

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 27.05.1982 – C-52/81

Generalanwalt Sir Gordon Slynn

ECLI:EU:C:1982:205

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Schlussanträge des Generalanwalts

Sir Gordon Slynn

vom 27. Mai 1982

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Es handelt sich hier um eine Schadensersatzklage eines deutschen Unternehmens, das ich als Firma Faust bezeichnen werde.

Die Firma Faust ist eines der zehn Unternehmen, das die Taiwan Mushroom Packers United Export Corporation (T.M.), eine Organisation, die alle taiwanesischen Hersteller von Pilzkonserven vertritt, dazu ausgewählt hat, für sie als Bevollmächtigte für den Vertrieb und den Absatz von Pilzkonserven in Deutschland tätig zu werden, das regelmäßig mehr als 95 % der Gesamtimporte der Gemeinschaft an Pilzkonserven aufnimmt. Die Firma Faust ist selbst kein Importeur, sondern erhält Kommission auf die Einfuhren, die durch ihre Hände gehen. Sie behauptet, infolge der von der Kommission ergriffenen Maßnahmen, die sie alle als rechtswidrig bezeichnet, habe sie die Kommission eingebüßt, die sie in den Jahren 1979 und 1980 erhalten hätte, und die Gemeinschaft sei verpflichtet, ihr diesen Schaden zu ersetzen. Während Taiwan einige Jahre lang der zweitgrößte Exporteur von Pilzen in die Gemeinschaft war und von 1974 bis 1978 durchschnittlich 13000 t pro Jahr erreichte, wurde es ihm nicht erlaubt, im Jahr 1979 mehr als eine ganz geringfügige Menge in die Gemeinschaft zu versenden, und im Jahr 1980 wurden nur etwa 1286 t erreicht; dagegen durfte im Jahr 1979 China 29000 t exportieren und im Jahr 1980 wiederum China 28000 t und Südkorea 4800 t.

Die Kommission macht zu Recht keine Anstalten, die Zulässigkeit der Klage zu bestreiten.

Wie der Gerichtshof kürzlich in den Rechtssachen 197 bis 200, 243, 245 und 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling KG und andere/Rat und Kommission im Urteil vom 17. Dezember 1981 (noch nicht veröffentlicht) ausgeführt hat, hängt die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft von drei Voraussetzungen ab: (i) der Rechtswidrigkeit der Handlungen des beklagten Organs, (ii) dem Vorliegen des dem Kläger angeblich entstandenen Schadens und (iii) einem unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen der rechtswidrigen Handlung und dem geltend gemachten Schaden.

In der vorliegenden Rechtssache hat die Firma Faust als die Grundlage ihres Anspruchs die Rechtswidrigkeit der Kommissionsverordnungen Nr. 3096/76 vom 17. Dezember 1976 (ABl. L 348 vom 18. 12. 1976, S. 26), Nr. 1102/78 vom 25. Mai 1978 (ABl. L 139 vom 26. 5. 1978, S. 26) und Nr. 1449/78 vom 28. Juni 1978 (ABl. L 173 vom 29. 6. 1978, S. 25) bezeichnet. Alle betreffen Schutzmaßnahmen, die die Kommission ergriffen hat, um ernste Störungen auf dem Markt der Gemeinschaft für Pilzkonserven zu verhindern. Es liegt eindeutig im Ermessen der Kommission, ihre Rechtsetzungsbefugnisse im Lichte aller Begleitumstände auszuüben, sowohl im Hinblick darauf, ob Schutzmaßnahmen eingeführt oder aufgehoben werden sollten, als auch im Hinblick darauf, welche Art von Schutzmaßnahmen erforderlich sind. Die Firma Faust muß demnach nachweisen, daß die Kommission bei der Ausübung dieses Ermessens, sich eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des einzelnen dienenden Rechtsnorm hat zuschulden kommen lassen, um ihre Ansprüche mit den Rechtssetzungsmaßnahmen zu begründen, die die Kommission erlassen hat (vgl. die Rechtssachen 83

und 94/76, 4, 15 und 40/77, HNL/Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209, Randnummer 4 der Entscheidungsgründe und Generalanwalt Capotorti auf S. 1229).

Die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften

Ich verweise zunächst auf den Rechtszustand vor und nach Erlass der streitigen Verordnungen. Die wichtigsten Züge lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Am 8. August 1974 erließ die Kommission — aufgrund ihrer Ermächtigung durch die Verordnung Nr. 1427/71 des Rates vom 2. Juli 1971 (ABl. L 151 vom 7. 7. 1971, S. 5), im Fall einer ernsten Marktstörung Schutzmaßnahmen zu ergreifen — die Verordnung Nr. 2107/74 (ABl. L 218 vom 9. 8. 1974, S. 54) die den Besitz einer Einfuhrlizenz zur Voraussetzung für die Einfuhr von Pilzkonserven in die Gemeinschaft machte. Einfuhrlizenzen waren nicht vorgeschrieben, wenn Drittländer bei der Einfuhr in die Gemeinschaft Mindestpreise garantieren konnten, ein Erfordernis, an dessen Stelle in der Folge das Erfordernis trat, daß Höchstmengen einzuhalten waren (Artikel 2 der Verordnung Nr. 1869/75 der Kommission vom 22. Juli 1975, ABl. L 190 vom 23. 7. 1975, S. 23).

Durch die Verordnung Nr. 2107/74 wurde die Kommission dazu ermächtigt, die Gesamtmenge der Einfuhren auf einen Betrag zu begrenzen, der als ein Prozentsatz einer Bezugsmenge ausgedrückt wurde, die (nach dem 1. August 1975) die im gleichen Zeitraum des Jahres 1973 eingeführte Menge war. Jedem Antragsteller sollten Einfuhrlizenzen für Beträge erteilt werden, die den von der Kommission festgelegten Prozentsatz der Bezugsmenge auf der Grundlage des vom Antragsteller im Jahr 1973 eingeführten Betrages nicht überschritten. In diesen Einfuhrbeschränkungen war das Ursprungsland der Einfuhren nicht ausdrücklich bezeichnet.

Als im Jahr 1976 die Gefahr einer ernsten Marktstörung abnahm, stieg der erlaubte Prozentsatz auf 100 %. Die Schutzmaßnahmen wurden schließlich eingestellt, als die Verordnung Nr. 3096/76 die Verordnung Nr. 2107/74 mit Wirkung vom 1. Januar 1977 aufhob, da eine Notwendigkeit für diese Maßnahmen nicht mehr bestand. Danach galt für Einfuhren von Pilzkonserven weiter das Lizenzsystem, das durch die Verordnung Nr. 1927/75 des Rates vom 22. Juli 1975 (ABl. L 198 vom 29. 7. 1975, S. 7) für bestimmte durch die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse erfaßte Erzeugnisse eingeführt worden war. Dieses Lizenzsystem enthielt keine Beschränkungen für Lizenzanträge oder für die Einfuhr von Waren, sondern wurde lediglich benutzt, um die Handelsströme bei den Erzeugnissen, die es erfaßte, zu überwachen.

Im Jahr 1977 wurden keine Schutzmaßnahmen angewandt. In jenem Jahr wurden die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse betreffenden Grundvorschriften durch die Verordnung Nr. 516/77 des Rates vom 14. März 1977 (ABl. L 73 vom 21. 3. 1977, S. 1) kodifiziert. Diese Verordnung ließ das durch die Verordnung Nr. 1927/75 geschaffene Einfuhrlizenzsystem bestehen (vgl. Artikel 10 Absatz 1) und sah in Artikel 14 die Anwendung von Schutzmaßnahmen vor, wenn der Markt für eines oder mehrere der durch die gemeinsame Marktorganisation erfaßten Erzeugnisse ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von diesen bedroht war. Artikel 14 Absatz 2 ermächtigte die Kommission dazu, die erforderlichen Maßnahmen zu beschließen, falls eine solche Störung auftreten sollte.

