SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 6. MÄRZ 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Wie Sie wissen, herrschte seit dem Jahr 1974 auf dem Rindfleischmarkt ein weltweites Überangebot, das zu einem krisenhaften Verfall der Marktpreise führte und somit die Ziele der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 24) gefährdete. Die Kommission griff daher zu Schutzmaßnahmen im Außenhandel und setzte zunächst die Erteilung von Einfuhrlizenzen und Vorausfestsetzungsbescheinigungen für Erzeugnisse des Rindfleischsektors aus. Nachdem sich eine gewisse Tendenz zur Stabilisierung des Marktes abzeichnete, sah sich die Kommission veranlaßt, mit der Verordnung (EWG) Nr. 1090/75 vom 23. April 1975 über die Erteilung von Einfuhrlizenzen für bestimmte Erzeugnisse des Rindfleischsektors (EXIM) im Rahmen von Schutzmaßnahmen (ABl. L 108 vom 26. April 1975, S. 1) die Wiederherstellung eines gewissen Handelsstroms zu ermöglichen. Diese Regelung sah eine Mengensteuerung dergestalt vor, daß Einfuhrlizenzen nur noch für die Mengen erteilt wurden, um die der Importeur den einheimischen Fleischmarkt vorher durch Ausfuhren entlastet hatte.

Dieses sogenannte EXIM-Verfahren war gleichzeitig als Alternative zu den üblicherweise bei der Ausfuhr gezahlten Barerstattungen gedacht. Wer Rindfleisch ohne Erstattung ausführte, konnte sich um eine Lizenz für die Einfuhr einer entsprechenden Menge Fleisch bewerben, wobei der Verzicht auf die Erstattung zusätzlich durch eine Verminderung der angesichts der schlechten Marktlage zu hohen Abschöpfungen bei der Einfuhr finanziell ausgeglichen wurde.

Die Einfuhrlizenzen wurden gemäß der Verordnung Nr. 1090/75 monatlich in einer Art Ausschreibungsverfahren ermittelt, das wie folgt gestaltet wird: Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 4 Absatz 1 waren die Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen zu Beginn jeden Monats zu stellen, wobei die Antragsteller den Abschöpfungsbetrag anboten, den sie zu zahlen bereit waren. Angenommen wurden gemäß Artikel 3 Absatz 2 nur die Anträge über eine Mindestmenge von 10 Tonnen, für die der Beweis der erfolgten erstattungsfreien Ausfuhr durch eine beigefügte Bescheinigung der für die Zahlung der Erstattungen zuständigen Stelle geführt war. Die Kommission verglich die Angebote mit den ihr zugänglichen Marktdaten und setzte nach Artikel 4 Absatz 3 einen Mindestabschöpfungssatz in Rechnungseinheiten je 100 kg Rindfleisch in ganzen Tierkörpern fest. Gemäß Artikel 4 Absatz 4 erteilten die Mitgliedstaaten dann denjenigen Antragstellern eine Lizenz, die wenigstens den von der Kommission festgesetzten Mindestsatz geboten hatten. Alle Anträge mit einer niedrigeren Abschöpfung wurden abgewiesen, während die Antragsteller, die einen höheren Abschöpfungssatz als den festgelegten Mindestsatz geboten hatten, an diesen gebunden waren.

Die Kommission konnte schließlich gemäß Artikel 4 Absatz 4 auch beschließen, den Lizenzträgern nicht stattzugeben oder sie nur für einen Prozentsatz der beantragten Menge erteilen zu lassen.

Soweit die beantragten Einfuhrlizenzen nicht erteilt wurden, konnte der Antragsteller sich später erneut bewerben oder aber gemäß Artikel 6 Absatz 2 die übliche Barerstattung wählen.

