URTEIL DES GERICHTSHOFES
5. März 1986 *

In der Rechtssache 59/84

Tezi Textiel BV, Woerden, Niederlande, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt P. M. Storm, Rotterdam, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt J. Loesch, 2, rue Goethe, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Bevollmächtigten A. Haagsma und P. Hartvig vom Juristischen Dienst, Zustellungsbevollmächtigter: M. Beschel, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

sowie

Königreich der Niederlande, vertreten durch den Generalsekretär im Wirtschaftsministerium I. Verkade als Bevollmächtigten,

und

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch J. R. J. Braggins vom Treasury Solicitor's Department als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Botschaft des Vereinigten Königreichs, 28, boulevard Royal,

Streithelfer,

wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983, mit der die Beneluxländer ermächtigt wurden, Shorts, andere kurze Hosen und lange Hosen aus Geweben für Männer und Knaben sowie lange Hosen aus Geweben für Frauen, Mädchen und Kleinkinder der Tarifstellen ex 61.01 B V und ex 61.02 B II Kategorie 6 mit Ursprung in Macau, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen (ABl. C 340, S. 2), sowie wegen Ersatzes des der Klägerin durch diese Entscheidung entstandenen Schadens

erläßt

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, U. Everling und K. Bahlmann, der Richter G. Bosco, Y. Galmot und C. Kakouris,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: P. Heim

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 2. Oktober 1985,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Die Tezi Textiel BV (nachstehend: Klägerin) hat mit Klageschrift, die am 6. März 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 2 und Artikel 178 EWG-Vertrag gegen die Kommission Klage erhoben, mit der sie beantragt, erstens die Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983, mit der die Beneluxländer ermächtigt wurden, Shorts, andere kurze Hosen und lange Hosen aus Geweben für Männer und Knaben sowie lange Hosen aus Geweben für Frauen, Mädchen und Kleinkinder der Tarifstellen ex 61.01 B V und ex 61.02 B II Kategorie 6 mit Ursprung in Macau, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen, aufzuheben und zweitens die Kommission zum Ersatz des ihr durch diese Entscheidung entstandenen Schadens zu verurteilen.

2 Für den Handel mit Textilerzeugnissen zwischen Macau und der Gemeinschaft galt zur Zeit der streitigen Ereignisse das im Rahmen des GATT geschlossene Zweite Allfaserabkommen. Dieses Abkommen ist zwar noch nicht offiziell von der Gemeinschaft angenommen worden, wird aber gemäß der Verordnung Nr. 3059/78 des Rates vom 21. Dezember 1978 (ABl. L 365, S. 1), die später durch

die Verordnung Nr. 3589/82 vom 23. Dezember 1982 über die gemeinsame Einfuhrregelung für bestimmte Textilwaren mit Ursprung in Drittländern (ABl. L 374, S. 106) ersetzt wurde, unter anderem im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und Macau vorläufig angewandt.

3 Nach der auf den vorliegenden Sachverhalt anzuwendenden Verordnung Nr. 3589/82 gelten für die Textilwaren, die unter die in Anhang I genannten Kategorien fallen, bei der Einfuhr in die Gemeinschaft die in Anhang III festgesetzten Höchstmengen. Für die Waren der Kategorie 6 mit Ursprung in Macau war die Höchstmenge für 1983 auf 10 114 000 Stück festgesetzt worden. Diese Höchstmenge wurde nach Artikel 3 Absatz 2 gemäß Anhang IV auf die verschiedenen Mitgliedstaaten aufgeteilt, wobei die Beneluxländer als Einheit behandelt wurden.

4 Hinsichtlich des Handels mit diesen Waren zwischen den Beneluxländern und den übrigen Mitgliedstaaten hatte die Kommission die Beneluxländer aufgrund von Artikel 115 EWG-Vertrag und ihrer Entscheidung 80/47/EWG vom 20. Dezember 1979 (ABl. L 16, S. 14) durch die Entscheidung 82/205 vom 22. Dezember 1981 (ABl. L 97, S. 1) ermächtigt, die Einfuhren der betreffenden Waren in der Weise einer innergemeinschaftlichen Überwachung zu unterwerfen, daß sie bis zum 30. Juni 1983 von der Erteilung einer Genehmigung abhängig gemacht wurden. Durch die Entscheidung 83/326 vom 28. Juni 1983 (ABl. L 175, S. 1) erneuerte die Kommission ihre Ermächtigung für die Zeit bis zum 30. Juni 1985. Dieses innergemeinschaftliche Überwachungssystem galt zur Zeit der maßgeblichen Ereignisse.