Weitere Durchführungsbestimmungen für die Anwendung von Schutzmaßnahmen wurden in der Verordnung Nr. 521/77 des Rates vom 14. März 1977 (ABl. L 73 vom 21. 3. 1977, S. 28) festgelegt. Diese Verordnung sah die Einstellung der Lizenzerteilung, die Ablehnung von Anträgen auf Lizenzerteilung und die Festsetzung von Mindesteinfuhrpreisen vor (Artikel 2). Artikel 2 Absatz 2 bestimmte: [Diese] Maßnahmen dürfen nur in dem Umfang und für die Zeit getroffen werden, die unbedingt notwendig sind. Sie tragen der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung, die sich auf dem Weg nach der Gemeinschaft befinden ... Sie können auf Einfuhren mit Herkunft aus oder Ursprung in bestimmten Ländern ... beschränkt werden. Nach Artikel 3 der Verordnung soll diese unter Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen angewandt [werden], die sich für die Gemeinschaft aus internationalen

Übereinkünften ergeben.

Am 3. April 1978 wurde ein Handelsabkommen zwischen der Gemeinschaft und China (ABl. L 123 vom 11. 5. 1978, S. 2) unterzeichnet, das Bestimmungen zur Erweiterung des Handels zwischen den Vertragsparteien enthielt und in Artikel 5 vorsah, daß Konsultationen zur Lösung etwaiger Handelsprobleme stattfinden und Maßnahmen ergriffen werden sollten, um mit solchen Problemen fertig zu werden.

Etwa einen Monat nach der Unterzeichnung des Handelsabkommens setzte die Kommission die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven aus (Verordnung Nr. 1102/78, die auf die Verordnung Nr. 516/77 gestützt war). Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1102/78 nahm von der Aussetzung der Erteilung von Ausfuhrlizenzen die Erzeugnisse aus Drittländern aus, bei denen die Kommission anerkennt, daß sie in der Lage sind, zu gewährleisten, daß ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft eine bestimmte, von der Kommission gebilligte Menge nicht überschreiten. Artikel 3 bestimmte: Artikel 2 wird zugunsten der Volksrepublik China angewendet. Das System der Bezugsmenge wurde demnach nicht wieder eingeführt.

Taiwan kam nicht in den Genuß einer solchen Ausnahme, bis die Verordnung Nr. 1213/78 der Kommission vom 5. Juni 1978 (ABl. L 150 vom 6. 6. 1978, S. 5) erlassen wurde. Diese Verordnung wurde jedoch drei Wochen später durch die Verordnung Nr. 1449/78 aufgehoben. Danach blieben Einfuhren aus Taiwan bis April 1980 verboten. Was Südkorea angeht, so wurde erst im November 1979 eine Ausnahme bewilligt (Verordnung Nr. 2447/79 der Kommission vom 7. November 1979, ABl. L 279 vom 8. 11. 1979, S. 11). Diese Verordnung wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1980 durch die Verordnung Nr. 2908/79 der Kommission vom 21. Dezember 1979 (ABl. L 326 vom 22. 12. 1979, S. 28) aufgehoben, die ihrerseits vorsah, daß für den Zeitraum vom 8. Januar bis 29. Februar 1980 den Anträgen auf Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven aus China oder Südkorea bis zur Höhe von 24 % der im Jahr 1977 eingeführten Menge stattgegeben werden sollte. In der Präambel wurde festgestellt, die Verhandlungen mit diesen Ländern zur Festsetzung der Mengen die sie sich im Jahr 1980 auszuführen verpflichteten, seien noch nicht abgeschlossen, es sei aber nicht angezeigt, die Handelsverbindungen mit diesen Ländern bis zur Vorlage der Ergebnisse dieser Verhandlungen zu unterbrechen, und es sei deshalb angebracht, vorläufig die Gewährung von Einfuhrlizenzen für begrenzte Mengen Pilzkonserven vorzusehen.

Die Verordnung Nr. 1102/78 wurde durch die Verordnung Nr. 547/80 der Kommission vom 4. März 1980 (ABl. L 60 vom 5. 3. 1980, S. 16) aufgehoben. In der Präambel zu dieser Verordnung hieß es erneut, China und Südkorea seien die Hauptversorger der Gemeinschaft und in der Lage, zu gewährleisten, daß ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft für die Kommission annehmbare Mengen nicht überschreiten würden; die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilze aus diesen Ländern könne daher ab 1. März 1980 gestattet werden; außerdem habe sich die Marktlage verbessert und es sei möglich, die Schutzmaßnahmen zeitweilig zu lockern, indem die Einfuhr beschränkter Mengen aus Ländern zugelassen werde, die 1977 und 1978 geringe Mengen in die Gemeinschaft ausgeführt hätten. Für Einfuhren aus China und Südkorea wurden keine nennenswerten Beschränkungen festgelegt. Artikel 2 regelte die Erteilung von Lizenzen für Pilze aus anderen Ländern und sah Mengen bis zu 10 % der Gesamteinfuhren in den Jahren 1977 und 1978 vor. Dies geschah jedoch ausdrücklich unbeschadet der Bestimmungen der Verordnung Nr. 548/80 der Kommission, die am selben Tag erlassen wurde (ABl. L 60, S. 18). In der Präambel zu dieser Verordnung wird Taiwan als traditioneller Versorger des Gemeinschaftsmarktes bezeichnet und gesagt, es habe noch nicht festgestellt werden können, ob es in der Lage sei, seine Ausfuhren zu beschränken. Durch Artikel 1 wurde daher die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven aus Taiwan ausgesetzt.

Die Verordnung Nr. 548/80 wurde durch die Verordnung Nr. 1002/80 der Kommission vom 24. April 1980 (ABl. L 107 vom 25. 4. 1980, S. 25) aufgehoben. In der Präambel wurde festgestellt, daß Taiwan

gegenwärtig ... in der Lage [ist] sicherzustellen, daß seine Ausfuhren in die Gemeinschaft die von der Kommission akzeptierbaren Mengen nicht überschreiten, so daß die Erteilung von Einfuhrlizenzen genehmigt werden könne.

Die von der Firma Faust angefochtenen Verordnungen

1. Verordnung Nr. 3096/76

Die erste von der Firma Faust angefochtene Handlung der Kommission ist der Erlaß der Verordnung Nr. 3096/76. Insbesondere sind zwei Argumente vorgebracht worden, um nachzuweisen, daß diese Maßnahme rechtswidrig gewesen sei:

- i) Es habe keine marktbedingten Gründe gegeben, die die Aufhebung der Schutzmaßnahmen gerechtfertigt hätten und
- ii) die Aufgaben des Bezugsmengensystems bei den Einfuhrkontrollen habe gegen den Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot verstoßen.

Keines der Argumente läßt sich meiner Ansicht nach aufrechterhalten. Die Firma Faust hat keine Anstalten gemacht, im einzelnen die in der Präambel dieser Verordnung zum Ausdruck kommende Auffassung der Kommission zu bestreiten, daß die Notwendigkeit für Schutzmaßnahmen entfallen sei. Die dem Gerichtshof diesbezüglich zur Verfügung gestellten Informationen geben keinen Anlaß, die Auffassung der Kommission anzuzweifeln, und lassen nur den Schluß zu, daß die Kommission nicht rechtswidrig handelte, als sie die Schutzmaßnahmen aufhob. Wenn die Kommission zu Recht der Meinung war, daß eine Notwendigkeit für sie nicht mehr bestand, wäre es sogar falsch gewesen, wenn sie die Maßnahmen aufrechterhalten hätte (Artikel 1, der Verordnung Nr. 1427/71 des Rates).