Nachdem sich zum Jahresende 1975 gezeigt hatte, daß sich die Tendenz zu einer Stabilisierung des Rindfleischmarktes fortsetzte, ersetzte die Kommission das beschriebene EXIM-Verfahren der Verordnung Nr. 1090/75 durch die Verordnung (EWG) Nr. 76/76 vom 16. Januar 1976 zur Einführung der Koppelung der Einfuhr von Erzeugnissen des Rindfleischsektors im Rahmen von Schutzmaßnahmen mit dem Absatz von Rindfleisch aus Beständen der Interventionsstellen (ABl. L 10 vom 17. Januar 1976, S. 21). Nach dieser sogenannten Koppelungsregelung erhielt jeder Antragsteller eine Einfuhrlizenz, der vorher eine entsprechende Menge Interventionsfleisch gekauft hatte, ohne daß es auf die Ausfuhr ankam.

Die letzten Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen im Rahmen des EXIM-Verfahrens konnten nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 3170/75 (ABl. L 314 vom 4. Dezember 1975, S. 13) bis spätestens 15. Dezember 1975 eingereicht werden. Die Kommission setzte durch Entscheidung vom 19. Dezember 1975 (ABl. L 5 vom 10. Januar 1976, S. 35) für die bis dahin gestellten Anträge einen Mindestabschöpfungssatz von 42,998 Rechnungseinheiten pro 100 kg Rindfleisch in ganzen Tierkörpern fest.

Für die Unternehmer, die im Rahmen der EXIM-Regelung vor dem 16. Dezember 1975 Ausfuhren ohne Erstattung getätigt, aber keine Einfuhrlizenz aufgrund der Verordnung Nr. 1090/75 erhalten hatten, sah Artikel 11 der Verordnung Nr. 76/76 eine Übergangsregelung vor. Sie konnten bis zum 2. Februar 1976 eine Einfuhrlizenz beantragen, die ihnen auch zu erteilen war, sofern sie sich verpflichteten, den in Artikel 11 im vorhinein festgesetzten Abschöpfungssatz von 50,320 Rechnungseinheiten je 100 kg Rindfleisch in ganzen Tierkörpern zu entrichten.

Die Firma E. Danhuber, München, die früher schon an dem Ausschreibungsverfahren der EXIM-Regelung teilgenommen und auch bei der letzten Ausschreibung eine Einfuhrlizenz zum Abschöpfungssatz von 43 Rechnungseinheiten pro 100 kg Rindfleisch erhalten hatte, machte von dieser Übergangsbestimmung Gebrauch und reichte am 29. Dezember 1975, konkretisiert durch Schreiben vom 30. Januar 1976, bei der seinerzeit zuständigen Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen für Rindfleisch im Rahmen des EXIM-Verfahrens mitsamt den vorgeschriebenen Nachweisen für Ausfuhren, die sie vor dem 15. Dezember 1975 getätigt hatte, ein.

Die Einfuhr- und Vorratsstelle entsprach diesem Antrag durch Gewährung zweier Einfuhrlizenzen für „Rindfleisch, gefroren, ohne Knochen" und zweier Einfuhrlizenzen für „lebende Hausrinder", indem sie entsprechend der Übergangsregelung des Artikels 11 der Verordnung Nr. 76/76 die Abschöpfung unter Zugrundelegung des Abschöpfungssatzes von 50,320 Rechnungseinheiten pro 100 kg auf DM 309,74 beziehungsweise DM 95,44 je 100 kg festsetzte.

Nach erfolglosem Einspruch erhob die Firma Danhuber vor dem Hessischen Finanzgericht gegen die Einfuhr- und Vorratsstelle Klage mit dem Antrag, die von der Beklagten festgesetzten Abschöpfungssätze und die Einspruchsentscheidung aufzuheben sowie die Beklagte zu verpflichten, die Abschöpfungssätze in den Einfuhrlizenzen unter Beachtung eines Abschöpfungssatzes von 43 Rechnungseinheiten pro 100 kg Rindfleisch neu festzusetzen.