5 Am 1. Dezember 1983 beantragte die Klägerin bei den zuständigen niederländischen Behörden Genehmigungen für die Einfuhr aus Italien von 287 749 langen Baumwollhosen für Herren und Knaben der Tarifstelle 61.01 B V e 3 mit Ursprung in Macau.

6 Diese Genehmigungen wurden jedoch aufgrund der genannten Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983 versagt, mit der die Kommission dem von der niederländischen Regierung mit Zustimmung der Regierungen der anderen Beneluxländer gestellten Antrag stattgegeben hatte, die Beneluxstaaten nach Artikel 115 EWG-Vertrag zu ermächtigen, vom 1. bis 31. Dezember 1983 die Waren der Tarifstellen ex 61.01 B V und ex 61.02 B II des GZT mit Ursprung in Macau, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befanden und für die Anträge auf Einfuhrgenehmigung nach dem 30. November 1983 eingereicht worden waren, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen.

7 Da die genannte Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983 nach Ansicht der Klägerin in mehrfacher Hinsicht rechtswidrig ist und ihr durch die Anwendung der Entscheidung ein Schaden entstanden ist, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

8 Die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Regierung des Königreichs der Niederlande haben jeweils mit Schriftsatz, der beim Gerichtshof am 2. und am 6. August 1984 eingegangen ist, nach Artikel 37 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften beantragt, als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden. Mit Beschluß vom 26. September 1984 hat der Gerichtshof diesen Anträgen stattgegeben.

Zum Antrag auf Aufhebung

Zur Zulässigkeit

9 Die Kommission macht vorab die Unzulässigkeit des Aufhebungsantrags geltend. Dazu trägt sie vor, die Klägerin habe am 15. Dezember 1983, als die niederländischen Behörden ihr telefonisch mitgeteilt hätten, daß ihre Anträge auf Einfuhrgenehmigungen abgelehnt worden seien, spätestens aber am 21. Dezember 1983, als sie mit Sicherheit im Besitz der Schreiben der niederländischen Behörden vom 20. Dezember 1983 zur Bestätigung der telefonischen Mitteilung gewesen sei, von der streitigen Entscheidung insgesamt im Sinne von Artikel 173 Absatz 3 EWG-Vertrag Kenntnis erlangt. Infolgedessen hätte die Klägerin die Klage spätestens am 28. Februar 1984 einreichen müssen, während sie dies erst am 6. März 1984 getan habe.

10 Insoweit genügt die Feststellung, daß die Klägerin, wie sie zu Recht vorgetragen hat, weder aufgrund der telefonischen Mitteilung vom 15. Dezember 1983 noch aufgrund der Schreiben vom 20. Dezember 1983, die der Klageschrift als Anlage beigefügt sind, noch aufgrund der im Amtsblatt C 340 auf Seite 2 veröffentlichten „Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 115 EWG-Vertrag", die nur eine Zusammenfassung der drei Artikel der streitigen Entscheidung enthält, von dieser Entscheidung und insbesondere ihrer Begründung hat Kenntnis nehmen können.

11 Unter diesen Umständen konnte die Klägerin, was sie laut den Akten im Februar 1984 getan hat, von der Kommission verlangen, daß ihr innerhalb eines angemessenen Zeitraums der vollständige Wortlaut der streitigen Entscheidung übermittelt wird.

12 Die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

Zum Hauptvorbringen, daß Artikel 115 auf die in der Verordnung Nr. 3589/82 genannten Textilwaren nicht anwendbar sei

13 Nach Ansicht der Klägerin ist, wenn die Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich der gemeinsamen Handelspolitik von ihrer ausschließlichen Zuständigkeit gemäß Artikel 113 EWG-Vertrag Gebrauch gemacht hat, in diesem Bereich ein Rückgriff auf Artikel 115 EWG-Vertrag nicht mehr möglich, so daß die Kommission die Mitgliedstaaten nicht mehr aufgrund dieser Vorschrift zum Erlaß von Schutzmaßnahmen ermächtigen könne.

