagt — deswegen, weil das Regime der Verordnung Nr. 2513 im wesentlichen erhalten mußte, was Kern der bis dahin bestehenden nationalen Einfuhrregelungen war.

Wenn sich aber aus dieser Entwicklung der Marktordnung für Obst und Gemüse ergibt, daß dem Referenzpreissystem und der Schutzklausel der Verordnung Nr. 2513 verschiedene Funktionen zukommen, so muß mit der Kommission auch anerkannt werden, daß das von den Klägerinnen postulierte Abhängigkeitsverhältnis nicht besteht, und dies zumal deswegen, weil nirgends ausdrücklich von einem subsidiären Charakter der Schutzklausel gesprochen wird. Dazu läßt sich außerdem sagen, daß ein und dieselbe Schutzklausel sowohl für Produkte gilt, für die Referenzpreise nicht festgesetzt werden, als auch für Produkte (gegenwärtig zehn), für die solche Referenzpreise existieren. Auch das ist nur verständlich bei der Annahme, die Anwendung der Schutzklausel sei unabhängig von der der Referenzpreise. Im übrigen hat die Kommission genügend kargemacht, daß in der von ihr zu bewältigenden Situation des Jahres 1970 die Erhebung von Ausgleichsabgaben nach Maßgabe von Referenzpreisen kein geeignetes Mittel bildete. In erster Linie stellte sich nämlich — wie nachher noch zu zeigen sein wird — ein *Mengenproblem*. Zudem darf nicht vergessen werden, daß die Referenzpreise Mittelwerte (also niedrige Werte) darstellen und daß sie im Verhältnis zu den höher notierten Importen aus dritten Ländern Auswirkungen nur dann hätten haben können, wenn Anpassungskoeffizienten im Hinblick auf die Qualitätsunterschiede (alte Ernte einerseits, neue Ernte andererseits) festgesetzt worden wären. Daran fehlte es jedoch, und zwar ohne daß den Gemeinschaftsinstanzen nach dem System der Obstmarktordnung ein Vorwurf gemacht werden könnte.

Somit halte ich wie die Kommission insgesamt die Ansicht für zutreffend, daß das Fehlen von Ausgleichsabgaben mit Rücksicht auf die Höhe der Importpreise sowie das Unterlassen einer Referenzpreisbestimmung für den Monat Juni 1970 nicht gegen die Zulässigkeit der von der Kommission getroffenen Schutzmaßnahmen sprechen.

4. Zu den materiellen Voraussetzungen der Verordnungen Nr. 2513 und 2514

Größtes Gewicht in der Untersuchung des jetzigen Falles hat zweifellos die Frage, ob die Voraussetzungen gegeben waren, die nach den Ratsverordnungen Nr. 2513 und 2514 für den Erlaß von Schutzmaßnahmen gelten. Auch das haben die Kläger mit verschiedenen Argumenten bestritten. — Lassen Sie mich insofern zunächst in Erinnerung bringen, wie die erwähnten Voraussetzungen beschaffen sind.