Zur Begründung führte die Klägerin des Ausgangsverfahrens aus, sie sei nicht in der Lage gewesen, für die vor dem 15. Dezember 1975 im Rahmen der EXIM-Regelung getätigten Ausfuhren rechtzeitig ihre Anträge zu stellen, weil das für die Erteilung einer Bescheinigung für die erstattungsfreie Ausfuhr zuständige Hauptzollamt Hamburg-Jonas die Nachweisregelung verzögerlich gehandhabt habe. Diese Praxis sei der Kommission bekannt gewesen und habe sie veranlaßt, in die Verordnung Nr. 76/76 die beschriebene Übergangsregelung aufzunehmen. Sie, die Klägerin, sei deshalb gezwungen gewesen, den in dieser Bestimmung festgelegten Abschöpfungssatz von 50,320 Rechnungseinheiten für vor dem 16. Dezember durchgeführte Ausfuhren hinzunehmen. Der Mindestabschöpfungssatz für Anträge, die die Exporteure bis zum 15. Dezember den Interventionsstellen einschließlich der Nachweisunterlagen vorgelegt hätten, sei aber auf 43 Rechnungseinheiten je 100 kg festgesetzt worden. Insofern sei sie wegen der von ihr nicht zu vertretenden Umstände gegenüber den Exporteuren benachteiligt, die ihre Nachweise rechtzeitig erhalten und deshalb bis zum 15. Dezember Anträge hätten stellen können.

Die Festsetzung der angefochtenen Abschöpfungssätze, so fährt die Klägerin fort, halte sich zwar im Rahmen des Artikels 11 der Verordnung Nr. 76/76, diese Bestimmung verletze aber das Diskriminierungsverbot, indem die Klägerin schlechter behandelt werde als die Antragsteller, die vor dem 15. Dezember ihren Antrag hätten stellen können. Die fragliche Bestimmung verstoße ebenfalls gegen das Rechtssicherheitsprinzip, weil die Kommission mit der Festsetzung des Abschöpfungsbetrages ermessensmißbräuchlich gehandelt habe; einmal habe sie den engen kalkulatorischen und finanziellen Zusammenhang zwischen Aus- und Einfuhr nicht berücksichtigt und zum anderen auch dem Umstand nicht Rechnung getragen, daß inzwischen die Koppelungsaktion angelaufen sei und deshalb die Angebote der Teilnehmer an dieser, die ohnehin hätten billiger sein können, auf dem Markt der Gemeinschaft mit den Angeboten aus Einfuhren der EXIM-Regelung konkurriert hätten. Nachdem die Kommission es in rechtswidriger Weise unterlassen habe, eine Bestimmung des Inhalts zu erlassen, daß die Exporteure, wenn sie ihre Anträge rechtzeitig stellten, die Nachweise über die Ausfuhr nachreichen konnten, wäre sie nach Meinung der Klägerin verpflichtet gewesen, in der Übergangsregelung den Abschöpfungssatz auf 43 Rechnungseinheiten je 100 kg Rindfleisch in ganzen Tierkörpern festzusetzen. Auch aus diesen Gründen sie die fragliche Vorschrift ungültig.

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens vertrat dagegen die Ansicht, Artikel 11 der Verordnung Nr. 76/76 stelle umittelbar geltendes Recht dar und sei deshalb von ihr anzuwenden, solange er nicht ausdrücklich aufgehoben worden sei.

Mit Beschluß vom 17. Mai 1978 setzte der VII. Senat des Hessischen Finanzge-

richts das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 Absatz 2 des EWG-Vertrags folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

„Ist Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 76/76 der Kommission vom 16. Januar 1976 (ABl. L 10/21) gültig?"

Dazu nehme ich wie folgt Stellung:

I — Wie wir gehört haben, hat die Kommission sowohl die EXIM-Regelung der Verordnung Nr. 1090/75 als auch die Koppelungsregelung der Verordnung Nr. 76/76, in deren Rahmen die fragliche Übergangsbestimmung zu sehen ist, als Schutzmaßnahme, gestützt auf Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch, erlassen, da der Markt auf diesem Sektor ernstlichen Störungen ausgesetzt war. Ich brauche in diesem Zusammenhang nicht besonders zu betonen, daß der Kommission bei der Steuerung des Agrarmarktes, insbesondere beim Erlaß solcher Schutzmaßnahmen, ein besonders großer Ermessensspielraum eingeräumt ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes handelt sie in solchen Fällen nur dann ermessensmißbräuchlich, wenn ihr Tätigwerden offensichtlich irrig ist und außerhalb der Grenzen jeder vernünftigen, sachgerechten Erwägung liegt.