14 Die Klägerin vertritt die Auffassung, daß in dem durch das Allfaserabkommen geregelten Bereich des Handels mit Textilerzeugnissen wirklich eine gemeinsame Handelspolitik im Sinne von Artikel 113 bestehe. In diesem Zusammenhang hebt sie hervor, das Allfaserabkommen sei allein von der Kommission ausgehandelt worden und die im Rahmen dieses Abkommens mit den Drittländern vereinbarten Einfuhrquoten seien aufgrund einer allgemeinen Beurteilung der Interessen der als Gesamtheit gesehenen gemeinschaftlichen Textilindustrie festgelegt worden. Die Aufteilung dieses Warenkontingents in nationale Teilquoten sei, wie sich aus der neunten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3589/82 ergebe, aus rein verwaltungsmäßigen Gründen erfolgt und genüge jedenfalls nicht, um die Anwendbarkeit von Artikel 115 zu begründen.

15 Die von den Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Teilquoten erlassenen Maßnahmen seien nicht mit den „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen" gleichzusetzen. Nur letztere könnten Grund für eine Ermächtigung der Kommission nach Artikel 115 sein. Jedenfalls wiesen nationale Maßnahmen zur Durchführung der von der Gemeinschaft festgesetzten nationalen Teilquoten keine Unterschiede auf, die zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten von der Art führen könnten, daß der Erlaß einer Entscheidung gemäß Artikel 115 gerechtfertigt wäre.

16 Außerdem enthalte die Verordnung Nr. 3589/82 Vorschriften (Artikel 7 Absatz 2) für ein Verfahren zur Anpassung der nationalen Teilquoten, wenn sich diese, insbesondere aufgrund der Entwicklung der Handelsströme, als notwendig erweise.

17 Infolgedessen kommt die Klägerin zu dem Ergebnis, daß die Kommission nicht zum Erlaß der streitigen Entscheidung befugt gewesen sei.

18 Nach Ansicht der Kommission führt der Erlaß einer Einfuhrregelung, wie sie im vorliegenden Fall in der Verordnung Nr. 3589/82 für die Textilerzeugnisse aus den dem Allfaserabkommen beigetretenen Ländern vorgesehen sei, nicht dazu, daß Artikel 115 EWG-Vertrag unanwendbar ist.

19 Zur Begründung verweist die Kommission auf das Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76 (Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921), in dem festgestellt worden sei, daß „die unvollständige Verwirklichung der gemeinschaftlichen Handelspolitik am Ende der Übergangszeit ... es neben anderen Umständen mit sich [bringt], daß zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede in der Handelspolitik fortbestehen können, die geeignet sind, Verkehrsverlagerungen hervorzurufen oder zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einzelnen Mitgliedstaaten zu führen". In demselben Urteil habe der Gerichtshof ausgeführt, daß es „Artikel 115 ermöglicht ..., derartige Schwierigkeiten zu bekämpfen, indem er der Kommission die Befugnis gibt, die Mitgliedstaaten zu Schutzmaßnahmen, insbesondere zu Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für aus dritten Ländern stammende und in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befindliche Waren, zu ermächtigen".

20 Nach Ansicht der Kommission läßt die durch die Verordnung Nr. 3589/82 eingeführte Regelung Unterschiede der Handelspolitik zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten fortbestehen, da sie für jeden Mitgliedstaat eine nationale Teilquote vorsehe, über die hinaus in diesen Mitgliedstaat keine Erzeugnisse aus den dem Allfaserabkommen beigetretenen Drittländern eingeführt werden dürften. Dies führe dazu, daß die Waren aus Drittländern entgegen der Behauptung der Klägerin nicht, gleich in welchem Staat sie in den freien Verkehr gebracht worden seien, hinsichtlich Einfuhr, Verzollung und Vertrieb denselben Bedingungen unterlägen.

21 In diesem Zusammenhang bestehe kein Grund, zwischen Unterschieden aufgrund von handelspolitischen Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten selbständig getroffen

hätten, und Unterschieden, die auf von der Gemeinschaft erlassenen und von den Mitgliedstaaten anschließend durchgeführten handelspolitischen Maßnahmen beruhten, zu trennen.

22 Außerdem könne man diese Unterschiede nicht, wie es die Klägerin tue, mit dem Hinweis bestreiten, daß die Aufteilung in nationale Teilquoten aus rein verwaltungsmäßigen Gründen erfolgt sei. Wie sich aus der zehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3589/82 ergebe, sei eine solche Aufteilung vielmehr die unvermeidliche Folge der Tatsache, daß diese Verordnung noch keine einheitliche Einfuhrregelung enthalte.