Selbst wenn die Verordnung Nr. 3096/76 als rechtswidrig angesehen würde, ist es meiner Ansicht nach unmöglich, einen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen ihrem Erlaß und dem Schaden herzustellen, den die Firma Faust angeblich in den Jahren 1979 und 1980 erlitten hat. Die unmittelbare Ursache dieses Schadens war die Verhängung eines vollständigen Verbots von Einfuhren (aus anderen Ländern als denen, die sich mit einer Beschränkung ihrer Ausfuhren in die Gemeinschaft einverstanden erklärten) im Jahre 1978, nicht die Aufhebung von Einfuhrbeschränkungen auf der Grundlage einer Bezugsmenge mit Wirkung von Anfang 1977.

2. Verordnung Nr. 1102/78

Was die Verordnung Nr. 1102/78 angeht, bestreitet die Firma Faust die tatsächlichen Grundlagen für die Verhängung des Einfuhrverbots. In der Präambel wird festgestellt, das Verbot sei gerechtfertigt, da (i) die bis zum 23. Mai 1978 erteilten und beantragten Einfuhrlizenzen sich auf eine Gesamtmenge von 40914 t bezögen, während im ganzen Jahr 1977 nur 32900 t eingeführt worden seien, (ii) die Angebotspreise für einen bedeutenden Teil der Einfuhren um 20 bis 30 % unter dem Selbstkostenpreis der Gemeinschaftsindustrie lägen und (iii) die Zahlen zeigten, daß der Bestand an Pilzkonserven in der Gemeinschaft um 40 bis 50 % höher sei als im Jahr 1977.

Unstreitig zeigten die der Kommission im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 1102/78 vorliegenden Informationen, daß Einfuhrlizenzen für 40914 t beantragt worden waren. Dies überstieg bei weitem die in den beiden vorangehenden Jahren eingeführte Gesamtmenge, und nach den Einfuhrzahlen, die Faust dem Gerichtshof vorgelegt hat, war der Umfang der Einfuhren im Jahr 1978 der höchste seit dem Jahr 1959, in dem die Aufzeichnungen beginnen. Die Firma Faust trägt vor, die von den An-, trägen auf Erteilung von Einfuhrlizenzen abgeleiteten Zahlen seien irreführend und tendierten dazu, den wahren Umfang der Einfuhren zu übertreiben. Es sei nicht sicher, daß es sich um ernsthafte Anträge gehandelt habe oder daß sie sich auf Pilze aus Taiwan hätten beziehen sollen. Selbst wenn dies zutrifft, so hatte die Kommission seinerzeit keinen anderen verlässlichen Hinweis auf den wahrscheinlichen Umfang der Einfuhren. Selbst wenn sie im Hinblick auf den genauen Umfang der Einfuhren nicht ganz präzise waren, so lieferten die Mengen, für die Einfuhrlizenzen beantragt worden waren, jedenfalls einen

eindeutigen Beweis für einen ansteigenden Einfuhrtrend, der zu einer Störung des Marktes führen konnte.

Was das Preisniveau angeht, bezieht sich die Firma Faust auf die amtliche deutsche Statistik, die zeige, daß die Durchschnittspreise für Drittländer im Jahr 1978 geringfügig über denen der Gemeinschaftsindustrie gelegen hätten. In dieser Statistik wurden jedoch offensichtlich die Verkaufspreise (einschließlich Zoll) von Waren aus Drittländern mit den Verkaufspreisen in der Gemeinschaft verglichen. Die Kommission zieht in ihrem Vorbringen einen anderen Vergleich, nämlich zwischen den Angebotspreisen (ohne Zoll) der Drittländer und den französischen Selbstkostenpreisen, so daß das eine das andere nicht widerlegt. Darüber hinaus enthält die amtliche deutsche Statistik, auf die sich die Firma Faust beruft, jährliche Zahlen, während die Kommission vorbringt, wenn Vergleiche auf Monatsbasis in der deutschen Statistik angestellt würden, würden sie immer noch zeigen, daß die durchschnittlichen Verkaufspreise der Drittländer mit Ausnahme des Monats Mai 1978 niedriger gewesen seien als die Verkaufspreise in der Gemeinschaft.

Die Firma Faust behauptet außerdem, die Bestände seien nicht um 40 bis 50 % höher als im Jahr 1977 gewesen. Hierzu zitiert sie aus dem Anhang II zu den Erklärungen der Kommission in der Rechtssache 126/81, Wünsche/Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 6. Mai 1982, S. 1479). Nach den Angaben von Faust wurden im Mai 1977 in der Gemeinschaft 5200 t gelagert und im Mai 1978 5980 t. Dies sei offenkundig kein Anstieg um 40 bis 50 %. Es scheint jedoch, daß diese Zahlen sich auf Bestände in Frankreich beziehen. Die Firma Faust hat daher nicht dargetan, daß die Bestände nicht in dem in der Präambel festgestellten Umfang zugenommen haben.

Die Behauptung der Firma Faust, die Verhängung der Schutzmaßnahmen sei tatsächlich ungerechtfertigt gewesen und die Verordnung Nr. 1102/78 sei aus diesem Grund rechtswidrig, überzeugt mich nicht. Es ist vorgetragen worden, die Tatsache, daß die Verordnung gerade einen Monat nach der Unterzeichnung des Handelsabkommens mit China erlassen worden sei, sei ein Zeichen dafür, daß die für die Schutzmaßnahmen angegebenen Gründe nur einen Wechsel in der Handelspolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittländern aufgrund dieses Abkommens bemänteln sollten. Ich bin nicht davon überzeugt, daß die angegebenen Gründe lediglich ein Vorwand waren oder daß — selbst wenn das neue Abkommen ein zu berücksichtigender Faktor war — dies bedeutet, daß die Kommission sich auf Umstände gestützt hätte, die korrekterweise nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 521/77 zur Entscheidung der Frage, ob Schutzmaßnahmen zu verhängen waren, nicht hätten herangezogen werden dürfen.

Die Firma Faust hat außerdem vorgetragen, vom Preis und von der Menge her gesehen sei es zweifelhaft, ob die Einfuhren aus Taiwan der Grund für die Marktstörung gewesen seien. Die Schutzmaßnahmen hätten daher auf sie überhaupt nicht angewendet werden dürfen oder zumindest nicht so energisch, wie es geschehen sei. Es trifft zu, daß der Preis der taiwanesischen Einfuhren tendenziell höher war als der der chinesischen Einfuhren, aber der Anstieg der Einfuhren aus Taiwan im Jahr 1978 spricht für sich selbst: Bis zum Monat Mai waren Einfuhrlizenzen in einem Umfang beantragt worden, der die gesamten taiwanesischen Einfuhren im Jahr 1977 überstieg. Selbst wenn das Ausmaß der Einfuhren aus Taiwan nicht der vorrangige Grund für die Verhängung von Schutzmaßnahmen war (der Anstieg der Einfuhren aus Südkorea war verhältnismäßig stärker), scheint es doch keine Grundlage für die Auffassung zu geben, die Kommission hätte Schutzmaßnahmen nur gegenüber Einfuhren aus anderen Lieferländern verhängen dürfen.

Neben diesen den Sachverhalt betreffenden Behauptungen wird zur rechtlichen Seite des Falls vorgetragen, das durch die Verordnung Nr. 1102/78 eingeführte System sei rechtswidrig. Diese Frage läßt sich in zwei Teilen prüfen : a) die Rechtmäßigkeit der Verhängung eines Einfuhrverbotes verbunden mit der Ausnahme von diesem Einfuhrverbot in dem Falle, daß es zu einem Abkommen über die Selbstbeschränkung bei Ausfuhren kommt; b) die Rechtmäßigkeit des Ausschlusses Taiwans und Südkoreas von der Ausnahmeregelung.