Somit stellt sich die Frage, ob die Kommission ihren Ermessensspielraum überschritten hat, indem sie eine Übergangsregelung vorgesehen hat, die unter Festlegung eines Abschöpfungssatzes von 50,320 Rechnungseinheiten je 100 kg Rindfleisch denjenigen Unternehmern, die nach der EXIM-Regelung noch keine Lizenz bekommen hatten, die Garantie gab, eine solche zu erhalten.

1. Die Klägerin behauptet, daß bei der letzten EXIM-Ausschreibung das niedrigste Angebot bei 42,988 Rechnungseinheiten gelegen habe und daß dies genau der Mindestabschöpfungssatz gewesen sei, den die Kommission festgesetzt habe. Demnach hätten alle Teilnehmer an dieser Ausschreibung ihre Einfuhrlizenz bekommen. Sie sei das einzige Unternehmen gewesen, das sich nicht an der letzten Ausschreibung habe beteiligen können, weil es ihr aus von ihr nicht zu vertretenden Gründen nicht möglich gewesen sei, die Ausfuhrbescheinigung rechtzeitig vorzulegen. Die Übergangsregelung sei ausschließlich auf diesen Fall zugeschnitten und damit in Wahrheit eine Lex Danhuber.

Wie wir demgegenüber von der Kommission in der mündlichen Verhandlung gehört haben, lagen bei dem letzten Ausschreibungsverfahren sieben Angebote unter dem von der Kommission festgesetzten Mindestabschöpfungssatz von 42,988 Rechnungseinheiten und wurden deshalb nicht angenommen. Insgesamt haben neun Firmen nachträglich von der fraglichen Übergangsregelung Gebrauch gemacht, von denen wiederum sechs bei der letzten durchgeführten EXIM-Ausschreibung keine Lizenzen erhalten hatten, weil sie zu geringe Abschöpfungssätze angeboten hatten.

Demnach mußte eine Übergangsregelung, falls eine solche überhaupt eingeführt werden sollte, grundsätzlich auf eine Vielzahl von Fällen zugeschnitten werden. Da die Kommission wußte, daß es eine Reihe von Firmen gab, die ohne Erstattung ausgeführt hatten, aber die Lizenzen aus verschiedenen Gründen nicht bekommen hatten, war es nicht zu beanstanden, daß sie sich Gedanken machte, wie sie beim Übergang von einer Schutzmaßnahme zur anderen das EXIM-Verfahren einer abschließenden Regelung zuführen konnte. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob sie überhaupt zu einer sol-

chen Übergangsmaßnahme verpflichtet war, wenn man bedenkt, daß im Rahmen des EXIM-Verfahrens kein Unternehmen eine Garantie hatte, eine Einfuhrlizenz zu bekommen, und statt dessen immer die Barerstattung in Anspruch nehmen konnte.

Eine echte Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, wie die Klägerin sie verlangt, hätte nur in der Form erfolgen können, daß die Kommission eine erneute Ausschreibung durchgeführt hätte. Ein solches Verfahren hätte aber Sinn und Zweck des Artikels 2 der Verordnung Nr. 3170/75 widersprochen, wonach die letzten Anträge bis spätestens 15. Dezember einzureichen waren, um die EXIM-Regelung abzuschließen. Des weiteren hätte diese Ausschreibung unter denselben Bedingungen stattfinden müssen wie die letzte im Dezember mit der Folge, daß die teilnehmenden Unternehmen ebensowenig eine Sicherheit gehabt hätten, mit ihrem Angebot berücksichtigt zu werden. Daher war es von der Kommission nur konsequent, den betroffenen Unternehmen eine Garantie für die Zuteilung einer Einfuhrlizenz zu geben, um die Sache zum Abschluß zu bringen. Eine solche Garantie setzte aber voraus, daß der Abschöpfungsbetrag im voraus festgesetzt wurde, und war mit dem Gedanken einer Ausschreibung nicht zu vereinbaren.