23 Was die Mittel zur Bekämpfung der Schwierigkeiten angehe, die sich aus diesen Unterschieden ergeben könnten, so sei nur der Rückgriff auf die in Artikel 115 vorgesehenen Möglichkeiten erfolgversprechend. Von der in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3589/82 vorgesehenen Möglichkeit der Anpassung der nationalen Teilquoten könne in einem Fall, wie er der streitigen Entscheidung zugrunde liege, kein Gebrauch gemacht werden, da es sich dabei um eine ausschließlich für unmittelbare Einfuhren geltende Regelung handele.

24 Die niederländische und die britische Regierung, die dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Kommission beigetreten sind, teilen im wesentlichen deren Standpunkt.

25 Die niederländische Regierung verweist insbesondere darauf, daß der Rückgriff auf den genannten Artikel 7 Absatz 2 für die Lösung der Schwierigkeiten, denen sich die Beneluxländer in dem mit der streitigen Entscheidung geregelten Fall gegenübersähen, untauglich gewesen wäre. Aufgrund dieser Vorschrift könnten die nationalen Teilquoten nur erhöht werden. Dies wäre den Interessen der Beneluxländer völlig zuwidergelaufen und hätte es keinesfalls ermöglicht, die Flut von Paralleleinfuhren der betreffenden Textilerzeugnisse abzuwehren.

26 Zunächst ist festzustellen, daß die zur Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels getroffenen Maßnahmen, worauf der Gerichtshof in dem genannten Urteil vom 15. Dezember 1976 verwiesen hat, nach Artikel 9 Absatz 2 EWG-Vertrag in gleicher Weise auch für Waren aus dritten Ländern gelten, die sich entsprechend den in Artikel 10 aufgestellten Voraussetzungen innerhalb der Gemeinschaft im freien Verkehr befinden. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof zum freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft erklärt, daß Waren, die zum

freien Verkehr zugelassen sind, den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren endgültig und vollständig gleichstehen.

27 Dieser Grundsatz wird nicht dadurch eingeschränkt, daß eine Regelung, wie sie aufgrund der Verordnung Nr. 3589/82 für Textilerzeugnisse aus den dem Allfaserabkommen beigetretenen Drittländern besteht, die Aufteilung der Gemeinschaftshöchstmenge in nationale Teilquoten vorsieht.

28 Zwar kann, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 13. Dezember 1983 in der Rechtssache 218/82 (Kommission/Rat, Slg. 1983, 4063) ausgeführt hat, ein gemeinschaftliches Gesamtkontingent in Teilquoten aufgeteilt werden. Diese Aufteilung darf aber den freien Verkehr der kontingentierten Erzeugnisse nicht beeinträchtigen, nachdem sie im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zum freien Verkehr zugelassen worden sind.

29 Infolgedessen müssen die Erzeugnisse aus den dem Allfaserabkommen beigetretenen Ländern nach ihrer Einfuhr und Überführung in den freien Verkehr in einem Mitgliedstaat in den anderen Mitgliedstaaten frei verkehren können.

30 Der Gerichtshof hat jedoch in dem genannten Urteil vom 15. Dezember 1976 anerkannt, daß die vollständige Anwendung dieses Grundsatzes auf im freien Verkehr befindliche Waren, wie sich aus dem System des Vertrags ergibt, von der Verwirklichung einer gemeinsamen Handelspolitik abhängt.

31 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof ausgeführt, daß die Gleichstellung der Waren, die zwar aus Drittländern stammen, sich aber in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befinden, mit den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren ihre volle Wirkung nur äußern kann, wenn diese Waren, gleich in welchem Staat sie in den freien Verkehr gebracht worden sind, hinsichtlich Einfuhr, Verzollung und Vertrieb denselben Bedingungen unterliegen.

32 Weiter hat der Gerichtshof in diesem Urteil festgestellt, daß trotz des Ablaufs der Übergangszeit eine nach Artikel 113 EWG-Vertrag auf einheitlichen Grundsätzen beruhende gemeinsame Handelspolitik noch nicht vollständig verwirklicht war und dieser Zustand es neben anderen Umständen mit sich bringt, daß zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede in der Handelspolitik fortbestehen können, die geeignet sind, Verkehrsverlagerungen hervorzurufen oder zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einzelnen Mitgliedstaaten zu führen.