Die Verordnung ist in erster Linie im Hinblick auf den Zeitpunkt zu prüfen, in dem sie erlassen wurde. Es ist zunächst vorgetragen worden, nach Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag könne eine gemeinsame Marktorganisation alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen und habe sich auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 zu beschränken; keines dieser Ziele ermächtige die Kommission, außenhandelspolitische Überlegungen zu berücksichtigen oder Maßnahmen zu ergreifen, die sich ausschließlich auf die Außenhandelspolitik bezögen, wenn sie ihre Befugnisse zur Anwendung von Schutzmaßnahmen ausübe. Trotzdem, so wird vorgetragen, sei es bei Erlass der Verordnung Nr. 1102/78 die Absicht der Kommission gewesen, die herkömmlichen Lieferländer von Pilzkonserven von der Gemeinschaft fernzuhalten und den Handel mit China zu begünstigen. Die Kommission habe daher ihre Befugnisse überschritten. Die Kommission hat nicht bestritten, von der Handelspolitik der Gemeinschaft mit Drittländern beeinflusst gewesen zu sein. Was sie sagt, ist folgendes: Die Notwendigkeit, beim Erlass von Schutzmaßnahmen handelspolitische Überlegungen zu berücksichtigen, folge aus Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe c EWG-Vertrag (nämlich: ... die Landwirtschaft [stellt] in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich [dar] ...) und aus der vorletzten Begründungserwägung in der Präambel der Verordnung Nr. 516/77 (nämlich: Die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse muß zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages vorgesehenen Zielen in geeigneter Weise Rechnung tragen.); Artikel 3 der Verordnung Nr. 521/77 sehe im wesentlichen vor, daß bei Erlass von Schutzmaßnahmen die vertraglichen Verpflichtungen ..., die sich für die Gemeinschaft aus internationalen Übereinkünften ergeben, einzuhalten seien, und Artikel 3 des Handelsabkommens mit China bestimme: Beide Vertragsparteien fördern nach Kräften die harmonische Ausweitung des wechselseitigen Handels ... Die Handelspolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse könne daher nicht losgelöst von dem Gesamtzusammenhang des Außenhandels entwickelt werden, und die Kommission habe demnach im Rahmen ihrer Befugnisse gehandelt, als sie China günstige Bedingungen eingeräumt habe.

Die Handelspolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittländern ist keines der in Artikel 39 genannten Ziele, aber nichts in den Artikeln 39 oder 40 deutet darauf hin, daß bei der Auswahl der Mittel zur Erreichung der in Artikel 39 genannten Ziele der Handelspolitik der Gemeinschaft nicht Rechnung getragen werden könnte. Ich habe Zweifel daran, ob der Natur der Sache nach das Funktionieren einer gemeinsamen Marktorganisation sich von der Handelspolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittländern und ihren internationalen Verpflichtungen trennen läßt. In der Rechtssache 40/72, Schweder/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1973,125, hat der Gerichtshof zumindest stillschweigend anerkannt, daß es rechtmäßig ist, beim Erlass von Schutzmaßnahmen auf die internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft Rücksicht zu nehmen. Von dieser Schlußfolgerung scheinen die Rechtssachen 21 bis 24/72, International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit, Slg. 1972, 1219, und die Rechtssache 112/80, Dürbeck/Hauptzollamt Frankfurt am Main, Slg. 1981, 1095, auszugehen. Die Rechtssache Schroeder betraf das Assoziierungsabkommen mit Griechenland, das — wie sich aus der Rechtssache 181/73, Haegeman/Belgien, Slg. 1974, 449, ergibt — natürlich nicht mit einem Abkommen wie dem Handelsabkommen mit China identisch ist; die Unterschiede zwischen diesen Abkommen scheinen aber für diesen Zweck nicht ausschlaggebend zu sein. Es ist nicht erforderlich, in dieser Rechtssache zu prüfen, wie die Rechtslage wäre, wenn ein einschlägiges internationales Abkommen nicht bestünde. Die wirtschaftlichen Umstände waren derartig, daß der Rückgriff auf Schutzmaßnahmen gerechtfertigt war, und meiner Ansicht nach war die Kommission beim Erlass der Verordnung Nr. 1102/78 berechtigt, bei der Entscheidung welche Schutzmaßnahmen zu ergreifen waren, der Handelspolitik der Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Dabei handelte sie im Rahmen ihrer Befugnisse.

Es wird dann vorgetragen, das durch die Verordnung Nr. 1102/78 geschaffene System verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da es die Länder begünstige, die bereit gewesen seien, ihre Ausfuhr in die Gemeinschaft zu beschränken. Nach Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 516/77 und Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 521/77 sei es nur erlaubt, das zu tun, was unbedingt notwendig

sei, und nur für solange, als es notwendig sei. Wenn die Kommission daher bereit gewesen sei, überhaupt Einfuhren zuzulassen, so hätte sie dies unter Anwendung eines Bezugsmengensystems tun sollen; auf diese Weise hätte sie jedem Importeur eine faire Chance gegeben und jeden von ihnen in einem Ausmaß belastet, das nicht stärker als das zur Vermeidung einer ernsten Marktstörung erforderliche gewesen wäre. Dagegen habe die Kommission dadurch, daß sie Einfuhren aus Taiwan vollständig ausgeschlossen habe, die Personen, die mit diesem Land Handel trieben, in einem übermäßigen und nicht erforderlichen Ausmaß belastet.

In der Rechtssache Diirbeck hat der Gerichtshof anerkannt, daß der Versuch, vor dem Rückgriff auf Zwangsmaßnahmen mit den Ausfuhrländern zu einer Einigung über die Selbstbeschränkung ihrer Ausfuhren in die Gemeinschaft zu gelangen, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist (siehe Randnummern 39 und 40 der Entscheidungsgründe). Wenn ein Ausfuhrland sich damit einverstanden erklärt hat, seine Ausfuhren zu beschränken, ist die Verhängung von Schutzmaßnahmen eindeutig nicht unbedingt notwendig, um eine ernste Störung des Marktes zu vermeiden. Es würde daher im Widerspruch zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stehen, wenn ein Bezugsmengen- oder Quotensystem eingeführt würde, soweit Waren aus diesem Land betroffen sind. Die übermäßige Belastung derjenigen, die gewöhnlich aus Taiwan einfuhrten, in den Jahren 1979 und 1980 beruhte nicht auf dem durch die Verordnung Nr. 1102/78 eingeführten System, sondern darauf, daß dieses Land kein Selbstbeschränkungsabkommen mit der Gemeinschaft abschloß.

Die Rüge der Firma Faust richtet sich in Wirklichkeit also nicht dagegen, daß die Verordnung Nr. 1102/78 als solche gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hätte, sondern daß die Art und Weise, in der die Kommission die Verordnung anwandte, dies tat. Dies betrifft jedoch nicht die eigentliche Gültigkeit des durch die Verordnung eingeführten Systems.

Als nächstes wird vorgebracht, die Verordnung habe gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen, weil die Händler zu Recht hätten erwarten dürfen, daß beim Erlaß von Schutzmaßnahmen Rücksicht auf bestehende Handelsströme genommen werde. Auch dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Durch das Handelsabkommen mit China, das im Amtsblatt veröffentlicht wurde, wurden die Händler davon in Kenntnis gesetzt, daß die Handelsbeziehungen zwischen China und der Gemeinschaft eine andere Grundlage hatten als die zwischen der Gemeinschaft und anderen Drittländern wie Taiwan und Südkorea, mit denen derartige Abkommen nicht bestanden. Dies — verbunden mit dem Fehlen einer Verpflichtung zur Gleichbehandlung in den Beziehungen mit Drittländern (siehe Rechtssache 55/75, Balkan Import Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Slg. 1976, 19, Randnummer 14 der Entscheidungsgründe) — schließt das Bestehen eines schutzwürdigen Vertrauens aus. In jedem Fall kann das Tätigwerden aufgrund des starken Anstiegs der Einfuhren von außerhalb der Gemeinschaft kaum als von einem klugen Geschäftsmann vernünftigerweise nicht voraussehbar bezeichnet werden.