Der Grundtatbestand für den Erlaß von Schutzmaßnahmen ist in der Verordnung Nr. 2513 mit den Worten umschrieben: „Wird der Markt in der Gemeinschaft für eines oder mehrere der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht . . .". Danach ist offensichtlich eine *drohende* Störung ausreichend, die Krisensituation muß also nicht bereits gegeben sein, sondern es genügt, daß mit ihr nach einer vernünftigen Prognose zu rechnen ist. Unbestreitbar müssen außerdem Einfuhren eine wesentliche Rolle spielen; von ihnen muß ein entscheidender Einfluß ausgehen oder erwartet werden. — Die Durchführungsverordnung Nr. 2514 ordnet weiterhin an, für die Feststellung, ob der Markt aufgrund von Einfuhren von ernstlichen Störungen bedroht werde, sei insbesondere eine Reihe von Kriterien „zu berücksichtigen", was — bei sinnvoller Auslegung — allein bedeuten kann, sie seien in Rechnung zu stellen, ohne daß von einer erschöpfenden Aufzählung zu sprechen wäre. Diese Kriterien sind: der Umfang der getätigten bzw. voraussichtlichen Einfuhren oder Ausfuhren, die verfügbaren Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft, die auf dem Markt der Gemeinschaft für einheimische Erzeugnisse festgestellten Preise oder deren voraussichtliche Entwicklung, insbesondere eine Tendenz zu einem übermäßigen Kursrückgang, sowie — wenn die Störungslage aufgrund von Einfuhren eintritt oder einzutreten droht — die auf dem Markt der Gemeinschaft festgestellten Notierungen der Erzeugnisse aus dritten Ländern, insbesondere eine Tendenz zu einem übermäßigen Kursrückgang, und die Mengen, für die Rücknahmemaßnahmen erfolgen oder erfolgen könnten. — Hält man sich das Gesamtsystem dieser Kriterien vor Augen, so ist folgendes klar: Ausreichend erscheint eine *Prognose* hinsichtlich des zu erwartenden Einfuhrumfanges. In Ansehung der Preise für einheimische Erzeugnisse bedarf es weiterhin nicht unbedingt der Feststellung einer *Tendenz zu einem übermäßigen Kursrückgang*. Das dritte erwähnte Kriterium enthält nämlich mehrere Alternativen, und dies ist auch sinnvoll, weil sonst im Falle einer Krise gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 159/66 (auf den wir gleich zu sprechen kommen werden), d. h. in Situationen, in denen das sehr niedrige Interventionspreisniveau bereits erreicht ist, Einfuhrschutzmaßnahmen nicht in Betracht kämen. Schließlich ist auch hinsichtlich der Notierungen für Erzeugnisse aus dritten Ländern nicht eine faktische *Tendenz* zu einem übermäßigen Kursrückgang unerläßlich, sondern es muß mit der Kommission angenommen werden, daß eine *drohende* Tendenz ebenso ausreicht wie nach dem Grundtatbestand der Schutzklausel eine *drohende*, ernstliche Marktstörung.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Erwägungen müssen die ökonomischen Daten und Prognosen gewertet werden, die zu der Apfelmarktsituation des Frühjahrs 1970 vorgetragen worden sind und aus denen sich die Zulässigkeit bzw. — nach der Meinung der Kläger — die Unzulässigkeit der getroffenen Schutzmaßnahme ergeben soll.

Unstreitig ist zunächst, daß die Apfelerzeugung des Wirtschaftsjahrs 1969/70 (sie betrug rund 7 000 000 Tonnen) übergroß war, lag sie doch um 550 000 Tonnen über dem Ergebnis des Wirtschaftsjahrs 1967/68, in dem mehr als 300 000 Tonnen aus dem Markt genommen werden mußten. Im Frühjahr 1970 waren deshalb noch große Lagerbestän-

de aus einheimischer Ernte vorhanden (nach den Angaben der Kommission rund 1 000 000 Tonnen). Daraus folgt, daß die Kommission Buchstabe b von Artikel 1 der Ratsverordnung Nr. 2514 berücksichtigt und zu Recht die Feststellung getroffen hat, auf dem Markt der Gemeinschaft seien übermäßige Mengen von Tafeläpfeln vefügbar.