33 Nach Auffassung des Gerichtshofes ermöglicht es Artikel 115, derartige Schwierigkeiten zu bekämpfen, indem er der Kommission die Befugnis gibt, die Mitgliedstaaten zu Schutzmaßnahmen, insbesondere zu Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für aus dritten Ländern stammende und in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befindliche Waren, zu ermächtigen.

34 Es ist daher zu prüfen, ob die Verordnung Nr. 3589/82 für Erzeugnisse aus den dem Allfaserabkommen beigetretenen Drittländern wirklich eine gemeinsame Handelspolitik im Sinne von Artikel 113 geschaffen hat, so daß die Kommission im Anwendungsbereich dieser Verordnung nicht mehr zu einer Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 115 befugt war.

35 Die von der Klägerin befürwortete Bejahung dieser Frage ist nur möglich, wenn nachgewiesen werden kann, daß durch die mit der Verordnung Nr. 3589/82 eingeführte Regelung für alle Textilerzeugnisse, unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem sie in den freien Verkehr überführt worden sind, einheitliche Einfuhrbedingungen geschaffen worden sind.

36 Dazu ist zunächst festzustellen, daß die Verordnung Nr. 3589/82 in ihrem Anwendungsbereich einen gewissen Fortschritt auf dem Weg zu einer gemäß Artikel 113 Absatz 1 EWG-Vertrag nach einheitlichen Grundsätzen gestalteten gemeinsamen Handelspolitik darstellt.

37 Aus der durch diese Verordnung eingeführten Regelung ergibt sich jedoch nicht, daß sie die Einfuhrbedingungen völlig vereinheitlicht hätte. In Satz 2 der zehnten Begründungserwägung dieser Verordnung heißt es, daß „wegen der noch außerordentlich ungleichartigen Bedingungen, die zur Zeit in den Mitgliedstaaten für die Einfuhr der betreffenden Waren gelten, und wegen der besonderen Empfindlichkeit der Textilindustrie der Gemeinschaft ... sich die Vereinheitlichung dieser Einfuhrbedingungen ... nur allmählich erreichen" läßt.

38 Demnach rühren die betreffenden Unterschiede entgegen der Ansicht der Klägerin nicht allein aus der Verordnung Nr. 3589/82 her. Solche Unterschiede sind vielmehr die Folge von Maßnahmen, die die einzelnen Mitgliedstaaten selbständig, aber in Übereinstimmung mit den diesbezüglichen Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts erlassen haben. In diesem Zusammenhang beschränkt sich die Verordnung Nr. 3589/82, wie sich aus dem zitierten Satz der zehnten Begründungser-

wägung ergibt, darauf, die bereits bestehenden Unterschiede bis zu einem gewissen Grad aufrechtzuerhalten, wenn auch mit dem Ziel, sie schrittweise abzubauen, ja sogar zu beseitigen.

39 Erst recht ist die Auffassung der Klägerin abzulehnen, die Aufteilung der gemeinschaftlichen Höchstmengen in nationale Teilquoten erfolge aus rein verwaltungsmäßigen Gründen.

40 Zwar wird in der neunten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3589/82 diese Aufteilung damit gerechtfertigt, daß „ein besonderes Verwaltungsverfahren" für die gemeinschaftlichen Höchstmengen auf der Grundlage des Prinzips der Dezentralisierung eingerichtet werden muß. Jedoch ist die neunte Begründungserwägung im Zusammenhang mit Satz 1 der zehnten Begründungserwägung zu lesen, wonach „im Hinblick auf die optimale Ausnutzung der Gemeinschaftshöchstmengen ... ihre Aufteilung aufgrund des in den einzelnen Mitgliedstaaten festgestellten Versorgungsbedarfs sowie gemäß den vom Rat festgesetzten zahlenmäßigen Zielen erfolgen" muß.

41 Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3589/82 kann ebenfalls nicht zur Begründung für die Auffassung angeführt werden, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber damit ein Mittel geschaffen habe, das einen Rückgriff auf Artikel 115 EWG-Vertrag überflüssig mache.

42 Die Möglichkeit, die Aufteilung der Gemeinschaftshöchstmengen anzupassen, „wenn sich dies insbesondere aufgrund der Entwicklung der Handelsströme als notwendig erweist, damit ihre optimale Ausnutzung gewährleistet ist", kann bei Kürzung der nationalen Teilquote eines Mitgliedstaats dazu führen, daß die Direktimporte von Textilerzeugnissen in diesen Mitgliedstaat, das heißt die Einfuhren aus Drittländern, die diese Waren herstellen, eingeschränkt werden. Die Anpassungsmöglichkeit kann sich aber nicht auf die Möglichkeit auswirken, in gerade diesen Mitgliedstaat Erzeugnisse einzuführen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befinden.