Schließlich behauptet die Firma Faust, die Verordnung Nr. 1102/78 sei rechtswidrig, weil sie Taiwan diskriminiere. Kein Völkerrechtsgrundsatz ist vorgebracht worden, der dieses Vorbringen stützen würde. Was das Gemeinschaftsrecht angeht, so hat der Gerichtshof in der Rechtssache Balkan Import Export entschieden: Der Vertrag kennt keinen allgemeinen Grundsatz, nach dem die Gemeinschaft verpflichtet wäre, in ihren Außenbeziehungen die Drittländer in jeder Hinsicht gleichzubehandeln, und erst recht können die betroffenen Marktbürger sich nicht auf einen solchen allgemeinen Grundsatz berufen. Die Firma Faust hat versucht, dieser Entscheidung dadurch zu entgehen, daß sie sich auf Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag berief, nach dem gemeinsame Marktorganisationen jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen haben. Es wird vorgetragen, die unterschiedliche Behandlung von China und Taiwan bekämen die Importeure und andere Marktteilnehmer mit Sitz in der Gemeinschaft zu spüren, von denen einige mit China und andere mit Taiwan Handel trieben. Infolgedessen diskriminiere die Verordnung zwischen Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft.

Daß ein Importeur sich auf Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 berufen kann, geht zum Beispiel aus der Rechtssache Dürbeck klar hervor. Weniger klar ist, daß ein Bevollmächtigter eines Drittland-Lieferanten, wie die Firma Faust, korrekterweise als ein Erzeuger oder Verbraucher innerhalb der Gemeinschaft bezeichnet werden kann. Meiner Ansicht nach kann sich die Firma Faust jedoch auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung berufen, da — wie der Gerichtshof in den Rechtssachen 117/76 und 16/77, Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Slg. 1977, 1753, in Randnummer 7 der Entscheidungsgründe ausgeführt hat — Artikel 40 Absatz 3 nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes [ist], der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört.

Selbst wenn es für einen Verstoß gegen Artikel 40 Absatz 3 ausreicht, daß die Ungleichbehandlung der Marktteilnehmer mit Sitz innerhalb der Gemeinschaft die unmittelbare Folge der Ungleichbehandlung von Drittländern ist, könnte eine unterschiedliche Behandlung nur dann eine rechtswidrige Diskriminierung darstellen, wenn die Stellung der in Frage stehenden Länder gleich oder vergleichbar wäre. In dem durch die Verordnung geschaffenen System war der für die unterschiedliche Behandlung entscheidende Faktor der, ob ein Abkommen zur Selbstbeschränkung der Ausfuhren

bestand oder nicht. Eine Ausnahme von der Aussetzung der Erteilung der Einfuhrlizenzen, die so begründet wird, ist nicht als solche rechtswidrig diskriminierend, da die jeweilige Stellung der Länder, die sich mit einer Beschränkung der Höhe ihrer Ausfuhren in die Gemeinschaft einverstanden erklärt haben, und denen, die dies nicht getan haben, nicht gleich ist. Es ist objektiv zu rechtfertigen, wenn Einfuhren der letztgenannten, nicht aber Einfuhren der erstgenannten beschränkt werden, da nur Einfuhren aus Ländern, die eine Beschränkung ihrer Ausfuhren abgelehnt haben, weiter eine Bedrohung für den Markt darstellen.

Unter diesen Umständen zeigt die Tatsache, daß einige Importeure mit Ländern Handel treiben, die sich mit einer Beschränkung ihrer Ausfuhren einverstanden erklären, während andere mit Ländern Handel treiben, die dies nicht tun, daß ihre jeweilige Stellung in Wirklichkeit weder gleich noch vergleichbar ist; außerdem kann sie meiner Meinung nach in jedem Fall als eine objektive Rechtfertigung für eine unterschiedliche Behandlung dieser Importeure und als ein Anzeichen dafür angesehen werden, daß diese nicht willkürlich ist. Ich bin daher nicht der Auffassung, daß die Behandlung, die die Firma Faust rügt, zutreffend als eine durch den Vertrag verbotene Diskriminierung zwischen Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft bezeichnet werden kann.

Aus diesen Gründen ist das durch die Verordnung Nr. 1102/78 eingeführte System nicht als rechtswidrig oder ungültig anzusehen.

Ich befasse mich nun mit der Frage, ob es rechtmäßig war, Taiwan von der Anwendung der Ausnahmeregelung des Artikels 1 der Verordnung auszuschließen. Die Firma Faust behauptet, die Kommission habe eine Vereinbarung über eine angemessene Beschränkung der Ausfuhren Taiwans in die Gemeinschaft nicht treffen wollen und dies beweise die Voreingenommenheit der Kommission gegenüber Taiwan. Die Kommission trägt demgegenüber vor, Verhandlungen mit der Firma T. M. hätten nur Anfang Juni 1978 stattgefunden und zu der Vereinbarung geführt, daß keine weiteren Waren in die Gemeinschaft ausgeführt werden sollten. Zu dieser Zeit sei die Verordnung Nr. 1102/78 natürlich bereits erlassen gewesen, die Kommission habe aber die Schutzmaßnahmen, soweit sie für Taiwan gegolten hätten, durch die Verordnung Nr. 1213/78 aufgehoben.

Das einzige dem Gerichtshof zur Verfügung stehende Beweismaterial ist in einer Reihe von Fernschreiben zwischen der Firma T. M. und ihrem Bevollmächtigten in Europa enthalten, die die Firma Faust vorgelegt hat. Sie bestätigen, daß die Kommission sich im April um eine Beschränkung der taiwanesischen Ausfuhren in die Gemeinschaft bemühte. Am 17. April schickte T. M.'s Bevollmächtigter dieser ein Fernschreiben des Inhalts, daß die Kommission entdeckt habe, daß die Menge an taiwanesischen Pilzkonserven, für die bis zum 7. April Einfuhrlizenzen beantragt worden seien, 6796 Tonnen betrage, und daß die Kommission die Anwendung von Schutzmaßnahmen in Erwägung gezogen

habe. Um eine diesbezügliche Entscheidung treffen zu können, wünsche sie T. M.'s Verkaufsplanung für das Jahr 1978 zu erfahren. In einem Fernschreiben vom 21. April wurde die Firma T. M. davon unterrichtet, daß die beantragte Menge sich bis zum 18. April auf 10170 t erhöht habe und daß die Kommission wünsche, daß T. M. seine Ausfuhren senke. Die Firma T. M. antwortete am 25. April, sie wolle wissen, welche Vorschläge die Kommission zu machen habe. Am 17. Mai schickte T. M.'s Bevollmächtigter ein Fernschreiben des Inhalts, daß die Anwendung von Schutzmaßnahmen unmittelbar bevorstehe, da die taiwanesischen Ausfuhren 11200 t erreicht hätten, und daß die Kommission vorgeschlagen habe, die Firma T. M. solle in den Monaten August bis November überhaupt nichts einführen. Zum Schluß bat er um Instruktionen, damit Verhandlungen mit der Kommission stattfinden könnten.

Am 19. Mai forderte die Firma T. M. ihren Bevollmächtigten fernschriftlich auf, der Kommission mitzuteilen, sie habe ursprünglich beabsichtigt, von August bis November 200000 Kartons zu verkaufen, dies sei aber von der Marktlage abhängig. Am 21. Mai antwortete der Bevollmächtigte und teilte mit, die Kommission verlange eine Garantie, daß es von August an keine weiteren Ausfuhren mehr geben werde, anderenfalls würden Schutzmaßnahmen erlassen. Das Fernschreiben endete mit den Worten Bitte um sofortige Antwort. Am 23. Mai schickte die Firma T. M. ein Fernschreiben, in dem es unter anderem hieß : Zum Zeichen unserer guten Zusammenarbeit mit der EG (der Kommission) versichern wir, daß es gegenwärtig keinen aktiven Verkauf nach Westdeutschland geben wird, und wir versprechen, die EG zu konsultieren, falls wir neue Schritte unternehmen. In diesem Fernschreiben erkannte die Firma T. M. a?, daß sie 11711 t an die Gemeinschaft verkauft hatte.

Der Anwalt der Firma Faust hat vorgetragen, T. M. habe die von der Kommission verlangte Garantie in diesem Fernschreiben gegeben. Da es an T. M.'s Bevollmächtigten und nicht unmittelbar an die Kommission gesandt worden ist, gibt es keinen Beweis dafür, daß diese vor Erlaß der Verordnung wußte, daß die Garantie gegeben worden war, und ich konnte — ausgehend von dem, was vorgetragen worden ist — annehmen, daß die Kommission in der Tat nichts von dem Fernschreiben wußte. Unter diesen Voraussetzungen war es meiner Ansicht nach nicht rechtswidrig, wenn Taiwan von der Aussetzung der Erteilung von Einfuhrlizenzen nicht ausgenommen wurde, da sich den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen nicht entnehmen läßt, daß die Kommission von unlauteren Motiven geleitet gewesen wäre wie der Absicht, die Handelsbeziehungen mit Taiwan überhaupt abubrechen, ein Motiv, das im Gegensatz zu der Absicht gestanden hätte, eine ernstliche Störung des Marktes zu verhindern, noch gibt es irgendeinen schlüssigen Beweis dafür, daß die Kommission in den Verhandlungen im Jahr 1978 Taiwan diskriminiert hätte oder bestrebt gewesen wäre, Importeure von Waren aus Taiwan unverhältnismäßig zu belasten. Zum Beispiel hat der Anwalt der Firma Faust in der Sitzung vorgetragen, es habe Einverständnis darüber bestanden, daß die Firma T. M. im Jahr 1978 12600 t in die Gemeinschaft ausführen könne, das ist ein Anstieg von 21,7 % gegenüber der im Jahr 1977 ausgeführten Menge. Nach der Angabe des Vertreters der Kommission beschränkte das mit China geschlossene Abkommen dessen Ausfuhren auf 18000 t, das ist ein Anstieg von knapp 19 % gegenüber der im Jahr 1977 in die Gemeinschaft ausgeführten Menge.

In der mündlichen Verhandlung in der Rechtssache 245/81, Edeka Zentrale/Bundesrepublik Deutschland, hat der Vertreter der Kommission jedoch zugegeben, daß die Kommission von dem Fernschreiben vom 23. Mai gewußt habe, bevor sie die Verordnung Nr. 1102/78 erlassen habe. Das Vorbringen der Kommission geht dahin, daß das Fernschreiben zu spät gekommen sei und daß die Kommission dann, wenn sie keine Schutzmaßnahmen verhängt hätte, die Einfuhr der gesamten 17528 t Pilzkonserven aus Taiwan hätte zulassen müssen, für die bis zum 25. Mai Einfuhrlizenzen erteilt gewesen seien. Zu spät bedeute offenbar nicht so sehr, daß es verwaltungsmäßig unmöglich gewesen wäre, Taiwan neben China in Artikel 3 der Verordnung aufzunehmen, als vielmehr, daß die Kommission das Angebot, das die taiwanesischen Erzeuger in dem Fernschreiben vom 23. Mai angeblich angenommen hatten, aufgrund des großen Umfangs der Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen zurückgezogen hatte. Ich würde

bejahen, daß es in beiden Fällen gerechtfertigt war, Taiwan nicht in die Regelung des Artikels 3 einzubeziehen. Selbst wenn jedoch der anfängliche Ausschluß Taiwans aus der Regelung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 1102/78 als rechtswidrig bezeichnet werden könnte, dauerte der rechtswidrige Zustand nur eineinhalb Wochen an, da der Mangel mit Erlaß der Verordnung Nr. 1203/78 am 5. Juni 1978 beseitigt wurde, und es konnte keinen Kausalzusammenhang zwischen ihm und dem Schaden geben, den die Firma Faust angeblich in den Jahren 1979 und 1980 erlitten hat.

3. Verordnung Nr. 1449/78

Die Firma Faust behauptet, die Verordnung Nr. 1449/78, durch die die Aussetzung der Erteilung von Einfuhrlizenzen drei Wochen nach Erlaß der Verordnung Nr. 1213/78 erneut eingeführt worden sei, sei rechtswidrig, weil

- i) sie gegen das Diskriminierungsverbot verstoße;
- ii) sie keine Begründung dafür enthalte, weshalb die Verordnung Nr. 1213/78 aufgehoben worden sei;
- iii) sie nicht auf eine gründliche Beurteilung der Lage gestützt sei, sondern aus politischen Gründen erlassen worden sei.

In der Präambel der--Verordnung Nr. 1449/78 heißt es, diese werde erlassen, weil die Kommission angesichts der großen Zahl von Anträgen auf Einfuhrlizenzen feststellen [mußte], daß die Voraussetzungen für die Nichtanwendung der Schutzmaßnahmen nicht mehr gegeben sind. Anscheinend ist folgendes geschehen: Als die Schutzmaßnahmen aufgehoben wurden, beantragten die Importeure Einfuhrlizenzen. Taiwan konnte sie nicht von der Antragstellung abhalten, und in jedem Fall gab es anscheinend Bestände von taiwanesischen Pilzkonserven auf dem Weltmarkt, deren Einfuhr in die Gemeinschaft Taiwan nicht verhindern konnte. Es gibt in der Tat keinen eindeutigen Beweis dafür, daß die Firma T. M. ihre Zusage gegenüber der Kommission nicht eingehalten hätte (obwohl diese seinerzeit wohl gedacht hat, dies sei der Fall). Angesichts der gestellten Anträge auf Einfuhrlizenzen läßt sich aber nicht sagen, die Kommission habe keine Rechtfertigung für die erneute Anwendung von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung weiterer Einfuhren gehabt, während die Angelegenheit weiter untersucht wurde, was immer auch nach der Meinung der Kommission der Grund für den Anstieg war. Ich vermag keinen wirklichen Beweis für die Behauptung zu erkennen, daß diese Änderungen im Einzelfall vollständig auf politischen Gesichtspunkten beruhten. Nur Taiwan und China hatten in diesem Stadium Zusagen gegenüber der Kommission gemacht und die Gefahr neuer Einfuhren war nur im Hinblick auf Pilzkonserven aus Taiwan entstanden.

Allenfalls läßt sich sagen, daß diese Lage wahrscheinlich nicht entstanden wäre, wenn das seinerzeit geltende Einfuhrlizenzsystem die Regelungen enthalten hätte, die später im Jahr 1980 eingeführt wurden. Zum Beispiel wurde in der Verordnung Nr. 547/80 die Erteilung der Einfuhrlizenzen für Pilze aus Südkorea und China von der Vorlage eines von der Regierung des Ausfuhrlandes oder unter seiner Verantwortung ausgestellten Dokuments abhängig gemacht, das die Ausfuhr einer bestimmten Pilzmenge erlaubt. Wäre diese grundlegende Vorsichtsmaßregel im Jahr 1978 getroffen worden, so wäre die Kommission in der Lage gewesen, sicher zu wissen, ob das Selbstbeschränkungsabkommen eingehalten wurde. Unter den bestehenden Voraussetzungen gab es keinen zwingenden Zusammenhang, zwischen der Tatsache, daß die Importeure Einfuhrlizenzen beantragten, und dem von der Kommission offenbar gezogenen Schluß, daß die taiwanesischen Erzeuger sich bereit erklärt hatten, mehr Pilzkonserven auszuführen.

Das Fehlen einer Bestimmung in dem von der Kommission im Jahr 1978 angewendeten System, die es ermöglicht hätte, diesen Zusammenhang mit einem angemessenen und annehmbaren Grad an Sicherheit herzustellen, ist im nachhinein gesehen besonders bedauerlich; es ist aber meiner Ansicht nach nicht geeignet, das ganze System ungültig zu machen.

Nach meiner Überzeugung ist nicht nachgewiesen worden, daß die Verordnung Nr. 1449/78 rechtswidrig war. Selbst wenn dies der Fall wäre, gibt es keinen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen ihr und dem Schaden, den die Firma Faust in den Jahren 1979 und 1980 angeblich erlitten hat. Die Verordnung wurde angesichts von T. M.'s Garantie erlassen, im Jahr 1978 keine weiteren Verkäufe zu tätigen. Die fortgesetzte Anwendung von Schutzmaßnahmen im Jahr 1979 beruhte darauf, daß es in diesem Jahr nicht zu einem Abkommen über die Beschränkung von taiwanesischen Ausfuhren in die Gemeinschaft kam. Der im Jahr 1980 eingetretene Schaden war in ähnlicher Weise darauf zurückzuführen, daß das Ergebnis der Verhandlungen nur eine Vereinbarung war, im Monat April eine geringe Menge in die Gemeinschaft auszuführen.

Die Ereignisse nach 1978

Erkennt man an, daß es keinen Beweis dafür gibt, daß das durch die Verordnung Nr. 1102/78 eingeführte System zum Zeitpunkt seiner Einführung ungültig war, läßt sich dann immer noch vorbringen, daß die Verordnung nicht mehr rechtmäßig habe angewendet werden können (oder sogar daß sie gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 516/77 und Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 521/77 automatisch außer Kraft getreten sei), sobald die Marktlage in den Jahren 1979 oder 1980 derart war, daß die weitere Anwendung von Schutzmaßnahmen zum Schutz des Marktes vor einer ernstlichen Störung nicht mehr erforderlich war? Es ist nicht behauptet oder nachgewiesen worden, daß es in diesen beiden Jahren tatsächlich keine Rechtfertigung für die Anwendung von Schutzmaßnahmen gegeben habe. Auch bin ich der Meinung, daß nichts vorgebracht worden ist, was im Hinblick auf das, was in späteren Jahren geschah, Zweifel an der ursprünglichen Absicht wecken könnte. Die Rügen der Firma Faust beziehen sich auf die Verhandlungen der Kommission mit Taiwan und auf dessen Behandlung durch die Kommission in den Jahren 1979 und 1980. Wenn keine Vereinbarung über die Beschränkung der Ausfuhren geschlossen wurde, dann gab es auf den ersten Blick keine Rechtfertigung dafür, Artikel 2 der Verordnung Nr. 1102/78 anzuwenden und Taiwan auszunehmen, sofern man nicht sagen könnte, daß die Forderungen der Kommission gegenüber Taiwan im Gegensatz zu anderen Ländern eine gänzlich unangemessene Anwendung des Systems darstellten.

Für den größten Teil des Jahres 1979 war China das einzige Lieferland, das vom Einfuhrverbot ausgenommen war. Der Vertreter der Kommission hat vorgetragen, dies sei deshalb so gewesen, weil nur China bereit gewesen sei, seine Ausfuhren auf 20000 t zu beschränken. Ende des Jahres jedoch erklärte sich Südkorea bereit, 1500 t auszuführen, und wurde infolgedessen in diesem Umfang von dem Einfuhrverbot ausgenommen. Die 1500 t bestanden anscheinend aus einer oder aus mehreren Sendungen, die ursprünglich in die Vereinigten Staaten von Amerika ausgeführt, aber aus gesundheitspolizeilichen Gründen zurückgewiesen worden waren und seit dieser Zeit in Bremen lagerten.

Aus den Einfuhrstatistiken für 1979 geht nicht hervor, daß sie in die Gemeinschaft eingeführt wurden, jedenfalls nicht in diesem Jahr. Anscheinend war die Kommission nicht bereit, mehr als 1000 t aus Taiwan aufzunehmen, wobei dies der Umfang war, den sie angesichts der Marktbedingungen für angemessen hielt. Die taiwanesischen Erzeuger lehnten dies ab, und so wurde in diesem Jahr keine Vereinbarung getroffen. Selbst unter diesen Voraussetzungen gestattete die Kommission aus irgendeinem Grund China, fast 10000 t mehr als die vereinbarte Menge einzuführen.

Im Jahr 1980 geschah praktisch dasselbe. Erneut wurden Taiwan 1000 t angeboten, die es schließlich akzeptierte. Der Anwalt der Firma Faust hat vorgetragen, die Annahme sei nicht ganz freiwillig erfolgt, und in der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Kommission dem nicht widersprochen.

In der Rechtssache Edeka ist dem Gerichtshof vorgetragen worden, am 23. Januar 1979 sei mit China eine Vereinbarung über die Beschränkung seiner Ausfuhren in die Gemeinschaft auf 20000 t getroffen worden.

Diese Vereinbarung trug dem Handelsabkommen aus dem Jahr 1978 und der Handelsbilanz zwischen der Gemeinschaft und China Rechnung. Beide Parteien vereinbarten jedoch, daß die Menge erhöht oder gesenkt werden könne, wenn der Markt es zulasse oder erfordere. Am 11. April fanden Verhandlungen mit Südkorea statt. Südkorea schlug zunächst eine Selbstbeschränkung auf 6500 t vor, aber die Kommission wollte nur einer jährlichen Höchstmenge von 4000 t für den Fall zustimmen, daß die Marktsituation sich normalisiere. Eine Vereinbarung kam daher zu diesem Zeitpunkt nicht zustande.

Im Juli fanden weitere Verhandlungen mit China statt, die zu einer Steigerung der vereinbarten Menge um 2500 t führten. Dies war darauf zurückzuführen, daß der Markt nach Einschätzung der Kommission weitere 4000 t aufnehmen konnte, ohne daß es zu einer weiteren Störung kommen würde. Es ist nicht klar, ob, — aber möglich, daß — diese Menge zunächst Südkorea angeboten und von diesem Land abgelehnt wurde. Im August erlaubte die Kommission die Einfuhr von weiteren 6500 t aus China. Diese bestanden aus Pilzkonserven, die zu Schiff auf dem Weg in die Gemeinschaft waren. Ende September kam eine Vereinbarung mit Südkorea über eine Beschränkung seiner Ausfuhren auf 1500 t zustande, wobei es sich offenbar um die nach der Vereinbarung mit China im Juli noch verbliebene Menge handelte. Südkorea hat diese Menge anscheinend nicht in Anspruch genommen, und Ende des Jahres begann die Kommission Verhandlungen mit Taiwan über eine Beschränkung von dessen Ausfuhren auf 1000 t. Die taiwanesischen Erzeuger hatten anscheinend vorgeschlagen, 11 000 t in die Gemeinschaft auszuführen, aber es scheint, daß sie bereit waren, über die Zahl zu verhandeln. Trotzdem machte die Kommission nach den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen vor Ende des Jahres kein Angebot mit der Begründung, wegen der Flut von Einfuhren im Vorjahr, der mit China Vereinbarten Menge und der gegenwärtig von diesem Land gelieferten Mengen rechtfertigte die Marktlage keine weiteren Einfuhren.

Nach den dem Gerichtshof vorgelegten Zahlen führte China in der Tat im Jahr 1979 etwa 29604,9 t in die Gemeinschaft aus, Südkorea 37,3 und Taiwan 55,3 Tonnen.

Für das Jahr 1980 hatte die Kommission anscheinend entschieden, die Einfuhren auf 32000 t zu beschränken. Am 4. Februar vereinbarte sie mit Südkorea eine Beschränkung von dessen Ausfuhren auf 5000 t; dem folgte am 22. Februar eine ähnliche Vereinbarung mit China über 23000 t. Die Kommission hatte beschlossen, anderen Dritt-Lieferländern (außer China, Südkorea und Taiwan) etwa 3000 t vorzubehalten, und bot infolgedessen Taiwan 1000 t an. Dieses Angebot wurde am 24. April angenommen, und die Schutzmaßnahmen wurden aufgehoben. Im Jahr 1980 führte China 27957,4 t in die Gemeinschaft aus, Südkorea 4408,6 und Taiwan 1286,7 t.

Als einzige Erklärung für diese beiden Jahre hat die Kommission angeführt, daß sie infolge der Neuorientierung der Handelspolitik der Gemeinschaft, die in dem Handelsabkommen mit China im Jahr 1978 zum Ausdruck gekommen war, die Auffassung vertreten habe, sie sei verpflichtet, den Handel mit China zu begünstigen und diesem Land daher den größten Teil der Gesamtmenge an Pilzkonserven anzubieten, die ihrer Meinung nach in die Gemeinschaft eingeführt werden konnte. Das habe dazu geführt, daß für andere nicht mehr viel übriggeblieben sei. Dies gibt nur ein unvollständiges Bild, da die Kommission auch großzügig gegenüber Südkorea, aber restriktiv gegenüber Taiwan war. Die Menge, die sie als Grundlage der Vereinbarung von 1979 anbot (die von Südkorea nicht angenommen wurde) war um etwa 35 % höher als die Menge, die Südkorea im Jahr 1977 in die Gemeinschaft ausgeführt hatte, und in diesem Jahr hatten die südkoreanischen Ausfuhren ihren höchsten Stand seit 1974 mit Ausnahme des Spitzenjahres 1978. Im Gegensatz dazu stellten die Angebote an Taiwan in den Jahren 1979 und 1980 eine Verringerung von dessen Ausfuhren um über 90 % dar (das einzige Jahr seit den frühen sechziger Jahren, in dem Taiwan weniger als 10000 t in die Gemeinschaft ausgeführt hatte, war 1976).

Was die Gründe angeht, die die Kommission für ihre Politik vorgetragen hat, war es meiner Ansicht nach richtig, wenn die Kommission beim Überdenken ihrer Handelspolitik den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft Rechnung getragen hat, ebenso wie es richtig war, wenn sie dies bei Erlaß von

Schutzmaßnahmen getan hat, wie ich oben ausgeführt habe.

Wenn auch die Artikel 1, 3 und 5 des Handelsabkommens mit China nicht notwendigerweise den Grad von Vorzugsbehandlung vorschreiben, der China gewährt worden ist, so bedeutet diese Tatsache als solche nicht, daß die Kommission den Rahmen ihres Ermessens nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 521/77 überschritten hätte.

Die angegebenen Zahlen, die zeigen, wie dramatisch der Marktanteil Taiwans zurückging, wecken jedoch Zweifel daran, ob Taiwan von der Kommission fair und angemessen behandelt worden ist, selbst wenn man annimmt, daß China den größten Teil erhalten mußte. Es reicht nicht aus, einfach zu sagen, ein Selbstbeschränkungsabkommen sei nicht zustande gekommen. Die Gründe für Taiwan, einer solchen Vereinbarung nicht zuzustimmen, mögen teilweise mit diesen Zahlen zusammenhängen und insbesondere mit dem Prozentsatz des gesamten Marktes, der angeboten wurde, verglichen mit dem Prozentsatz, den Taiwan früher besessen hatte. Ich finde die Erklärung der Kommission für den Taiwan im Jahr 1980 eingeräumten Prozentsatz — im Verhältnis nicht so sehr zu China als zu Südkorea — immer noch nicht überzeugend. Die Taiwan auferlegte Beschränkung ist meiner Meinung nach jedoch nicht so sehr ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, d. h. eine Nichterfüllung der Verpflichtung, dafür zu sorgen, daß die Belastung der Marktteilnehmer nicht größer ist als zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich, da die Gesamtbeschränkung, die festgelegt werden sollte, nicht unangemessen war, sondern sie ist vielmehr das Ergebnis einer Diskriminierung, die die Kommission gegenüber Taiwan beim Vollzug dieser Beschränkung praktiziert hat. Aus den bereits angegebenen Gründen bin ich nicht der Meinung, daß die Diskriminierung zwischen Drittländern eine rechtswidrige Handlung darstellt, auf die sich die Firma Faust berufen könnte.

Normalerweise sind die jeweiligen Rechtsstellungen von Importeuren, die Handelsbeziehungen mit Drittländern unterhalten, welche sich mit einer Beschränkung ihrer Ausfuhren einverstanden erklären, oder mit solchen Ländern, die dies nicht tun, weder gleich noch vergleichbar, und jede unterschiedliche Behandlung läßt sich objektiv mit der Gefährdung des Marktes durch die Drittländer rechtfertigen, die sich mit einer Beschränkung ihrer Ausfuhren nicht einverstanden erklärt haben. Selbst wenn das fehlende Einverständnis mit einer Ausfuhrbeschränkung das Ergebnis einer willkürlichen Diskriminierung von Seiten der Kommission ist, stellt dies immer noch keine rechtswidrige Diskriminierung zwischen Importeuren dar, weil für die Kommission keine Rechtspflicht besteht, Drittländer gleichzubehandeln. Natürlich gibt es zahlreiche Fälle, in denen der Gerichtshof entschieden hat, daß die die Gleichbehandlung betreffenden Grundsätze auch für eine verdeckte oder mittelbare Diskriminierung gelten. In diesen Fällen ging es im allgemeinen um Handlungen, deren Auswirkungen allein innerhalb der Gemeinschaft spürbar waren. Würde man diese Fälle auf die anders gelagerte Situation der Handelsbeziehungen der Gemeinschaft mit Drittländern übertragen, so würde dies im Ergebnis zu einer Verpflichtung der Gemeinschaft führen, Drittländer grundsätzlich gleichzubehandeln, da die Auswirkungen jeder unterschiedlichen Behandlung der Natur der Sache nach für irgendeine Gruppe von Personen innerhalb der Gemeinschaft, seien es Importeure, andere Marktteilnehmer oder Verbraucher, spürbar würden und sich von dieser Überlegung ausgehend immer als verdeckte oder mittelbare Diskriminierung zwischen diesen bezeichnen ließen. Keine der zitierten Belegstellen spricht für die Auffassung, daß die bloßen Auswirkungen einer unterschiedlichen, aber nicht als solche rechtswidrigen Behandlung von Drittländern auf Marktteilnehmer ohne weiteres eine rechtswidrige Diskriminierung darstellen.

Es besteht kein Zweifel daran, daß die Firma Faust eine wirtschaftliche Einbuße erlitten hat und daß die Gemeinschaft zum Schadensersatz verpflichtet wäre, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen diesem Schaden und den Handlungen der Gemeinschaft — falls diese als rechtswidrig angesehen würden — hergestellt werden könnte. Ich bin jedoch nicht davon überzeugt, daß die von der Firma Faust angegebenen Zahlen die Höhe des Schadens zutreffend angeben. Bei dem Marktanteil, den die Firma Faust angeblich haben würde, wird die Tatsache außer acht gelassen, daß gewisse Schutzmaßnahmen

notwendig gewesen und angewendet worden wären. Käme man daher zu der Schlußfolgerung, daß die Firma Faust Anspruch auf Schadensersatz hätte, dann wäre eine Prüfung der wahrscheinlichen Schadenshöhe notwendig.

Aus den angegebenen Gründen bin ich jedoch der Meinung, daß die Klage abgewiesen werden und die Firma Faust die Kosten tragen sollte.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 27.05.1982 – C-52/81, ECLI:EU:C:1982:205

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/1982-05-27/c-52-81>