Unstreitig ist ferner, daß in Belgien, Frankreich, Italien und Luxemburg im Frühjahr 1970 eine Krise im Sinne von Artikel 6 der Verordnung Nr. 159/66 bestand und daß eine solche Krise in den Niederlanden gleichfalls nahezu festgestellt werden mußte. Was bedeutet das? Nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 159/66 ist von einer Krise zu sprechen, wenn die Notierungen auf den repräsentativen Erzeugermärkten unter dem um 15 % des Grundpreises erhöhten Ankaufspreis liegen (wobei sich der Grundpreis aus dem Mittel der Notierungen auf den repräsentativen Märkten in den Überschußgebieten mit den niedrigsten Preisen ergibt und der Ankaufspreis für Äpfel zwischen 50 und 55 % des Grundpreises beträgt). In solchen Krisensituationen geben die Mitgliedstaaten einen finanziellen Ausgleich für die aus dem Handel gezogenen Waren. Dies ist im Frühjahr 1970 offenbar in beträchtlichem Umfang geschehen. Außerdem hat die Krise längere Zeit angedauert (bis zum 4. Mai in Luxemburg, bis zum 19. Mai in Frankreich und bis zum 31. Mai in Belgien und Italien). — Daraus folgt, daß die Kommission auch Buchstabe c von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2514 berücksichtigt, d. h. zu Recht angenommen hat, das Niveau der einheimischen Preise sei sehr niedrig gewesen (was im übrigen durch die in Anhang B zur Duplik enthaltenen Zahlen bestätigt wird). Sie hat desgleichen Buchstabe d zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 2514 berücksichtigt, nämlich die Menge, für die Rücknahmemaßnahmen erfolgten oder erfolgen konnten. Daß sich der Markt für Tafeläpfel in der Gemeinschaft im Frühjahr 1970 tatsächlich in einer außerordentlich schwierigen Situation befunden hat, wird darüber hinaus durch eine Reihe weiterer Fakten belegt. Ich erinnere nur an die den Mitgliedstaaten vom Rat in der Verordnung Nr. 480/70 erteilte Ermächtigung, den Erzeugerorganisationen für die vorsorgliche Herausnahme von Äpfeln aus dem Markt einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Ich erinnere daran, daß in der Bundesrepublik wegen des niedrigen Preisniveaus Kredite für die Verkaufsförderung zur Verfügung gestellt wurden, und ich erinnere an die Verordnung Nr 2517, nach der an Apfelerzeuger, die einen Produktionsverzicht erklären, Rodungsprämien gezahlt werden.

Indessen ist dies nur die eine Seite des Sachverhalts. Nach der Verordnung Nr. 2514 kommt es daneben auf den Umfang der Einfuhren, ihre maßgeblichen Notierungen und ihren Einfluß auf den einheimischen Markt an. — Insofern hat die Kommission — wie ihren Schriftsätzen zu entnehmen ist — vor allem mit Prognosen und Befürchtungen gearbeitet, die sich auf die Erfahrungen vergangener Jahre stützen. Sie hat die Marktsituation der Monate April, Mai, Juni des Wirtschaftsjahrs 1967/68 (d. h. eines Jahres mit inländischer Überproduktion und geringem Preisniveau) mit der entsprechenden Situation des Wirtschaftsjahres 1968/69 (d. h. eines Jahres mit normaler Ernte und höheren Inlandpreisen) verglichen und daraus die Erkenntnis gewonnen, daß die Einfuhrpreise des Überschußjahres um 20 % unter denen des normalen Wirtschaftsjahrs 1968/69 und in der Nähe der Inlandspreise normaler Wirtschaftsjahre lagen (vgl. Anhang A zur Duplik). Außerdem hat sie festgestellt, daß die Importe im Frühjahr 1968 mit 115 000 Tonnen einen größeren Umfang aufwiesen als die des Frühjahrs 1969, in dem nur 101 000 Tonnen importiert worden sind. Daraus zog sie den Schluß, auch im Überschußjahr 1969/70 habe angesichts der niedrigen Inlandspreise mit verminderten Importpreisen und entsprechend größeren Einfuhren gerechnet werden müssen (was durch die später eingegangenen Lizenzanträge be-

stätigt wird). Tatsächlich erscheint die geschilderte Annahme schwerlich anfechtbar, und das namentlich dann, wenn man bedenkt, daß im Jahre 1970 zum erstenmal eine Liberalisierung der Einfuhren verfügt worden ist, die ohnehin ein Ansteigen der Importe erwarten ließ.

Somit bleibt nur noch der Einwand der Kläger zu prüfen, in Wahrheit hätten importierte Äpfel aus neuer Ernte einen von den einheimischen Äpfeln alter Ernte getrennten Markt, es fehle an der Substituierbarkeit und es könne deshalb nicht angenommen werden, Apfelimporte aus dritten Ländern beeinflussen den Markt der einheimischen Erzeugnisse. Insoweit haben die Kläger auf Qualitäts- und Preisunterschiede und auf den Umfang hingewiesen, in dem Äpfel aus dritten Ländern importiert werden. — Indessen wird man wohl auch in diesem Punkt eher der Kommission folgen müssen. Zunächst einmal hält sie den Klägern mit Recht entgegen, ihre Angaben über die Preisverhältnisse (nach denen die Importpreise die Inlandpreise um 100 % überstiegen hätten) seien von geringem Aussagewert, weil sie sich auf eine Periode beziehen, in der die gemeinschaftsrechtlichen Schutzmaßnahmen bereits in Kraft waren, das Angebot an Drittlandäpfeln also beschränkt war. Dasselbe gilt von den klägerischen Angaben über die Importmengen, zu denen außerdem bemerkt werden muß, daß sie in Beziehung zu setzen sind zu dem Verkaufsvolumen der betreffenden Periode, also nicht des ganzen Wirtschaftsjahrs (womit sich ein Wert von 10 % — nicht von 5 % — ergibt). — Davon abgesehen dürfte gegen den Ausschluß jeder Substituierbarkeit (die Kommission selbst nimmt bekanntlich nur Substituierbarkeit in *gewissem Umfang* an) schon das Urteil des durchschnittlichen Marktbürgers sprechen. Ich sehe jedenfalls nicht, wie angenommen werden könnte, Äpfel gleicher Sorte seien nicht substituierbar, wenn es sich einerseits um Produkte der neuen Ernte und andererseits um Erzeugnisse einer früheren Ernte handelt, die — was nicht vergessen werden darf — durch neue Konservierungsmethoden ihre Qualität lange Zeit erhalten können. In Wahrheit wird man von einem völligen Ausschluß der Substituierbarkeit ebensowenig sprechen können wie bei Äpfeln gleicher Ernte, die mitunter (wie die Kommission anhand der Referenzpreise, also anhand von Durchschnittspreisen nachgewiesen hat) beträchtliche Preisunterschiede aufweisen. Darüber hinaus läßt sich für die Richtigkeit der Auffassung der Kommission, also die Richtigkeit der These, Apfeleinfuhren beeinflußten den einheimischen Markt, nicht zuletzt auf die bereits erwähnten Erfahrungen der vergangenen Jahre hinweisen. Tatsächlich kann niemand ernsthaft bestreiten, daß die von der Kommission vorgelegten Tabellen über die Entwicklung der Einfuhren (ihre Mengen und Preise) sowie das Verhältnis zum einheimischen Markt und seinen Preisen insofern eine genügend deutliche Sprache sprechen.

Bedenkt man schließlich noch, daß trotz Fehlens einer dem Artikel 33 des Montan-Vertrags entsprechenden Bestimmung auch in Wirtschaftsprozessen des EWG-Bereichs ähnliche Maximen gelten müssen, der Gerichtshof also eine wirtschaftliche Würdigung nicht in allen Einzelheiten nachvollziehen kann, im wesentlichen vielmehr auf die Frage beschränkt ist, ob die von der Kommission getroffene Wertung nach den bekanntgewordenen Elementen sachgerecht und vernünftig erscheint, so kann die letzte Schlußfolgerung in der Tat nur zugunsten der Kommission lauten: Es ist nicht widerlegt, daß die durch eine übergroße einheimische Ernte hervorgerufene Krisenlage bei unbeschränkten Einfuhren zu vermutlich sinkenden Preisen eine erhebliche Verschärfung erfahren hätte (und sei es auch nur in Form einer Zunahme der Interventionen). Demnach kann der Erlaß von Schutzmaßnahmen im März 1970 und ihre Beibehaltung während der jetzt interessierenden Periode nicht beanstandet werden (wozu außer an die Fortdauer der Krise nur an die Tatsache erin-

nert werden muß, daß noch im Monat Juni große Mengen für den Verkauf zur Verfügung standen und daß es deshalb zu der sonst nicht üblichen Festsetzung eines Grundpreises für den Monat Juni gekommen ist).

5. Begründungsmangel

Die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Maßnahme hängt aber nicht nur vom Vorliegen der materiellen Voraussetzungen der Verordnungen Nr. 2513 und 2514 ab; notwendig ist auch eine ausreichende Begründung. Daran fehlt es nach Ansicht der Kläger gleichfalls. Sie halten die Begründung der Verordnungen Nr. 459 und 565 deswegen für unzureichend, widersprüchlich und unverständlich, weil nicht angegeben sei, ob die Bedingungen der Ratsverordnungen Nr. 2513 und 2514 erfüllt seien, weil nichts zur Substituierbarkeit der in Frage kommenden Produkte gesagt sei und weil nicht zu erkennen sei, ob die Kommission eine Tendenz zu übermäßigem Kursrückgang auf dem Markt für einheimische Äpfel sowie auf dem Markt für Importäpfel berücksichtigt habe.

Prinzipiell ist zu dieser Rüge vorweg zu sagen, daß die Begründungspflicht — richtig verstanden — nur die Angabe der rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen verlangt, auf die sich eine Maßnahme nach Ansicht der sie erlassenden Instanz stützt, nicht dagegen eine Auseinandersetzung mit denkbaren Einwendungen und selbstverständlich auch nicht den Gebrauch der vom Gesetz verwendeten Formulierungen. Dies ist namentlich im Hinblick auf die Tendenz zu einem übermäßigen Kursrückgang auf dem Markt für importierte Äpfel von Bedeutung, die nach Ansicht der Kommission nicht bestanden haben mußte, mit der aber zu rechnen war (und für die insoweit von einem stillschweigenden Hinweis auf die Situation vergangener Jahre gesprochen werden kann). — Weiterhin muß nach der Rechtsprechung (vgl. etwa Rechtssache 16/65) berücksichtigt werden, daß die Kommission nur über eine Frist von 24 Stunden zur Vorbereitung und zum Erlaß der beanstandeten Schutzmaßnahme verfügte. Dieser Umstand verlangt selbstverständlich einen anderen Maßstab für die Begründung, als er bei normal ausgearbeiteten Akten in Betracht kommt. — Außerdem darf nicht übersehen werden, daß sich die Verordnungen Nr. 565 und 686 auf die Verordnung Nr. 459 beziehen und daß es somit angezeigt erscheint, die Begründung der genannten Texte in ihrer *Gesamtheit* ins Auge zu fassen.

Stellt man all dies in Rechnung, so kann im vorliegenden Fall von einem Begründungsmangel schwerlich die Rede sein. Ich erinnere nur daran, daß die Verordnung Nr. 459 vom Umfang der Apfelerzeugung in der Gemeinschaft spricht (der mit dem Umfang früherer Jahre verglichen wird), daß sie die Lagerbestände und die Notwendigkeit von Interventionsmaßnahmen erwähnt, daß sie auf die in mehreren Mitgliedstaaten bestehende Krisensituation hinweist, auf den Umfang der Apfeleinfuhren, die Austauschbarkeit mit Produkten einheimischer Ernte sowie nicht zuletzt auf den Rückgang der Notierungen und die Zunahme der aus dem Markt zu ziehenden Mengen. Darüber hinaus ist in der Verordnung Nr. 565 von den Mengen die Rede, für welche Lizenzanträge eingegangen sind. Würden diese Angaben nicht als ausreichende Begründung angesehen, so wären die Anforderungen, die an die Begründung zu stellen sind, sicherlich überspannt.

Auch aus formellen Gründen können die angegriffenen Akte somit nicht für rechtswidrig erklärt werden.

6. Verfälschung der Wettbewerbsverhältnisse

Mit einem letzten Klagegrund äußern die Kläger schließlich noch die Ansicht, die getroffene Schutzmaßnahme habe durch die Begrenzung der Einfuhren und die Bezugnahme auf frühere Referenzperioden die Wettbewerbsbeziehungen eingefroren und verfälscht. Außerdem habe

sie (was allein für die Klägerin der Rechtssache 44/70 von Bedeutung ist) Unternehmen, die im Bezugszeitraum nicht importiert hatten, den Zugang zu Importgeschäften verschlossen. Damit seien die in den Artikeln 3 f, 85 und 86 des EWG-Vertrags niedergelegten Prinzipien verletzt worden.

Diesem Vorbringen gegenüber muß zunächst eingeräumt werden, daß eine gewisse Beeinträchtigung der Wettbewerbsverhältnisse durch die angegriffenen Maßnahmen tatsächlich nicht geleugnet werden kann. — Indessen berechtigt das nicht ohne weiteres dazu, von einer Verletzung des Vertrages und der Rechtswidrigkeit der getroffenen Maßnahmen zu sprechen. — So muß man der Kommission zweifellos zustimmen, wenn sie sagt, es existiere für sie nicht eine strenge und ausschließliche Bindung an die aufgeführten Grundsätze. Das ergibt sich aus Artikel 3 des EWG-Vertrags, in dem nicht nur von der Errichtung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs, sondern auch von der Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft die Rede ist. Daneben läßt sich auf den in Artikel 42 des Vertrages enthaltenen, die Wettbewerbsregeln betreffenden Vorbehalt hinweisen, an dem wohl auch die gemeinsamen Marktordnungen und die von ihnen erfaßten landwirtschaftlichen Produkte teilnehmen. Es kann sich somit allenfalls die Frage stellen, ob die Kommission bei der Harmonisierung der verschiedenen genannten Vertragsziele zu Unrecht einem von ihnen Priorität zuerkannt hat. Dies läßt sich jedoch schwerlich sagen. Zum einen bleibt nämlich auch nach Erlaß der jetzt interessierenden Schutzmaßnahmen für Importäpfel durchaus ein Bereich des Wettbewerbs. Zum anderen ist anzuerkennen, daß Ausnahmesituationen Sondermaßnahmen zu rechtfertigen vermögen. Bei ihrer Würdigung muß die Kürze ihrer Geltungsdauer berücksichtigt werden und die Tatsache, daß sie sich auf Apfeleinfuhren aus der südlichen Hemisphäre beschränken (wogegen die Handelstätigkeit von Importunternehmen nur in seltenen Fällen gerade diese Spezialisierung aufweist). Wenn die Kommission angesichts dieser Situation den Interessen etablierter und früher schon aktiv gewesener Importfirmen den Vorrang zuerkannt hat vor den Interessen von Unternehmen, die im Jahre 1970 zum erstenmal Apfelimporte tätigen wollten, so berechtigt dies sicher nicht dazu, von der Mißachtung eines Vertragsprinzips zu sprechen. Da die Kläger im übrigen hinsichtlich anderer denkbarer Möglichkeiten, den Apfelmarkt zu schützen, nur einige allgemeine Sätze formuliert, nicht aber gezeigt haben, daß sie in gleicher Weise praktikabel wären und für die Betroffenen geringere Nachteile mit sich brächten, möchte ich zum letzten Klagegrund zusammenfassend feststellen, daß die angegriffenen Schutzmaßnahmen auch unter Berufung auf die Prinzipien unverfälschten Wettbewerbs nicht zu Fall gebracht werden können.

III — Zusammenfassung

Insgesamt gelange ich demnach zu folgendem Ergebnis:

Die eingereichten Klagen müssen entgegen der Ansicht der Kommission als zulässig angesehen werden. Sie sind jedoch nicht begründet und verfallen aus diesem Grund der Abweisung mit der weiteren Konsequenz, daß die Kläger die Kosten des Verfahrens zu tragen haben.