43 Unter diesen Umständen ist festzustellen, daß die Kommission weiterhin befugt ist, einen Mitgliedstaat, wenn die Umstände dies rechtfertigen, nach Artikel 115 zum Erlaß von Schutzmaßnahmen für Textilerzeugnisse zu ermächtigen, die der Verordnung Nr. 3589/82 unterliegen und sich in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befinden.

44 Somit ist das Vorbringen, mit dem die Klägerin die Rechtswidrigkeit der streitigen Entscheidung in erster Linie darzutun versucht hat, zurückzuweisen.

Zum Hilfsvorbringen, daß mit der streitigen Entscheidung die Voraussetzungen des Artikels 115 verkannt worden seien

45 Hilfsweise trägt die Klägerin vor, die Kommission habe bei Erlaß der streitigen Entscheidung die Voraussetzungen des Artikels 115 in mehrfacher Hinsicht verkannt.

46 Erstens habe die Kommission den Beneluxländern erlaubt, Schutzmaßnahmen für eine sehr große Kategorie von Waren (Kategorie 6 der Anlage I zur Verordnung Nr. 3589/82) zu treffen, obwohl sie die niederländische Regierung hätte auffordern müssen, die Erzeugnisse, für die Schutzmaßnahmen beantragt worden seien, gemäß der Entscheidung 80/47 vom 20. Dezember 1979 genauer zu umschreiben. Außerdem weist die Klägerin darauf hin, daß sich die Einfuhrgenehmigungen, die sie bei den niederländischen Behörden beantragt habe, auf eine viel kleinere Warengruppe als die ganze Kategorie 6 bezogen hätten, für die die Schutzmaßnahme von der niederländischen Regierung beantragt und von der Kommission bewilligt worden sei.

47 Zweitens hätten keine wirtschaftlichen Schwierigkeiten bestanden, die die Ermächtigung zu Schutzmaßnahmen gerechtfertigt hätten. Der im Antrag der niederländischen Regierung angeführte Abbau von Arbeitsplätzen in der Textilindustrie für Damen- und Herrenoberbekleidung gelte nicht unbedingt für die Hersteller von Herren- und Knabenhosen aus Baumwolle, die zu den Waren gehörten, die die Klägerin in die Niederlande habe einführen wollen.

48 Die Kommission hätte sich vergewissern müssen, ob tatsächlich die Gefahr eines Wettbewerbs zwischen den Erzeugnissen, für die Einfuhrgenehmigungen beantragt worden seien, und den im Inland hergestellten Erzeugnissen bestanden habe und ob dieser Wettbewerb die wirtschaftlichen Schwierigkeiten so sehr hätte verschärfen können, daß der Erlaß von Schutzmaßnahmen notwendig geworden wäre. Im vorliegenden Fall habe sich die Kommission mit den Angaben der niederländischen Regierung begnügt.

49 Nach Ansicht der Kommission ergibt sich weder aus Artikel 115 noch aus der Entscheidung 80/47, daß eine Entscheidung aufgrund von Artikel 115 sich in einer Stellungnahme zur Situation bei den Waren erschöpfen muß, für die bei den Behörden des Mitgliedstaats, der eine solche Entscheidung begehrt, Anträge auf Erteilung von Einfuhrgenehmigungen gestellt worden sind. Vielmehr sei die Kommission durch nichts daran gehindert, für eine ganze Warenkategorie zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Bewilligung einer Schutzmaßnahme nach Artikel 115 erfüllt seien. Dabei bilde der Umstand, daß eine Reihe von Genehmigungsanträgen eingereicht worden sei, nur eines von mehreren Kriterien.

50 Hinsichtlich der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die den Erlaß der streitigen Entscheidung rechtfertigten, verweist die Kommission darauf, daß die Produktion in den Beneluxländern zur Zeit der streitigen Ereignisse immer weiter gesunken sei, die Einfuhren aus Drittländern zugenommen hätten, die Beneluxquote für Erzeugnisse aus Macau nahezu ausgeschöpft gewesen sei und die Einfuhren von in anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindlichen Mengen diese Quote um 43 % überschritten hätten. Dazu sei noch gekommen, daß die Preise der Erzeugnisse aus Macau 50 % niedriger gewesen seien als die von gleichen, in den Beneluxländern hergestellten Waren und in den Niederlanden bei der betreffenden Industrie seit 1980 ein besonders hoher Verlust an Arbeitsplätzen zu beobachten gewesen sei.