Die Kommission hat demnach nicht ermessensmißbräuchlich gehandelt, indem sie die beschriebenen Sonderbedingungen als Übergangsregelung für alle Unternehmer, die bei der letzten Ausschreibung, gleich aus welchem Grund, keine Einfuhrlizenzen erhalten hatten, erlassen hat.

2. Nunmehr ist zu prüfen, ob die Höhe des festgesetzten Abschöpfungsbetrages aufgrund sachgerechter Überlegungen festgesetzt wurde.

Die Klägerin trägt dazu vor, die Kommission habe insofern ermessensmißbräuchlich gehandelt, als sie keine neue Prüfung der Marktverhältnisse im Januar vorgenommen, sondern statt dessen auf das Ausschreibungsverfahren vom 15. Dezember zurückgegriffen habe, indem sie das damalige Höchstangebot zum Abschöpfungssatz der Übergangsbestimmung erklärt habe. Dabei sei nicht berücksichtigt worden, daß das damalige höchste Angebot sich vermutlich auf eine Bagatellmenge bezogen habe, während der mengenmäßige Schwerpunkt der Einfuhren bei den Angeboten in Höhe von etwa 43 Rechnungseinheiten gelegen hätte. Gleichfalls sei der Umstand außer acht gelassen worden, daß die aufgrund der Koppelungsregelung getätigten Einfuhren sich mit denen zeitlich überschnitten hätten, die aufgrund des EXIM-Verfahrens gemacht worden seien und zu höheren Preisen hätten auf den Markt gebracht werden müssen. Wenn die Kommission meine, unter Zugrundelegung einer Mindestabschöpfung von 50,320 Rechnungseinheiten pro 100 kg bleibe immer noch ein nennenswerter Vorteil gegenüber der Zahlung von Ausfuhrerstattungen übrig, so gehe sie einmal von der normalen Abschöpfung aus, die bewußt prohibitiv überhöht festgesetzt worden sei. Weiterhin lege sie die Abschöpfungssätze im Januar zugrunde, die ohnehin etwa 10 Rechnungseinheiten höher lägen als diejenigen vom Dezember. Gehe man aber von diesen höheren Abschöpfungssätzen aus, so hätte man auch entsprechend erhöhte Erstattungen für diesen Monat ansetzten müssen.

Die Klägerin weist ferner darauf hin, daß sie ihre Entscheidung sowohl über den Einkauf als auch den Verkauf vor dem 15. Dezember nach den damaligen Marktverhältnissen kalkuliert habe und aufgrund dieser Berechung von einem Abschöpfungssatz von 43 Rechnungseinheiten ausgegangen sei. Sie habe darauf vertrauen können, den Zuschlag zu diesem Abschöpfungssatz zu erhalten. Wenn sie nunmehr zu einem höheren Abschöp-

fungssatz einführen müsse, werde sie schlechter behandelt als diejenigen Antragsteller, die die Frist hätten einhalten können.

Die damalige Lage auf dem Rindfleischmarkt zwang die Kommission aber, wie sie uns glaubhaft versichert, eine Mengensteuerung hinsichtlich der Einfuhren vorzunehmen. Diesem Ziel dienten, wie wir gesehen haben, sowohl das EXIM-Verfahren als auch die Koppelungsregelung. Die Kommission mußte also auch in der Übergangsregelung einen Abschöpfungssatz festsetzen, der diesem Ziel gerecht wurde.

Dabei ist sie zu Recht davon ausgegangen, daß die normalen Abschöpfungen, die sich am Orientierungspreis ausrichten, bei der damaligen Niedrigpreissituation zu hoch gewesen wäre, um nennenswerte Einfuhren zuzulassen. Andererseits konnte für eine Mengensteuerung nicht auf einen willkürlichen Mindestbetrag zurückgegriffen werden. Die Abschöpfungsbeträge mußten vielmehr im EXIM-Verfahren so weit herabgesetzt werden, daß einerseits die durch den Verzicht auf die Barerstattungen bei der Ausfuhr eintretenden Einbußen ausgeglichen wurden, andererseits aber das eingeführte billige Fleisch so weit im Preis angehoben wurde, daß es abgesetzt werden konnte, ohne die Stabilisierung der Inlandspreise zu beeinträchtigen. Daher war es naheliegend und zweckmäßig, wenn die Kommission bei der Festlegung der in der Übergangsregelung festzusetzenden Abschöpfungssätze auf die im Dezember gebotenen Abschöpfungsbeträge als Anhaltspunkt zurückgriff, um eine marktnahe Kalkulation zu gewährleisten.

Da Sinn und Zweck der Übergangsbestimmung die Schaffung einer generellen Regelung für alle war, die nicht an dem letzten Ausschreibungsverfahren teilgenommen hatten, war die Kommission meines Erachtens auch nicht an den in diesem Verfahren für den Monat Dezember festgesetzten Mindestabschöpfungssatz gebunden. Vielmehr stand ihr ein Ermessensspielraum zur Verfügung, innerhalb dessen sie auch möglicherweise im Januar veränderte Preissituationen berücksichtigen konnte. Daß der Satz von 50,320 Rechnungseinheiten durchaus marktgerecht und nicht offensichtlich irrig angesetzt war, ergibt sich daraus, daß mehrere Angebote im Dezember einen Abschöpfungssatz von mehr als 43 Rechnungseinheiten je 100 kg enthielten, solche für 200 Tonnen sogar einen Abschöpfungssatz von etwa 50 Rechnungseinheiten je 100 kg. Nicht sachfremd war es weiterhin, wenn die Kommission in Erwägung zog, daß diejenigen Unternehmer, die bei der letzten EXIM-Ausschreibung einen möglichst hohen Abschöpfungssatz geboten haben, um auf jeden Fall eine Einfuhrlizenz zu erhalten, nicht dikriminiert werden sollten gegenüber denjenigen, die womöglich nunmehr zu einem niedrigeren Satz die Garantie einer Einfuhr erhalten sollten.

Anhaltspunkte dafür, daß bei der Ausübung des Ermessens der Umstand hätte berücksichtigt werden müssen, daß, wie die Klägerin behauptet, die Teilnehmer der Koppelungsaktion zur gleichen Zeit günstiger anbieten konnten, haben sich im Laufe des Verfahrens nicht ergeben. Im übrigen sei nochmals darauf verwiesen, daß die gesamten Schutzmaßnahmen eine Mengensteuerung nicht aber besondere Gewinnmöglichkeiten und Einfuhrchancen für den Importhandel zum Ziel hatten. Demnach kommt es auch nicht darauf an, ob die Übergangsregelung gegenüber der Zahlung von Aus-

fuhrerstattungen den einzelnen Unternehmern einen nennenswerten Vorteil brachte oder nicht. Selbst bei einem theoretischen Nachteil hätte ja immer noch die Möglichkeit bestanden, auf die Barerstattung zurückzugreifen.

Der zuletzt genannte Gesichtspunkt vermag auch bereits eine Antwort auf die Frage zu liefern, ob die Kommission dadurch, daß sie in der Übergangsregelung einen höheren Abschöpfungsbetrag festgesetzt hat als im letztmaligen EXIM-Ausschreibungsverfahren, gegen den vom Gerichtshof anerkannten Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen hat (vgl. dazu die Rechtssache 1/73, Westzucker/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, Urteil vom 3. Juli 1973, Slg. 1973, 723; Rechtssache 78/74, Deuka/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Urteil vom 18. März 1975, Slg. 1975, 421; Rechtssache 78/77, Johann Lührs/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Urteil vom 1. Februar 1978, Slg. 1978, 169). Da die Übergangsvorschrift eine generelle Regelung für alle Unternehmer treffen wollte, die vor dem 16. Dezember Rindfleisch ohne Erstattung ausgeführt, aber nicht rechtzeitig den Antrag gestellt hatten, kann es jedoch nicht auf die subjektive Lage allein der Klägerin ankommen. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes wäre nur dann verletzt, wenn durch die Festsetzung des Abschöpfungssatzes auf 50,320 Rechnungseinheiten je 100 kg das berechtigte Vertrauen aller betroffenen Wirtschaftssubjekte in die Beibehaltung eines niedrigeren Satzes mißachtet worden wäre. Es läßt sich aber, wie auch die Kommission zu Recht betont, weder aus dem Wortlaut noch aus der Systematik der EXIM-Regelung der Verordnung Nr. 1090/75 entnehmen, daß ein Unternehmer nach erfolgter Ausfuhr stets zum folgenden Termin die entsprechende Einfuhrlizenz erhalten konnte und dafür auch nur die für diesen Verteilungstermin geltende Mindestabschöpfung zu bezahlen hatte. Der Exporteur hatte nach dieser Regelung vielmehr keinerlei Sicherheit, überhaupt eine Einfuhrlizenz zu erhalten, schon gar nicht, wenn er nur den für die vorhergehende Verteilung festgesetzten Mindestbetrag bot, da sich die Marktverhältnisse ändern konnten. Wollte er mit absoluter Sicherheit eine Lizenz erhalten, mußte er einen möglichst hohen Abschöpfungssatz bieten, der auch dann zu entrichten war, wenn der Mindestabschöpfungssatz niedriger festgesetzt wurde. Hatte aber schon derjenige, der an einem bestimmten Verteilungstermin teilnahm, keinerlei Gewähr, überhaupt eine Lizenz zu der von ihm gebotenen Abschöpfung in Höhe des vorhergehenden Mindestabschöpfungssatzes zu erhalten, so konnte sie auch derjenige nicht haben, der wie die Klägerin einen bestimmten Termin, gleich aus welchen Gründen, versäumte.

3. Zusammenfassend komme ich daher zu dem Ergebnis, daß die Gültigkeit der Übergangsregelung in Artikel 11 der Verordnung Nr. 76/76 weder unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbots noch des Vertrauensschutzes oder des Ermessensmißbrauchs in Frage gestellt werden kann.

II — Die Klägerin wirft sodann noch die Frage des Begründungsmangels auf. Es hätte sicher der Rechtsklarheit gedient, wenn die Kommission in den Erwägungsgründen zu der Verordnung Nr. 76/76 deutlich gemacht hätte, wie sie auf den Abschöpfungssatz von 50,320 Rechnungseinheiten pro 100 kg Rindfleisch in der Übergangsregelung gekommen ist. Der nach Artikel 190 des EWG-Vertrags vorgeschriebene Begründungszwang ist jedoch eine Formvorschrift, die nur verlangt, daß die Begründung die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Erwä-

gungen erkennen lassen muß. Daher kann sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Begründung einer Verordnung darauf beschränken, „die Gesamtlage anzugehen, die zum Erlaß der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen". Es kann nicht verlangt werden, daß die Verordnung „die mitunter sehr zahlreichen und weitverzweigten tatsächlichen Umstände im einzelnen anführt, auf deren Grundlage die Verordnung ergangen ist, und noch weniger, daß sie diese Umstände mehr oder weniger vollständig würdigt" (vgl. Rechtssache 5/76, W. Beus/Hauptzollamt München-Landsberger Straße, Urteil vom 13. März 1968, Slg. 1968, 127; Rechtssache 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, Urteil vom 20. Juni 1973, Slg. 1973, 635). Wenn ich diese Kriterien zugrunde lege, komme ich zu dem Ergebnis, daß die fragliche Übergangsbestimmung auch nicht wegen Verletzung der Formvorschrift des Begründungszwanges ungültig ist.

III — Ich schlage daher vor, die vom Hessischen Finanzgericht vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Die Prüfung der Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 76/76 der Kommission vom 16. Januar 1976 (ABl. L 10, S. 21) in Frage stellen könnte.