den Sektor verbunden sind, da die genannte Vorschrift gerade bezweckt, diese Risiken hinsichtlich der unterwegs befindlichen Erzeugnisse zu beschränken.

4. Über eine Zinsforderung im Zusammenhang mit der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag ist im Lichte der den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze zu entscheiden, auf die diese Bestimmung verweist. Nach diesen Grundsätzen ist eine solche Forderung im allgemeinen zulässig.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-152/88 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Im Jahre 1988 waren die Einfuhren von Tafeläpfeln aus Drittländern in die Gemeinschaft Gegenstand mehrerer Schutzmaßnahmen der Kommission. Wie aus den Akten hervorgeht, stellte sich in den vorhergehenden Jahren die Entwicklung der Erzeugung von Tafeläpfeln sowie der im Wege der Intervention angekauften Mengen und des Umfangs der Einfuhren aus Drittländern in der Zehnergemeinschaft wie folgt dar:

Wirtschaftsjahr (1. Juli bis 30. Juni)	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987
Erzeugung (in Tonnen)	8 564 300	6 186 500	7 355 000	6 331 000	7 368 100
Intervention	1 146 932	125 297	660 901	150 794	340 529
Einfuhren aus Drittländern	378 541	515 223	497 930	517 232	524 900
hiervon: Einfuhren aus Ländern der südlichen Hemisphäre	286 376	387 712	404 520	450 966	491 500

2. Am 3. Februar 1988 erließ die Kommission die Verordnung (EWG) Nr. 346/88 mit Sondermaßnahmen zur Überwachung der Einfuhr von Tafeläpfeln aus Drittländern (ABl. L 34, S. 21). Diese Verordnung macht die Abfertigung von Tafeläpfeln in der Zehnergemeinschaft für die Zeit vor dem 1. September 1988 von der Vorlage einer Einfuhrlizenz abhängig, die gegen Leistung einer Sicherheit von 1,5 ECU je 100 kg Nettogewicht erteilt wird.

* Verfahrenssprache: Englisch.

3. Nach Artikel 3 Absatz 3 der genannten Verordnung wurden die Einfuhrlizenzen

„am fünften Werktag nach Einreichung des Antrags erteilt, sofern innerhalb dieser Frist keine anderen Maßnahmen getroffen werden".

Die Geltungsdauer der Einfuhrlizenzen, die ursprünglich einen Monat betrug, wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 871/88 der Kommission vom 30. März 1988 zur Änderung der Verordnung Nr. 346/88 (ABl. L 87, S. 73) auf 40 Tage verlängert.

4. Da die Kommission zu der Überzeugung gelangt war, daß die für die Einfuhr von Tafeläpfeln mit Ursprung in Chile bisher beantragten Lizenzen den üblichen Umfang der Einfuhren dieser Erzeugnisse aus diesem Land übertrafen und daß eine Fortsetzung dieser Einfuhren schwere Marktstörungen zur Folge haben könnte, so daß die Ziele von Artikel 39 des Vertrages gefährdet und insbesondere den Gemeinschaftserzeugern schwere Schäden zugefügt würden, erließ sie die Verordnung (EWG) Nr. 962/88 vom 12. April 1988 zur Aussetzung der Erteilung von Einfuhrlizenzen für Tafeläpfel mit Ursprung in Chile (ABl. L 95, S. 10), die am darauffolgenden Tag in Kraft trat.

5. Mit ihrer am 15. April 1988 in Kraft getretenen Verordnung (EWG) Nr. 984/88 vom 14. April 1988 (ABl. L 98, S. 37) ersetzte die Kommission den ursprünglichen Aussetzungszeitraum, der vom 15. bis zum 22. April 1988 lief, durch den Zeitraum vom 18. bis zum 29. April 1988; zur Begründung führte sie an, diese Änderung sei einmal aus Verwaltungsgründen und zum anderen zu dem Zweck notwendig, die Gesamtlage des Tafeläpfelmarktes erneut gründlich zu überprüfen.

6. Nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 962/88 waren die am 18. April 1988 unerledigten Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen abzulehnen.

7. Was die sich auf dem Weg in die Gemeinschaft befindenden Erzeugnisse betraf, so heißt es in der letzten Begründungserwägung dieser Verordnung:

„Da die Gültigkeitsdauer der Einfuhrlizenzen so bestimmt worden ist, daß sie die für die Verbringung der Tafeläpfel in die Gemeinschaft benötigte Zeit weitgehend deckt und es den Marktbeteiligten ermöglicht, die Einfuhrlizenzen bereits vor der Abfahrt der Frachtschiffe zu erhalten, braucht nur den auf dem Weg in die Gemeinschaft befindlichen Erzeugnissen Rechnung getragen zu werden, für die Einfuhrlizenzen erteilt worden sind."

8. Mit ihrer Verordnung (EWG) Nr. 1040/88 vom 20. April 1988 setzte die Kommission die Einfuhrmengen von Tafeläpfeln mit Ursprung insbesondere in den fünf Erzeugerländern der südlichen Hemisphäre für einen am 31. August 1988 ablaufenden Zeitraum fest und bestimmte, daß die Erteilung von Einfuhrlizenzen für diese Erzeugnisse auszusetzen war, wenn die Mengen, auf die sich die Lizenzanträge erstreckten, jene Einfuhrmengen überschritten. In der letzten Begründungserwägung dieser Verordnung wurde klargestellt, daß im Fall Chiles die Menge, für die Anträge auf Einfuhrlizenzen gestellt worden waren, die Referenzmenge (142 131 Tonnen) überschritt und daß deshalb die Aussetzung der Erteilung von Einfuhrlizenzen für Tafeläpfel mit Ursprung in diesem Land bis zum Ende der Einfuhrkampagne 1988, das heißt bis zum 31. August 1988, aufrechterhalten werden sollte.

9. Die vorgenannten Verordnungen Nrn. 962/88, 984/88 und 1040/88 waren unter anderem auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 118, S. 1), insbesondere des Artikels 29 Absatz 2, erlassen worden. In diesem Artikel in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/72 des Rates vom 21. November 1972 (ABl. L 266, S. 1) heißt es:

„1. Im Handel mit dritten Ländern können geeignete Maßnahmen angewandt werden,

— wenn in der Gemeinschaft der Markt für eines oder mehrere der in Artikel 1 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,

— ...

Diese Maßnahmen können nur so lange angewandt werden, bis die tatsächliche oder die drohende Störung behoben ist bzw. die aus dem Handel genommenen oder aufgekauften Mengen sich erheblich verringert haben.

2. Tritt die in Absatz 1 erwähnte Lage ein, so beschließt die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus die erforderlichen Maßnahmen; diese werden den Mitgliedstaaten mitgeteilt und sind unverzüglich anzuwenden."

10. Hinsichtlich der Maßnahmen, die aufgrund der vorgenannten Vorschrift getroffen werden können, bestimmt Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2707/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 zur Festlegung der Voraussetzungen für die Anwendung von Schutzmaßnahmen auf dem Sektor Obst und Gemüse (ABl. L 291, S. 3) folgendes:

„1. [Es] ... können die folgenden Maßnahmen getroffen werden:

— wenn die in Absatz 1 erster Gedankenstrich des genannten Artikels bezeichnete Lage eintritt, die Aussetzung der Einfuhren oder Ausfuhren oder die Erhebung von Ausfuhrabgaben;

— ...

2. Diese Maßnahmen dürfen nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden, die unbedingt notwendig sind.

3. Die in Absatz 1 vorgesehenen Maßnahmen tragen der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung, die sich auf dem Weg nach der Gemeinschaft befinden. Sie dürfen sich nur auf Erzeugnisse erstrecken, deren Herkunfts- oder Bestimmungsland ein drittes Land ist. Sie können auf Einfuhren mit Herkunft aus oder Ursprung in bestimmten Ländern, Ausfuhren nach bestimmten Ländern, bestimmte Qualitäten, Größensortierungen oder Sortengruppen beschränkt werden.

..."

11. Die Gesellschaft französischen Rechts Sofrimport SARL (nachstehend: „Sofrimport") ist als Import- und Großhandelsfirma auf dem Frischobstsektor tätig und führt unter anderem Tafeläpfel mit Ursprung in Chile in die Gemeinschaft ein.

12. Am 31. März 1988 schiffte Sofrimport in San Antonio eine Ladung von 89 514 Kisten Tafeläpfel chilenischen Ursprungs ein,

die zur Einfuhr in die Gemeinschaft bestimmt waren. Vor der am 20. April 1988 erfolgten Ankunft des Schiffes, das diese Ladung transportierte, im Hafen von Marseille reichte die Firma, am 12. April 1988, beim Oniflhor, der französischen Interventionsstelle, einen Antrag auf Einfuhrlizenzen für diese Warenpartien ein. Das Oniflhor weigerte sich am 18. April 1988, diese Lizenzen zu erteilen, da es ihm nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 962/88 nicht mehr möglich sei, dem Antrag stattzugeben.

13. Mit am 26. Mai 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangener Klageschrift hat Sofrimport die vorliegende Klage erhoben. Am gleichen Tag hat sie gemäß den Artikeln 186 EWG-Vertrag und 83 der Verfahrensordnung einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung bezüglich der Einfuhr der vorerwähnten Ladung Tafeläpfel mit Ursprung in Chile in die Gemeinschaft eingereicht.

14. Mit Beschluß vom 10. Juni 1988 hat der Präsident des Gerichtshofes die Anwendung der Verordnungen Nrn. 962/88, 984/88 und 1040/88 der Kommission im Hinblick auf die 89 514 Kisten Tafeläpfel mit Ursprung in Chile ausgesetzt, die seinerzeit von Sofrimport zur Durchfuhr im Hafen von Marseille gelagert worden waren.

15. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die Rechtssache an die Fünfte Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

16. *Sofrimport* beantragt,

— die Verordnungen Nrn. 962/88, 984/88 und 1040/88 für nichtig zu erklären;

— die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zum vollen Ersatz des Schadens zu verurteilen, den die Klägerin durch die in den vorerwähnten Verordnungen niedergelegten rechtswidrigen Entscheidungen erlitten hat, und den Betrag des zu leistenden Schadensersatzes auf 2 821 959,10 FF oder zumindest in einer vom Gerichtshof für angemessen gehaltenen Höhe festzusetzen, und zwar zuzüglich Zinsen von jährlich 9,5 % vom Zeitpunkt der Einreichung der Erwiderung an;

— alle sonstigen Maßnahmen zu treffen, die der Gerichtshof für erforderlich oder angemessen hält;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

17. Die *Kommission* beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

A — *Zum Antrag auf Nichtigerklärung*

1. *Zur Zulässigkeit*

18. *Sofrimport* macht geltend, sowohl die Verordnungen Nrn. 962/88 und 984/88, die die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Tafeläpfel mit Ursprung in Chile ausgesetzt hätten, als auch die Verordnung Nr. 1040/88, die die Dauer der Aussetzung bis zum Ende der Einfuhrkampagne 1988 verlängert habe, beträfen sie individuell und unmittelbar.

19. Beim Erlaß der vorgenannten Maßnahmen habe die Zahl der unerledigten Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen einschließlich des Antrags der Klägerin vom 12. April 1988 festgestanden und sei der Kommission bekannt gewesen. Die Maßnahmen beträfen daher die Klägerin individuell. Überdies berührten diese Verordnungen die Lage der Klägerin unmittelbar, da die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über keinerlei Ermessen hinsichtlich der Erteilung von Einfuhrlizenzen verfügten.

2. *Zur Begründetheit*

a) *Mangelnde Befugnis zum Erlaß von Schutzmaßnahmen nach Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1035/72*

20. *Sofrimport* führt aus, die Kommission sei nicht befugt gewesen, Schutzmaßnahmen nach Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1035/72 zu ergreifen, da keine ernstlichen Störungen im Sinne von Absatz 1 erster Gedankenstrich dieser Bestimmung vorgelegen hätten. Die in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1040/88 zur Rechtfertigung der Einführung von Einfuhrquoten genannten Tatsachen seien unrichtig dargestellt worden. Insbesondere habe es keinen Zusammenhang zwischen der Zunahme der Einfuhren und dem Umfang der Rücknahmen und der Lagerbestände gegeben.

21. Die im Wirtschaftsjahr 1987/88 insgesamt zurückgenommene Menge sei nicht übermäßig hoch gewesen, da der Umfang der Rücknahmen, absolut gesehen, Jahre hindurch erheblich gewesen sei. Dieses Phänomen sei ein strukturelles Merkmal des Marktes und könne als solches nicht als „Drohung von ernstlichen Störungen" ins Feld geführt werden.

22. Die Erzeuger der Gemeinschaft hätten ihre Äpfel 1987/88 zu Preisen verkauft, die nicht unter denen der vorangegangenen Wirtschaftsjahre gelegen hätten. Hiervon gebe es jedoch eine chronische Ausnahme, die eine gut etablierte Gruppe von italienischen und französischen Erzeugern betreffe, die Äpfel geringerer Qualität zu dem einzigen Zweck erzeugten, sie an die Interventionsstellen zu verkaufen. Dies gelte namentlich für die Sorte „Golden Delicious", die in den Wirtschaftsjahren 1986/87 38,52 % (ungefähr 131 171 Tonnen) und 1984/85 65,55 % (433 220 Tonnen) der zurückgenommenen Gesamtmengen in der Gemeinschaft ausgemacht hätten. Fast die gesamte Differenz zwischen den jeweils 1984/85 und 1986/87 zurückgenommenen Mengen setze sich aus Äpfeln dieser Sorte zusammen; dies bestätige, daß der Äpfelmarkt der Gemeinschaft als solcher keine Probleme gehabt habe.

23. Außerdem seien der Einkaufspreis sowie der von den Erzeugerorganisationen gezahlte Durchschnittspreis seit dem Wirtschaftsjahr 1985/86 beständig geblieben; es lägen auch keine Anzeichen dafür vor, daß die Zahlen für das Jahr 1987/88 erheblich von denen des vorhergehenden Wirtschaftsjahres abweichen würden. Der Marktwert der zurückgenommenen Äpfel, die von schlechter Qualität und praktisch unverkäuflich seien, müsse auf weniger als 15,12 ECU oder sogar 11,91 ECU pro 100 kg veranschlagt werden. Andererseits gehörten die aus Drittländern eingeführten Äpfel fast durchweg zu „Luxus"-Sorten wie „Granny Smith" und „Red Delicious"; ihr durchschnittlicher Marktpreis (erster Verkauf innerhalb der Gemeinschaft) habe von

März bis Juni 1987 und 1988 zwischen 49,74 ECU und 65,20 ECU pro 100 kg gelegen, die Einfuhrsteuer in Höhe von 6 bis 14 % nicht mitgerechnet.

24. Angesichts dieser Qualitäts- und Preisunterschiede lasse sich nicht die Auffassung vertreten, das Ansteigen der Gesamtmenge der zurückgenommenen Äpfel von 1986/87 auf 1987/88 sei auf eine Steigerung der Einfuhren von Äpfeln aus Nichtmitgliedstaaten zurückzuführen. Indem sie sich über die strukturellen Anomalien des Äpfelsektors, die ja bekannt gewesen seien, hinweggesetzt habe, habe die Kommission den tatsächlichen und wirtschaftlichen Kontext, in dem sie die streitigen Schutzmaßnahmen getroffen habe, offensichtlich in schwerwiegender Weise falsch beurteilt. Überdies habe sie ihre Befugnisse mißbraucht, indem sie sich auf die Mängel ihrer eigenen Politik auf dem Äpfelsektor berufen habe, die mit den chronischen Problemen der geringwertigen Sorten nicht fertig geworden sei.

25. Hilfsweise trägt Sofrimport vor, die Interventionsschwellen seien 1982/83 und 1984/85 erheblich höher gewesen, ohne daß die Kommission es für notwendig erachtet habe, zu Schutzmaßnahmen zu greifen. Die Unrichtigkeit der Schlußfolgerungen, zu denen die Kommission im vorliegenden Fall gelangt sei, ergebe sich unter anderem daraus, daß die Interventionsschwelle 1987/88 doppelt so hoch gelegen habe wie 1986/87, obwohl die Erzeugung und die Einfuhren aus Drittländern geringer gewesen seien als im Jahre 1986/87.

26. Dem Vorbringen der Kommission sei zu entnehmen, daß sie seit einer Reihe von Jahren bezüglich der Einfuhren von Äpfeln aus Drittländern versteckte mengenmäßige Beschränkungen praktiziere. Sie habe die streitigen Schutzmaßnahmen in der alleinigen Absicht getroffen, die von ihr festgesetzten Höchstmengen durchzusetzen, und habe hierdurch Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 verletzt. Schließlich seien die drei Verordnungen unzulänglich begründet, da die in den Begründungserwägungen angeführten Überlegungen unrichtig und irreführend seien.

27. Nach Ansicht der *Kommission* waren die Voraussetzungen für den Erlaß von Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 erfüllt. Der Äpfelmarkt der Gemeinschaft sei infolge der Einfuhren von ernstlichen Störungen bedroht gewesen, die die Ziele von Artikel 39 des Vertrages hätten gefährden können. Bereits 1987 sei der Kommission klar geworden, daß Maßnahmen getroffen werden müßten, um die Flut der Einfuhren von Tafeläpfeln aus den fünf Ländern der südlichen Hemisphäre einzudämmen; die Kommission habe daher diese Länder darüber unterrichtet, welche Höchstmengen die Gemeinschaft ihrer Meinung nach absorbieren könne. Obwohl die Einfuhren aus Chile die angegebene Zahl erheblich überschritten hätten, habe die Gesamtmenge der Einfuhren in diesem Jahr nicht die von der Kommission mitgeteilten Höchstmengen erreicht, so daß diese von Schutzmaßnahmen abgesehen habe.

28. Nach den Vorhersagen, die ihr von den fünf Ländern der südlichen Hemisphäre für 1988 mitgeteilt worden seien, habe man davon ausgehen müssen, daß die Einfuhren aus diesen Ländern auf 617 000 Tonnen ansteigen würden, was eine Erhöhung um 26 % gegenüber 1987 und um 36 % gegenüber 1986 bedeutet hätte. Gleichzeitig sei die Äpfelerzeugung in der Gemeinschaft im wesentlichen konstant geblieben, abgesehen von Schwankungen infolge von guten und schlechten Ernten, während die Interventionsschwelle sich in zwei aufeinanderfolgenden Jahren praktisch verdoppelt habe. Die Ernte in der Gemeinschaft habe

1987/88 6 482 000 Tonnen betragen; 591 000 Tonnen Äpfel seien im Wege der Intervention angekauft worden. Die Kommission beruft sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Gerichtshofes vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 112/80 (Dürbeck, Slg. 1981, 1095), in dem der Gerichtshof ähnliche Schutzmaßnahmen gegen Einfuhren von chilenischen Äpfeln gebilligt habe, Maßnahmen, die unter weit weniger dramatischen Umständen getroffen worden seien, denn die seinerzeit betroffenen Einfuhren hätten sich auf 380 000 Tonnen, die zurückgenommenen Mengen auf 143 512 Tonnen belaufen.

29. Die nach der Verordnung Nr. 1040/88 zulässigen Mengen seien faktisch höher als die Einfuhren des Jahres 1986/87, da vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 346/88 ungefähr 50 000 Tonnen bereits in die Gemeinschaft eingeführt worden seien. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei daher gewahrt worden.

30. Was die Differenz zwischen den verschiedenen Äpfelsorten betreffe, so sei unter „Erzeugnis" im Sinne von Artikel 29 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 die Gesamtheit der Tafeläpfel zu verstehen. Weder der frühere Gemeinsame Zolltarif noch die neue Kombinierte Nomenklatur machten einen Unterschied zwischen den verschiedenen Äpfelsorten. Im übrigen seien die unterschiedlichen Äpfelqualitäten untereinander weitgehend austauschbar.

b) *Gründe und Umfang der Aussetzung von Einfuhren*

31. *Sofrimport* macht geltend, Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 erlaube keine Schutzmaßnahmen zu dem Zweck, eine Überprüfung der Gesamtlage des Äpfelmarktes zu ermöglichen, wie dies in den Begründungserwägungen der Verordnungen Nrn. 962/88 und 984/88 als Beweggrund angegeben werde, sondern lediglich Maßnahmen mit dem Ziel, Marktstörungen zu begegnen, die durch Einfuhren hervorgerufen worden seien. Mit der Aussetzung der Einfuhren aus Chile habe die Kommission daher ihre Befugnisse mißbraucht.

32. Weiterhin stelle ein totaler — wenn auch „vorübergehender" — Einfuhrstopp ein überflüssiges und unverhältnismäßiges Mittel zur Marktüberprüfung dar, da die Kommission bereits ein System von Einfuhrlizenzen eingeführt habe und somit in vollem Umfang über die jüngsten Einfuhrströme unterrichtet gewesen sein müsse.

33. Hinzu komme, daß die Beschränkung des Einfuhrstopps auf Äpfel aus Chile sowohl den allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung als auch die Artikel I und XIII: 1 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) verletze.

34. Schließlich habe die Kommisson bereits längere Zeit vor dem 20. April 1988 „stille" Quoten für Äpfel aus Drittländern festgesetzt und die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Äpfel mit Ursprung in Chile mit Wirkung von dem Tag ausgesetzt, an dem die Schwelle erreicht worden sei. Die Kommission hätte jedoch seinerzeit wissen müssen, daß die Aussetzung für die restliche Dauer des Wirtschaftsjahres aufrechterhalten werden würde; sie habe die betroffenen Geschäftskreise absichtlich in die Irre geführt, indem sie die Erteilung von Einfuhrlizenzen nur für einen kurzen Zeitraum ausgesetzt habe. Die Anwendung verschleierter, namentlich rückwirkender Quoten stelle im übrigen für sich allein eine Verletzung von Artikel XI: 2 Absatz 2 des GATT dar. Chile habe übrigens beim GATT eine Beschwerde gegen die Gemeinschaft eingereicht, die ge-

genwärtig vor einem Ausschuß des GATT anhängig sei.

35. Die *Kommission* entgegnet, aus der vorletzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 962/88 gehe hervor, daß es deren wesentliches Ziel gewesen sei, „schweren Marktstörungen" zu begegnen, die „die Ziele des Artikels 39 des Vertrags [gefährden] und insbesondere den Gemeinschaftserzeugern schwere Schäden [zufügen könnten]". Der zweite Teil dieser Begründungserwägung, in dem von der Notwendigkeit einer Überprüfung der Marktlage die Rede sei, habe hauptsächlich die Dauer der Aussetzung erklären sollen. Jene Gefahr habe im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 984/88 nach wie vor bestanden, wie aus deren Begründungserwägungen indirekt hervorgehe.

36. Aus den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 962/88 gehe ferner hervor, daß die Voraussetzungen für den Erlaß zusätzlicher Schutzmaßnahmen bereits damals vorgelegen hätten. Endgültige Maßnahmen hätten jedoch erst nach einer Überprüfung der Marktlage und einer Diskussion innerhalb der Kommission getroffen werden können.

37. Was die angebliche Diskriminierung betreffe, so seien die Einfuhren chilenischer Äpfel deswegen als erste ausgesetzt worden, weil sie zeitlich die ersten gewesen seien. Als die Einfuhren aus Chile eine kritische Schwelle erreicht hätten, habe es auf der Hand gelegen, daß die Gesamtlage im Hinblick auf die Festsetzung von Höchstmengen für alle Ausfuhrländer überprüft werden müsse. Die Einfuhren aus allen anderen Ländern mit Ausnahme Australiens seien inzwischen ebenfalls ausgesetzt worden.

38. Was die Berufung auf die GATT-Bestimmungen angehe, so habe der Gerichtshof mehrfach festgestellt, daß diese nicht unmittelbar anwendbar seien.

c) *Zur Lage der auf dem Weg in die Gemeinschaft befindlichen Erzeugnisse*

39. *Sofrimport* macht geltend, die Kommission habe gegen Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2707/72 verstoßen, indem sie die Lage der bereits verschifften Waren nicht berücksichtigt habe (siehe namentlich die letzte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 962/88). Die Verpflichtung, der besonderen Situation der sich auf dem Weg in die Gemeinschaft befindenden Erzeugnisse Rechnung zu tragen, sei dahin auszulegen, daß sie die Verpflichtung in sich schließe, die vor Veröffentlichung der Schutzmaßnahmen verschifften Erzeugnisse von der Anwendung dieser Maßnahmen auszuschließen (siehe das vorerwähnte Urtei des Gerichtshofes vom 5. Mai 1981, Slg. 1981, 1119). Diese Auslegung werde durch den Wortlaut der auf diesem Gebiet geschlossenen internationalen Übereinkommen bestätigt, namentlich durch Artikel XIII: 3 (b) des GATT sowie durch die von den vertragschließenden Parteien des GATT am 30. November 1950 angenommenen „Standard Practices for the Administration of Import and Export Restrictions and Exchange Controls" (GATT/CP.5/30/Rev. 1), an die die Gemeinschaft gebunden sei.

40. Die bloße Tatsache, daß die Kommission zunächst ein System von Einfuhrlizenzen geschaffen und hierbei die Möglichkeit vorgesehen habe, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, bedeute nicht, daß sie beim Erlaß derartiger Maßnahmen nicht mehr an die Verpflichtung gebunden sei, den sich unterwegs befindenden Waren Rechnung zu tragen. Weder die Verordnung Nr. 346/88

noch die Verordnung Nr. 871/88 nehme auf diese Erzeugnisse Bezug. Die umstrittene Regelung habe somit die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer in keiner Weise verpflichtet, vor der Abfahrt der Schiffe Einfuhrlizenzen zu beantragen. Die Genannten hätten daher insbesondere im Hinblick auf den klaren Wortlaut von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2707/72 annehmen dürfen, daß sie nach Abfahrt des Schiffes von der Anwendung etwaigr Schutzmaßnahmen befreit sein würden.

41. Überdies hätten die von den staatlichen Behörden zur Anwendung der Verordnung Nr. 346/88 getroffenen Maßnahmen praktisch die Möglichkeit ausgeschlossen, vor Abfahrt des Schiffes Einfuhrlizenzen zu erhalten. So habe die Oniflhor verlangt, daß den Einfuhrlizenzen eine vom Verfrachter nach der Beladung des Schiffes auszustellende „Pro-forma-Rechnung" beigegeben werde.

42. Die Ansicht der Kommission, wonach Sofrimport spätestens am 25. März 1988 einen Einfuhrlizenzantrag hätte einreichen müssen, widerspreche der Vernunft, da zu jenem Zeitpunkt noch nicht genau festgestanden habe, welche Mengen und Güteklassen verschifft werden würden, und es ebenso möglich gewesen sei, die Bestimmungsorte der Erzeugnisse zu benennen, da diese je nach den Verbraucherpräferenzen in der gesamten Gemeinschaft verschieden sein könnten. Außerdem seien die Einfuhrlizenzen am 25. März 1988 nur noch für 30 Tage gültig gewesen; dieser Zeitraum sei zu kurz gewesen, um die Erstreckung auf den Transport von Chile nach Marseille zu gewährleisten. Die Klägerin führt in diesem Zusammenhang aus, sie habe ihre Anträge so früh wie möglich und ohne die von der Kommission behauptete Spekulationsabsicht eingereicht. Es sei auch falsch, zu behaupten, daß die Mehrzahl der Importeure, deren Äpfel auf ein Schiff verladen worden seien, vor dessen Abfahrt Einfuhrlizenzen beantragt hätten.

43. Schließlich betont Sofrimport, sie bestreite nicht die Rechtmäßigkeit des in dem vorgenannten Artikel 3 Absatz 3 vorgesehenen Mechanismus als solchen, sondern wende sich gegen dessen Anwendung unter den obwaltenden Umständen. Die von der Kommission in diesem Zusammenhang angeführten Urteile des Gerichtshofes seien im vorliegenden Fall ohne Bedeutung, da sie nicht die Lage von unterwegs befindlichen Erzeugnissen beträfen, sondern die Vorausfestsetzung von Ausfuhrerstattungen.

44. Die *Kommission* trägt vor, sie sei bei Erlaß der streitigen Verordnungen ihrer Verpflichtung aus Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2707/72 nachgekommen, der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung zu tragen, die sich auf dem Weg in die Gemeinschaft befänden. Diese Bestimmung besage nicht, daß die sich unterwegs befindenden Erzeugnisse unter allen Umständen in der Gemeinschaft zugelassen werden müßten. Ihre beondere Lage könne ebensogut auf andere Weise berücksichtigt werden, zum Beispiel wenn die Zulassung derartiger Erzeugnisse die praktische Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen gefährden würde.

45. Vorliegend habe die Kommission der besonderen Lage der sich auf dem Weg in die Gemeinschaft befindenden Erzeugnisse bei Erlaß der Verordnung Nr. 346/88 Rechnung getragen. Aus der fünften Begründungserwägung sowie aus Artikel 3 Absatz 3 dieser Verordnung gehe hervor, daß die Kommission mit der Verordnung einen doppelten Zweck verfolgt habe, nämlich erstens, über den letzten Stand des Umfangs der Einfuhren von Äpfeln unterrichtet zu werden, und zweitens, die Geschäftsleute zu warnen, daß die Einfuhren ausgesetzt werden könnten, wenn sie eine kritische Schwelle erreichen würden. Eine Regelung, die eine Bestimmung wie Artikel 3 Absatz 3

der Verordnung Nr. 346/88 enthalte, sei für die Erfüllung der Verpflichtung ausreichend, die besondere Lage der sich auf demWeg in die Gemeinschaft befindenden Erzeugnisse zu berücksichtigen, dies um so mehr, als sie eine spezielle Frist von vierzig Tagen vorsehe, um der Dauer des Transports von den am weitesten entfernten Ländern her Rechnung zu tragen.

46. Das Urteil des Gerichtshofes vom 27. Oktober 1983 in der Rechtssache 276/82 (De beste boter, Slg. 1983, 3331), das eine Bestimmung mit — mutatis mutandis — gleichem Wortlaut wie Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 346/88 betroffen habe, bestätige die Auffassung der Kommission, wonach dieser Artikel die Importeure darüber unterrichtet habe, daß die Kommission innerhalb von fünf Tagen nach Einreichung eines Antrags Maßnahmen ergreifen würde, um sicherzustellen, daß keine Lizenzen erteilt würden (siehe auch das Urteil vom 7. Juli 1988 in der Rechtssache 55/87, Moksel, Slg. 1988, 3845). Angesichts dieser Ankündigung könnten sich die betroffenen Importeure daher nicht auf ein berechtigtes Vertrauen berufen (siehe das Urteil des Gerichtshofes vom 31. Mai 1988 in der Rechtssache 253/86, Sociedade Agro-Pecuaria, Slg. 1988, 2725, Randnr. 22).

47. Überdies hätten die Vertreter der Ausfuhrländer und der Importeure die ganze Zeit über in engem Kontakt mit den zuständigen Beamten der Kommission gestanden. Zu den betroffenen Organisationen gehörten die beiden gemeinschaftsweiten Handelsverbände Eucofel und CIMO, die praktisch die Gesamtheit der Obstimporteure verträten und ihre Mitglieder rechtzeitig darauf aufmerksam gemacht hätten, daß die Einfuhren wahrscheinlich ausgesetzt werden würden.

48. Die Kommission räumt ein, daß die letzte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 962/88 unglücklich formuliert sei. Aus dem mit dieser Verordnung verfolgten Ziel gehe jedoch unzweideutig hervor, daß nach Ansicht der Kommission kein Anlaß bestanden habe, den sich auf dem Weg in die Gemeinschaft befindenden Erzeugnisse in weiterem Umfang Rechnung zu tragen.

49. Die einschränkenden Maßnahmen, die die französischen Behörden im Hinblick auf die Vorlage einer Pro-forma-Rechnung getroffen hätten, seien der Kommission nicht zuzurechnen und hätten infolgedessen keinerlei Auswirkungen auf die Gültigkeit der streitigen Verordnungen. Die Kommission habe die französischen Behörden darüber unterrichtet, daß sie diese Einschränkungen für rechtswidrig halte.

d) *Mangelnde Befugnis der Kommission zur Einführung eines Quotensystems*

50. *Sofrimport* macht geltend, die Kommission sei nicht befugt gewesen, mit der Verordnung Nr. 1040/88 de facto ein Quotensystem für Einfuhren von Äpfeln aus Drittländern zu errichten, da für derartige Entscheidungen gemäß Artikel 113 des Vertrages ausschließlich der Rat zuständig sei. Insbesondere aus Artikel 22 der Verordnung Nr. 1035/72 gehe hervor, daß die Kommission vorbehaltlich anderslautender gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen oder vom Rat beschlossener Abweichungen keinerlei Befugnis besitze, mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung anzuwenden. Vorliegend seien ihr derartige Befugnisse nicht übertragen worden, da die Verordnung Nr. 2707/72 die Einführung von Importquoten als Schutzmaßnahmen nicht gestatte. In Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung, der die Schutzmaßnahmen, die die Kommission treffen könne, erschöpfend

aufzähle, sei in der Tat von Quoten nicht die Rede.

51. Außerdem könnten die Aushandlung von Übereinkommen über freiwillige Ausfuhrbeschränkungen und/oder die Anwendung verschleierter Quoten durch die Kommission nicht als Schutzmaßnahmen im Sinne der Verordnung Nr. 2707/72 angesehen werden, die voraussetze, daß die von der Kommission zu treffenden Maßnahmen Rechtsakte im Sinne von Artikel 189 des Vertrages darstellten, die in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu veröffentlichen seien.

52. Die *Kommission* entgegnet, Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 sei eine „anderslautende gemeinschaftliche Bestimmung", die es gemäß Artikel 22 Absatz 1 dieser Verordnung gestatte, vom Verbot der Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung abzuweichen.

53. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2707/72 sehe die Aussetzung der Einfuhren ausdrücklich vor. Erst recht müsse der Kommission daher die Befugnis zustehen, andere, weniger einschränkende Maßnahmen zu treffen. Die Kommission beruft sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Mai 1971 in den verbundenen Rechtssachen 41/70 bis 44/70, International Fruit Company, Slg. 1971, 411), in dem der Gerichtshof im Hinblick auf Bestimmungen, die praktisch mit den in Rede stehenden Bestimmungen übereinstimmten, festgestellt habe, wenn die Kommission Schutzmaßnahmen ergreifen dürfe, die eine völlige Aussetzung der Einfuhren zur Folge hätten, so könne sie erst recht weniger einschränkende Maßnahmen ergreifen (siehe auch die Urteile vom 12. April 1984 in der Rechtssache 345/82, Wünsche, Slg. 1984, 1995, und vom 11. Februar 1988 in der Rechtssache 77/86, The National Dried Fruit Trade Association, Slg. 1988, 757, Randnr. 26).

B — *Zum Antrag auf Schadensersatz*

54. *Sofrimport* macht geltend, durch den Erlaß der Verordnungen Nrn. 962/88, 984/88 und 1040/88, die offensichtlich rechtswidrig seien und deshalb für nichtig erklärt werden müßten, habe die Kommission der Klägerin erhebliche Verluste zugefügt.

55. Was die Voraussetzungen für die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft angehe, so sei die sogenannte „HNL"-Doktrin (siehe das Urteil des Gerichtshofes vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83/76 und 94/76, 4/77, 15/77 und 40/77, HNL, Slg. 1978, 1209, 1224) vorliegend nicht anwendbar. Diese Doktrin beschränke sich auf die Haftung für rechtsetzende Maßnahmen, die wirtschaftspolitische Entscheidungen einschließe. Die Weigerung, Einfuhrlizenzen zu erteilen, stelle keine derartige normative Rechtshandlung dar, sondern sei eine Entscheidung, die unmittelbar eine Gruppe individuell betroffener Wirtschaftsteilnehmer berühre. Überdies erstrecke sich diese Doktrin nicht auf Fälle, in denen der Gesetzgeber über keinerlei Ermessen verfüge, wie dies im vorliegenden Fall zutreffe, in dem der Kommission hinsichtlich der Lage der sich auf dem Weg in die Gemeinschaft befindenden Erzeugnisse kein Ermessensspielraum zugestanden habe.

56. Aber selbst wenn die „HNL"-Doktrin im vorliegenden Fall anwendbar sei, müsse die Gemeinschaft für die der Klägerin entstandenen Schäden haften. Die Kommission habe die Grenzen der Ausübung ihrer Befugnisse offensichtlich und in schwerwiegender Weise verkannt, insbesondere dadurch, daß sie ein diskriminierendes, unverhältnismäßig und unzutreffend begründetes Einfuhrverbot verhängt und es unterlassen habe, der Lage der sich auf dem Weg in die Gemeinschaft befindenden Erzeugnisse Rechnung zu tragen. Sie habe hiermit in schwerwiegender Weise gegen höherrangige

Rechtsnormen verstoßen. Der durch diesen Verstoß verursachte Schaden könne im Hinblick auf den klaren Wortlaut von Artikel 29 der Verordnung Nr. 1035/72 und auf die Tatsache, daß die verletzte Bestimmung ausdrücklich den Schutz der Interessen der Händler hinsichtlich der bereits verschifften Erzeugnisse vorsehe, nicht als Teil des normalen Risikos angesehen werden, das der wirtschaftlichen Tätigkeit der Klägerin innewohne. Schließlich berührten die angefochtenen Maßnahmen die Rechtsposition einer kleinen, klar abgegrenzten Gruppe von Händlern, deren Äpfel sich im Zeitpunkt der Veröffentlichung der Schutzmaßnahmen auf dem Weg von Chile in die Gemeinschaft befunden hätten.

57. Was die Schadensbemessung betreffe, so seien die Bedingungen, unter denen die Klägerin die in Rede stehenden Erzeugnisse vermarktet hätte, wenn keine Einfuhrbeschränkungen bestanden hätten, mit den Bedingungen zu vergleichen, unter denen sie die Erzeugnisse tatsächlich habe vermarkten können. Um ihren Schaden zu verringern, habe sie im Mai 1988 38 548 auf dem Weg in die Gemeinschaft befindliche Kartons zu einem Durchschnittspreis von 67,18 FF pro Karton verkauft. Dieser Preis sei angesichts der Tatsache, daß der Transitmarkt von Äpfeln überschwemmt worden sei, die nicht mehr in der Gemeinschaft hätten verkauft werden können, besonders niedrig gewesen. Aufgrund des Beschlusses des Präsidenten des Gerichtshofes vom 10. Juni 1988 habe sie die übrigen 50 966 Kartons auf dem Gemeinschaftsmarkt zu einem Durchschnittspreis von 81,66 FF pro Karton verkaufen können. Da sie normalerweise in der Lage gewesen wäre, die gesamte Ladung innerhalb von vier oder fünf Wochen nach deren Ankunft in Marseille zu verkaufen und da der Verkaufspreis für entsprechende Äpfel mit Ursprung in Chile auf dem Markt der Gemeinschaft im Mai 1988 103 FF pro Karton betragen habe, habe die Klägerin einen Verlust in Höhe von 2 468 220 FF erlitten.

58. Hinzu kämen die Lagerkosten für die Zeit von Juni bis August 1988 (159 787,60 FF), die Kosten des Transports zu den Zollagern (161 000 FF) sowie die Kosten für Aussortieren und Umpacken der Äpfel nach einem längeren Lagerungszeitraum (32 951,50 FF), die der Klägerin ohne die rechtswidrigen Schutzmaßnahmen nicht entstanden wären. Sofrimport fordere überdies Verzugszinsen in Höhe von 9,5 % jährlich, was dem gesetzlichen Zinssatz in Frankreich entspreche.

59. Die *Kommission* bestreitet, daß die Voraussetzungen für die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft erfüllt seien. Die angefochtenen Verordnungen seien Rechtsetzungsakte, die wirtschaftspolitische Entscheidungen einschlössen, so daß die Haftung der Gemeinschaft nur ausgelöst werden könne, wenn die in dem vorerwähnten Urteil vom 25. Mai 1978 (HNL) dargelegten Umstände gegeben wären; dies gelte im übrigen für jede Art der Rechtsetzung.

60. Auf jeden Fall überschritten die streitigen Maßnahmen nicht die Befugnisse der Kommission, erst recht nicht offensichtlich und in schwerwiegender Weise. Die Klägerin habe keinen Schaden erlitten, der über das der vorliegend betroffenen wirtschaftlichen Tätigkeit innewohnende Risiko hinausgehe. Nach dem Erlaß der Verordnung Nr. 346/88 habe das mit der Verschiffung der Äpfel nach der Gemeinschaft ohne rechtzeitige Beantragung einer Einfuhrlizenz verbundene normale Risiko darin bestanden, daß die Einfuhren ausgesetzt werden würden. Die Klägerin hätte keinerlei Schaden erlitten, wenn sie einen solchen Antrag rechtzeitig gestellt hätte. Sie habe sich dafür entschieden, den Zeitpunkt hierfür hinauszuschieben, um frei zu bleiben, ihre Äpfel anderwärts in Europa zu verkaufen, ohne die in der Verordnung Nr. 346/88 vorgesehene Sicherheit leisten zu müssen.

61. Schließlich bestreitet die Kommission, daß die Klägerin einen Schaden von fast 3 Mio FF erlitten habe und nicht in der Lage gewesen sei, ihre Verluste durch sofortigen Verkauf aller Äpfel unmittelbar nach dem Erlaß des Beschlusses vom 10. Juni 1988 zu begrenzen. Was die von der Klägerin geforderten Verzugszinsen betreffe, so sei die Praxis des Gerichtshofes immer dahin gegangen, 6 % vom Tag des Urteils an zu gewähren.

IV — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

62. Der Gerichtshof hat die Kommission aufgefordert, näher darzulegen, in welcher Weise sie die betroffenen Importeure über die Wahrscheinlichkeit einer Aussetzung der Einfuhren unterrichtet hat.

63. Die *Kommission* hat geantwortet, die Verordnung Nr. 346/88 habe zwangsläufig impliziert, daß eine Aussetzung der Einfuhren wahrscheinlich sei; weitere formelle Informationen in dieser Richtung seien daher nicht nötig gewesen. Aufgrund sowohl dieser Verordnung als auch der informellen Kontakte mit den Beamten der Kommission seien die beiden fast alle Obstimporteure der Gemeinschaft vertretenden Verbände sich dieser Wahrscheinlichkeit bewußt gewesen und hätten ihre Mitglieder rechtzeitig hierauf aufmerksam gemacht.

64. Der Gerichtshof hat die Kommission ferner gebeten, ihm ähnliche Fälle mitzuteilen, in denen sie Schutzmaßnahmen ergriffen und den auf dem Weg in die Gemeinschaft befindlichen Erzeugnisse lediglich in der Weise Rechnung getragen hat, daß sie zuvor ein System von Einfuhrlizenzen einführte, sowie anzugeben, ob weitere Einfuhren von Tafeläpfeln, die im Zeitpunkt des Erlasses der umstrittenen Verordnungen unterwegs waren, von den in Rede stehenden Maßnahmen betroffen waren.

65. In ihrer Antwort hat die *Kommission* auf ein ähnliches System hingewiesen, das die Verordnung (EWG) Nr. 2229/85 der Kommission vom 2. August 1985 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von bestimmten Sauerkirschen (ABl. L 205, S. 36) auf dem Sektor der Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse eingeführt habe. Sie erklärt, Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 521/77 des Rates vom 14. März 1977 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Schutzmaßnahmen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 73, S. 28) entspreche Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2707/72 des Rates, da er vorsehe, daß die Schutzmaßnahmen „der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung [tragen], die sich auf dem Weg nach der Gemeinschaft befinden".

66. Zum zweiten Teil der Frage erklärt die Kommission, sie erhalte keine Informationen über Erzeugnisse aus Drittländern, die in der Gemeinschaft nicht zugelassen worden seien.

M. Zuleeg
Berichterstatter