51 Nach Ansicht der Kommission waren daher im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 115 erfüllt.

52 Zum ersten Argument der Klägerin ist in diesem Zusammenhang festzustellen, daß die Kategorie 6 in Anhang I der Verordnung Nr. 3589/82 nur die Erzeugnisse der Tarifstellen ex 61.01 B V und ex 61.02 B II umfaßt, für die in der streitigen Entscheidung Schutzmaßnahmen bewilligt wurden.

53 Unter diesen Umständen spielt es keine Rolle, daß sich der bei der Kommission eingereichte Antrag der niederländischen Regierung allgemein auf die Kategorie 6 bezog und keine genaue Angabe der Tarifposition der betreffenden Waren im Gemeinsamen Zolltarif oder ihrer Nimexe-Kennziffer enthielt.

54 Zu dem Vorbringen der Klägerin, durch die streitige Entscheidung seien Schutzmaßnahmen für eine sehr große Warengruppe bewilligt worden, ist lediglich festzustellen, daß weder die Entscheidung 80/47 noch Artikel 115 selber ausschließt, daß eine solche Entscheidung eine große Zahl von im übrigen unter dieselbe Tarif-

position fallenden Erzeugnissen betreffen kann, sofern der antragstellende Mitgliedstaat die Notwendigkeit für den Erlaß von so weit gehenden Schutzmaßnahmen dartun kann, wobei er diesen Nachweis nicht für jedes einzelne Erzeugnis zu führen braucht.

55 Insofern ist das Vorbringen der Klägerin unerheblich, die streitige Entscheidung habe zu Schutzmaßnahmen für alle Erzeugnisse der Kategorie 6 in Anhang I der Verordnung Nr. 3589/82 ermächtigt, während die von der Klägerin bei den niederländischen Behörden eingereichten Anträge auf Erteilung von Einfuhrgenehmigungen nur einige dieser Erzeugnisse betroffen hätten.

56 Zwischen der Einreichung von Anträgen auf Erteilung von Einfuhrgenehmigungen bei den Behörden des antragstellenden Mitgliedstaats und der Entscheidung der Kommission über die Ermächtigung zu Schutzmaßnahmen besteht nämlich keine so enge Verbindung, daß die bewilligten Maßnahmen niemals Erzeugnisse betreffen dürften, für die solche Anträge nicht gestellt worden sind.

57 Soweit es um die wirtschaftlichen Schwierigkeiten geht, die die Ermächtigung zu Schutzmaßnahmen rechtfertigen können, ist darauf zu verweisen, daß die gemäß Artikel 115 zugelassenen Ausnahmen, wie der Gerichtshof unter anderem in seinem Urteil vom 15. Dezember 1976 (a. a. O.) festgestellt hat, nicht nur von den für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes grundlegenden Vorschriften der Artikel 9 und 30 EWG-Vertrag abweichen, sondern auch die Durchführung der in Artikel 113 vorgesehenen gemeinsamen Handelspolitik behindern und daher eng auszulegen und anzuwenden sind.

58 Da die durch die Verordnung Nr. 3589/82 eingeführte Regelung entsprechend den vorstehenden Ausführungen in ihrem Anwendungsbereich einen Fortschritt auf dem Weg zu einer gemäß Artikel 113 Absatz 1 nach einheitlichen Grundsätzen gestalteten gemeinsamen Handelspoltik darstellt, muß die Kommission bei der Ausübung der Befugnisse, über die sie nach Artikel 115 in bezug auf die dieser Verordnung unterliegenden Erzeugnisse noch verfügt, besondere Vorsicht und Zurückhaltung walten lassen.

59 Infolgedessen kann die Kommission in dem betreffenden Bereich nur aus schwerwiegenden Gründen und für eine begrenzte Zeit, nach einer erschöpfenden Prüfung der Lage in dem Mitgliedstaat, der eine Entscheidung nach Artikel 115 beantragt, und unter Berücksichtigung der allgemeinen Interessen der Gemeinschaft

aufgrund des genannten Artikels zu den Schutzmaßnahmen ermächtigen, die den innergemeinschaftlichen Handel am wenigsten beeinträchtigen.

60 Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt.

61 Aus den Begründungserwägungen der streitigen Entscheidung, den Angaben der Niederlande in ihrem an die Kommission gerichteten Antrag sowie ihren Erläuterungen in der Sitzung ergibt sich, daß die von den Beneluxländern angeführten wirtschaftlichen Schwierigkeiten tatsächlich bestanden und zumindest teilweise mit den Einfuhren von Textilerzeugnissen aus Drittländern zusammenhingen.

62 Insoweit ist darauf zu verweisen, daß die Beneluxländer seit dem 1. Januar 1983 Einfuhren von in anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindlichen Textilerzeugnissen in ihr Hoheitsgebiet in einer Höhe von etwa 43 % der den Beneluxländern bewilligten Teilquote zugelassen hatten.

63 Zwar kann dieser Umstand allein eine Ermächtigung nach Artikel 115 nicht rechtfertigen, da die Textilerzeugnisse, die unter die jedem Mitgliedstaat nach der Verordnung Nr. 3589/82 bewilligten Teilquoten fallen, nach ihrer Überführung in den freien Verkehr frei zwischen den Mitgliedstaaten verkehren dürfen. Im Zusammenhang mit anderen Umständen gesehen, die in den Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung genannt sind, reicht diese Tatsache jedoch als Grundlage für die Bewilligung des Antrags der Niederlande durch die Kommission aus.

64 Die Gesamteinfuhren von Textilerzeugnissen aus Drittländern in die Beneluxstaaten waren im Jahre 1982 gegenüber 1981 gestiegen, und diese Tendenz verstärkte sich nach Einschätzung der Kommission im Jahre 1983 sogar noch. Die Anträge auf Erteilung einer Einfuhrgenehmigung, die den Behörden vorlagen, als die Niederlande ihren Antrag stellten, bezogen sich auf eine Warenmenge von 28 % der den Beneluxländern zugeteilten Teilquote.

65 Außerdem lagen die Preise der betreffenden Erzeugnisse aus Macau nach den unbestrittenen Angaben der Kommission etwa 50 % unter den Preisen für die gleichen, in den Beneluxländern hergestellten Erzeugnisse. Unter diesen Umständen konnten die Einfuhren dieser Erzeugnisse zur Entstehung ernster Schwierigkeiten für die inländische Produktion beitragen, die im übrigen in den letzten Jahren bereits zurückgegangen war.

66 Somit hat die Kommission nicht die ihr durch Artikel 115 eingeräumte Befugnis überschritten, indem sie die Beneluxländer mit der streitigen Entscheidung zum Erlaß von Schutzmaßnahmen gegenüber den betreffenden Erzeugnissen ermächtigt hat.

67 Das Hilfsvorbringen der Klägerin ist daher nicht begründet.

68 Infolgedessen ist der Antrag auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1983 zurückzuweisen.

Zum Schadensersatz

69 Die Klägerin trägt vor, daß die Kommission ihr durch den Erlaß der streitigen Entscheidung einen Schaden zugefügt habe, den sie nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag ersetzen müsse.

70 Dazu ist auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu verweisen (vgl. u. a. Urteil vom 17. Dezember 1981 in den verbundenen Rechtssachen 197 bis 200, 243, 255 und 247/80, Ludwigshafener Walzmühle/Rat und Kommission, Slg. 1981, 3211), wonach Voraussetzung für die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag ist, daß das den Organen zur Last gelegte Verhalten rechtswidrig ist, daß ein Schaden vorliegt und daß ein Kausalzusammenhang zwischen diesem Verhalten und dem geltend gemachten Schaden besteht.

71 Wie bereits festgestellt, ist im vorliegenden Fall das Verhalten der Kommission, das zu dem angeblichen Schaden der Klägerin geführt hat, nicht rechtswidrig.

72 Die Schadensersatzklage ist somit zurückzuweisen, ohne daß noch zu prüfen wäre, ob die anderen in der genannten Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind.

73 Nach alledem ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

74 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem gesamten Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

75 Da die niederländische und die britische Regierung, die dem Rechtsstreit als Streithelferinnen zur Unterstützung der Kommission beigetreten sind, keinen Kostenantrag gestellt haben, tragen sie ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Die Klägerin trägt die Kosten der Kommission.

3) Die Streithelferinnen tragen ihre eigenen Kosten.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Bahlmann Bosco Galmot Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. März 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart