

aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hessischen Finanzgericht zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Die Prüfung der dem Gerichtshof vom Hessischen Finanzgericht gestellten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Entscheidung der EWG-Kommission vom 24. Januar 1964 über die Festsetzung der Frei-Grenze-Preise für Getreide beeinträchtigen könnte.
2. Die Kostenentscheidung bleibt dem Hessischen Finanzgericht vorbehalten.

Luxemburg, den 1. Dezember 1965

Hammes	Delvaux	Strauß
Donner	Trabucchi	Lecourt
		Monaco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 1. Dezember 1965.

Der Kanzler  
A. Van Houtte

Der Präsident  
Ch. L. Hammes

**Schlußanträge  
des Generalanwalts Herrn Joseph Gand  
vom 28. Oktober 1965<sup>1</sup>**

*Herr Präsident, meine Herren Richter!*

Die sechs Ihnen vom Hessischen Finanzgericht vor gelegten Fragen werden Ihnen nicht nur Gelegenheit geben, zu einem für die Tätigkeit der gemeinsamen Marktorganisationen der EWG sehr

<sup>1</sup> - Aus dem Französischen übersetzt.

wichtigen Problem Stellung zu nehmen, sondern auch Anlaß dazu, in einigen Punkten die Funktion und Tragweite des Artikels 177 im Gesamtgefüge der Vertragsvorschriften zu präzisieren, die Ihre Zuständigkeit und die den Angehörigen der Mitgliedstaaten eingeräumten Rechtsschutzgarantien bestimmen.

Der Sachverhalt liegt einfach. Die Firma Schwarze in Bremen erhielt am 31. Januar 1964 von der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel Einfuhrbescheinigungen für 1100 Tonnen Gerste, die im Laufe des Monats Februar aus den Niederlanden eingeführt werden sollten. Die Einfuhr- und Vorratsstelle setzte den Abschöpfungssatz nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 19 des Rates „über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide“ auf 96,75 DM pro Tonne fest. Bekanntlich entspricht der Abschöpfungssatz dem Unterschied zwischen dem wöchentlich von der EWG-Kommission berechneten und festgesetzten Frei-Grenze-Preis des Ausfuhrstaats und dem Schwellenpreis des Einfuhrstaats, den dieser jährlich nach Abzug eines zur Begünstigung des innergemeinschaftlichen Handels bestimmten „Pauschalbetrags“ festlegt.

Vor der Einfuhr- und Vorratsstelle, bei der die Herabsetzung des Abschöpfungssatzes um 15,— DM beantragt wurde, und später vor dem Hessischen Finanzgericht ging der Streit ausschließlich um die Entscheidung der Kommission vom 24. Januar 1964, die den Frei-Grenze-Preis für die Einfuhr von Gerste aus den Niederlanden in die Bundesrepublik Deutschland, aufgrund dessen die Einfuhrstelle die Abschöpfung auf den beanstandeten Betrag festsetzte, auf 291,— hfl. pro Tonne festgesetzt hatte.

Diese an die Bundesrepublik gerichtete Entscheidung rügte die Firma Schwarze sowohl formal als auch inhaltlich. Sie sei entgegen der Vorschrift des Artikels 190 EWG-Vertrag nicht begründet — sie habe den Preis für in die Niederlande eingeführte amerikanische Gerste statt des üblichen Preises für in diesem Staat geerntete Gerste zugrunde gelegt und damit gegen die Verordnungen Nrn. 19 und 89 verstoßen. Wegen dieser beiden Mängel sei die Entscheidung vom 24. Januar 1964 für die Mitgliedstaaten nicht bindend; die Einfuhrstelle hätte diese Entscheidung daher für die Bemessung des Abschöpfungssatzes nicht berücksichtigen dürfen, auch wenn die Bundesregierung es unterlassen habe, beim Gerichtshof nach Artikel 173 Klage zu erheben.

Bei diesem Streitstand hat das Hessische Finanzgericht Ihnen auf gemeinsamen Antrag der Parteien nachstehende sechs Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt. Es empfiehlt sich, diese Fragen noch einmal zu wiederholen, da hinsichtlich einiger von ihnen Zweifel geäußert wurden, ob sie nach Artikel 177 zulässig sind.

Sie werden zunächst mit den *Fragen 1 und 2* ersucht zu entscheiden, ob die Frei-Grenze-Preis-Festsetzung der Kommission

vom 24. Januar 1964 einer Begründung bedurfte und wenn ja, ob jede derartige Entscheidung spezifische Gründe enthalten muß, die das Finanzgericht aufzählt, oder ob es ausreicht, wenn eine frühere Entscheidung die Erwägungen nennt, auf die sich die Kommission gestützt hat.

Ausgehend von der Annahme, daß die Kommission — was sie nicht bestreitet — außerhalb der Niederlande geerntete Gerste zugrunde gelegt hat, werden Sie *als Drittes* ersucht, die Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 auszulegen: Darf der Frei-Grenze-Preis aufgrund von Marktnotierungen für Getreide festgesetzt werden, das aus Drittländern kommt, aber in dem exportierenden Mitgliedstaat gehandelt wird?

*Vierte Frage:* Wenn die streitige Entscheidung nicht genügend begründet ist oder wenn sie widerrechtlich auf Preisnotierungen für Getreide gestützt ist, das in einem Drittland geerntet wurde, die Bundesrepublik aber trotzdem diese Festsetzung nicht rechtzeitig nach Artikel 173 angefochten hat, ist sie dann nichtig, relativ unwirksam oder für deutsche Importeure bindend?

*Fünfte und sechste Frage:* Ist, falls die Antwort auf die vierte Frage lautet, daß die genannte Festsetzung nicht nichtig oder deutschen Importeuren gegenüber unwirksam ist, eine Klage eines Importeurs gegen diese Festsetzung nach Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages auch dann zulässig, wenn der Kläger durch die Festsetzung nur mittelbar betroffen wird, weil der Abschöpfungsbetrag aufgrund der fehlerhaften Festsetzung errechnet worden ist? Ist bejahendenfalls diese Klage noch innerhalb von zwei Monaten nach dem Zeitpunkt zulässig, zu welchem dem Importeur die Verbindlichkeit der Festsetzung durch die Vorabentscheidung zu Frage vier bekannt wird?

Die Verfasser der Vorlage haben, wie Sie sehen, keinen noch so fernliegenden Aspekt und keine noch so fernliegende Konsequenz des von ihnen zu entscheidenden Rechtsstreits außer acht gelassen. Einige der Ihnen gestellten Fragen könnten Sie unter Umständen so weit führen, daß es sich empfehlen dürfte, zunächst ihre Zulässigkeit zu prüfen. Wie auch die Kommission bemerkt hat, ersucht das Finanzgericht Sie letztlich um die Feststellung, ob die Entscheidung vom 24. Januar 1964 als nichtig oder als bindend anzusehen ist, und im letzteren Fall, ob lediglich für die Empfängerstaaten oder auch für die Importeure. In der vierten Frage, die mit den drei ersten als Auslegungsfragen zu Artikel 190 des Vertrages und zu den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 bezeichneten nur eingeleitet wird, geht es also um die *Gültigkeit* dieser Entscheidung.

Diese Frage wird Ihnen hinsichtlich einer Entscheidung, die der Mitgliedstaat, an den sie gerichtet war, nicht innerhalb der Frist des Artikels 173 vor dem Gerichtshof angefochten hat, von einem Importeur gestellt, der nach Ihrer jetzt feststehenden Recht-

sprechung nicht befugt ist, die Klage nach Artikel 173 zu erheben (siehe z.B. Rechtssache 38/64, Getreide-Import-Gesellschaft gegen EWG-Kommission, RsprGH XI 278).

Aus dem Beschluß des Finanzgerichts geht andererseits hervor, daß die Begründung, die nach Ansicht des Gerichts die Gültigkeit der streitigen Entscheidung in Frage stellen könnte, nicht den formellen Rechtsbestand dieser Entscheidung, sondern ihre Rechtmäßigkeit im weitesten Sinne berührt: fehlende oder unzureichende Begründung, Verstoß gegen die Verordnung Nr. 19, soweit die Entscheidung vom Preis für in die Niederlande eingeführte Gerste ausgeht.

Meint Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag wirklich solche Fälle, wenn er den Gerichtshof für zuständig erklärt, im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Handlungen der Organe der Gemeinschaft zu entscheiden? Eine bejahende Antwort ergibt sich nach meiner Ansicht aus Ihrem Urteil vom 18. Februar 1964 in den Rechtssachen 73 und 74/63, Internationale Credit- en Handelsvereniging (RsprGH X 7), das aufgrund einer Vorlage eines niederländischen Gerichts insbesondere die Gültigkeit an die Mitgliedstaaten gerichteter Entscheidungen der Kommission behandelte. Veranlaßt durch die Stellungnahme der Bundesregierung, hatte Generalanwalt Roemer diese Frage unter ihren beiden Aspekten sehr eingehend untersucht. Er hatte die Ansicht vertreten, daß unter „Gültigkeit“ im Sinne von Artikel 177 trotz der verschiedenen Formulierung dieses Artikels und des Artikels 173 nicht nur der formelle Rechtsbestand der Handlung, sondern auch ihre Rechtmäßigkeit im weitesten Sinne zu verstehen sei; ferner hatte er die Möglichkeit bejaht, im Verfahren nach Artikel 177 die Rechtmäßigkeit an die Mitgliedstaaten gerichteter Entscheidungen nachzuprüfen. Ihr Urteil nimmt, wenn auch unausgesprochen, notwendigerweise im gleichen Sinne Stellung. Denn nach einer Prüfung der gestellten Fragen, insbesondere des Umfangs der Befugnisse der Kommission im Verfahren der Ermächtigung eines Mitgliedstaats zur Einführung von Schutzmaßnahmen nach Artikel 226 des Vertrages, aufgrund deren die Kommission die streitigen Entscheidungen erlassen hatte, gelangen Sie zu dem Schluß: „Die Prüfung der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen hat keinen Grund ergeben, die vorbezeichneten Entscheidungen als ungültig zu betrachten.“ Eine ähnliche Auffassung ist übrigens bereits in den Entscheidungsgründen Ihres Urteils vom 14. Dezember 1962 entwickelt (Rechtssachen 31 und 33/62: Milchwerke Heinz Wöhrmann und Lütticke, RsprGH VIII 1033).

Hiergegen wendet die französische Regierung ein, auf diese Weise würden Sie ersucht, eine bestimmte Handlung eines Organs der Gemeinschaft zu beurteilen und somit zu einer Frage Stellung zu nehmen, die im Anfechtungsprozeß zu entscheiden sei. Der Ein-

wand wäre stichhaltig, wenn wir es mit einer reinen Auslegungsfrage zu tun hätten; er kann jedoch nicht durchgreifen, da wir mit einer Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer Handlung der Kommission befaßt sind, die in Artikel 177 vorgesehen ist.

Es bleibt festzustellen, daß die Frage vier nicht nur dahin geht, ob die geltend gemachten Fehler die „Ungültigkeit“ der streitigen Entscheidung zur Folge haben — was in den Rahmen der Prüfung dieser Entscheidung selbst fällt —, sondern sich auch auf die Natur dieser etwaigen „Ungültigkeit“ erstreckt, was wiederum eine Frage der Auslegung des Vertrages ist, auf die ich später zurückkommen werde.

Im Lichte dieser Ausführungen gehe ich nunmehr auf die beiden wesentlichen Punkte ein, die Ihnen zur Prüfung vorgelegt sind und zu deren Aufhellung das schriftliche Verfahren und die mündliche Verhandlung bereits in hohem Maße beigetragen haben.

A — Bedarf die streitige Entscheidung einer Begründung, und ist sie ausreichend begründet?

1. Die gemeinsamen Agrarmarktorganisationen haben in den meisten Fällen an die Stelle aller anderen Schutzmaßnahmen an den Grenzen das Abschöpfungssystem gesetzt, das den Unterschied zwischen den Inlandspreisen und den außerhalb des einführenden Mitgliedstaats geforderten Preisen ausgleichen soll. Bei Getreide richtet sich die Abschöpfung nach den Marktpreisänderungen jedes Tages für die cif-Preise und jeder Woche für die Frei-Grenze-Preise. Die Festsetzung der Frei-Grenze-Preise durch die Kommission ist somit einer der beiden entscheidenden Berechnungsfaktoren für die innergemeinschaftliche Abschöpfung; der andere Faktor ist der Schwellenpreis des einführenden Mitgliedstaats. Die Festsetzung erfolgt auf der Grundlage der in der Verordnung Nr. 89 der Kommission aufgeführten Kriterien: Der Frei-Grenze-Preis entspricht dem für den einführenden Mitgliedstaat günstigsten Preis auf den für die Einfuhr in diesen Staat repräsentativsten Märkten, zuzüglich der Transportkosten.

Der Preis wird von der Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten fernschriftlich übermittelten Angaben festgesetzt. Die Preisentscheidung wird den ständigen Vertretern dieser Mitgliedstaaten alsbald zur Kenntnis gebracht, und die beteiligten Dienststellen werden sofort fernschriftlich davon unterrichtet. Die Entscheidung wird nicht im Amtsblatt veröffentlicht, aber die Landwirtschaftsbeilage veröffentlicht jede Woche die als Anhang dieser Entscheidung herausgegebene Tabelle mit den einzelnen Preisen. All diese Vorgänge müssen innerhalb von etwa 24 Stunden beendet sein. Hieraus ergibt sich, daß die Schnelligkeit und Häufig-

keit der Preisfestsetzungen bei einer Ware, die, wie im vorliegenden Fall, kurzfristigen Preisschwankungen unterliegt, unerläßliche Voraussetzungen für das einwandfreie Funktionieren des gesamten Systems bilden. Dies ist jedoch nur ein verschwindend geringer Teil der Aufgaben, die die Kommission auf diesem Gebiet zu erfüllen hat. Ein Blick in die bei den Akten befindliche Landwirtschaftsbeilage des Amtsblatts reicht aus, um festzustellen, daß die Kommission jede Woche Hunderte von cif-Preisen, Frei-Grenze-Preisen oder Prämien für die verschiedensten Erzeugnisse festzusetzen hat. Dies ist eine wichtige Tatsache, die unbedingt zu berücksichtigen ist.

2. Hinsichtlich der Natur des Aktes, durch den die Frei-Grenze-Preise festgesetzt werden, hat der Anwalt der Firma Schwarze aus leicht verständlichen Gründen vor Ihnen ernsthafte Zweifel angemeldet. Für ihn ergibt sich die Rechtsverbindlichkeit der Abschöpfung aus der Verordnung Nr. 19, die allein Rechtswirkungen erzeuge, während die Preisfestsetzung nur eine tatsächliche Feststellung sei, die unabhängigen Sachverständigen übertragen werden könnte und keinesfalls neue Rechte oder Verpflichtungen schaffe. Sie sei ein Akt sui generis, keine Entscheidung im Sinne von Artikel 189 des Vertrages. Diese Ihrer Rechtsprechung widersprechende Auffassung kann nur zurückgewiesen werden. Wie die Kommission betonte, ergibt sich aus der Verordnung Nr. 19 wohl eine Verpflichtung zur Festsetzung einer Abschöpfung, aber nicht einer bestimmten Abschöpfung. Der Betrag dieser Abschöpfung wird erst aufgrund eines bestimmten Frei-Grenze-Preises festgelegt, der in einer individuellen, konkreten Entscheidung festgesetzt wird. Wenn es sich überdies um einen Akt sui generis handelte, der nicht in die in Artikel 189 vorgesehenen Kategorien einzureihen wäre, auf welche Rechtsnorm der Gemeinschaft ließe sich dann die Forderung stützen, daß er begründet werden müsse? Der von der Berufungsführerin angeführte Artikel 190 betrifft nur „die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen“.

3. In den Akten befindet sich eine Abschrift der Entscheidung vom 24. Januar 1964. Die Entscheidungsbegründung verweist auf den Vertrag und auf die Entscheidung der Kommission vom 21. Dezember 1962 „über die Festsetzung der Frei-Grenze-Preise für Getreide, Mehl, Grobgrieß und Feingrieß“; sie stützt sich ohne nähere Angaben auf die Preise, von denen die Kommission Kenntnis erlangt hat.

Die Entscheidung selbst besagt, daß die der Berechnung der innergemeinschaftlichen Abschöpfungen sowie der Erstattungsbeiträge bei der Ausfuhr nach den Mitgliedstaaten zugrunde zu legenden Frei-Grenze-Preise für die in Artikel 1 Absätze a, b und c der Verordnung Nr. 19 des Rates genannten Erzeugnisse entsprechend

der der Entscheidung anliegenden Tabelle geändert werden und daß die so festgesetzten Preise vom 27. Januar 1964 an bis zu ihrer Änderung durch eine spätere Entscheidung der Kommission gelten. Sie stellt ausdrücklich fest, daß die Entscheidung an alle Mitgliedstaaten gerichtet sei.

4. Wenn Artikel 190 verlangt, daß Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen mit Gründen zu versehen sind, so stellt er damit einen allgemeinen Rechtsgrundsatz auf, der in seiner Tragweite der sehr unterschiedlichen Natur der Rechtshandlungen der Organe anzupassen ist: Handlungen mit Verordnungscharakter oder individuelle Handlungen, Verfügungen, die die Rechtsstellung von Beamten betreffen, Entscheidungen auf wirtschaftlichem Gebiet, Ermächtigungen aller Art für Mitgliedstaaten im Rahmen des Vertrages. Über diese Begründungspflicht haben Sie sich insbesondere in der Rechtssache 24/62 (Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegen EWG-Kommission, RsprGH IX 155) ausgesprochen: Sie „beruht nicht lediglich auf formalen Erwägungen, sondern will den Parteien die Wahrnehmung ihrer Rechte, dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie deren etwa beteiligten Angehörigen die Unterrichtung darüber ermöglichen, in welcher Weise die Kommission den Vertrag angewandt hat“. Dies führt zu der Forderung, daß die Entscheidung die wesentlichen Tatsachenfeststellungen und rechtlichen Erwägungen nennen muß, die für den Erlaß der Maßnahme ausschlaggebend waren.

Die Firma Schwarze zieht die Folgerungen aus diesen Grundsätzen und erklärt Ihnen, die Entscheidung über die Festsetzung des Frei-Grenze-Preises müsse, um den Vorschriften von Artikel 190 des Vertrages zu entsprechen, angeben, aufgrund welcher Angebote, für welche Mengen, für welche Qualitäten und aufgrund welcher Informationsquellen die Kommission ihre Entscheidung getroffen habe.

Ganz offensichtlich enthält die streitige Entscheidung diese Angaben nicht. Zweifellos ist sie nicht isoliert zu betrachten, sondern im Lichte der Entscheidung vom 21. Dezember 1962, auf die sie ausdrücklich verweist. Diese letztgenannte Entscheidung, die die Frei-Grenze-Preise für die gleichen Erzeugnisse festsetzte und in regelmäßigen Zeitabständen geändert wurde, um der Marktentwicklung Rechnung zu tragen, kann als Grundsatzentscheidung auf diesem Gebiet angesehen werden. In ihrer sehr viel ausführlicheren Begründung zählt sie alle Vorschriften auf, aufgrund deren die Kommission zur Festsetzung der Frei-Grenze-Preise befugt ist. Sie erwähnt sämtliche Kriterien, die das Organ bei dieser Festsetzung zu berücksichtigen hat; diese Kriterien hat die Kommission, wie sie erklärt, auf die ihr bekanntgewordenen Preise angewendet, um die Frei-Grenze-Preise festzusetzen, die den Gegenstand ihrer

Entscheidung bilden. Der gleiche Hinweis auf „Preise, die der Kommission bekanntgeworden sind“, findet sich in der Begründung der streitigen Entscheidung.

Betrachtet man diese beiden Entscheidungen zusammen, so läßt sich ihnen ohne allzu große Schwierigkeiten entnehmen, daß der Verfasser der streitigen Entscheidung die in den Verordnungen aufgezählten Kriterien anwenden wollte; auch die rechtlichen Erwägungen, die für ihn ausschlaggebend waren, sind zu erkennen; dagegen ist der Hinweis auf die der Kommission bekanntgewordenen Marktpreise nicht auf genaue Zahlenangaben gestützt, aus denen sich ersehen ließe, aufgrund welcher Notierungen die Kommission die Preise festgesetzt hat und warum sie gerade zu diesen und nicht zu anderen Preisen gelangt ist.

Kann man die Entscheidung dennoch im Sinne von Artikel 190 des Vertrages für ausreichend begründet halten? Um dies zu bejahen, führt die Kommission mit nachhaltiger Unterstützung durch die drei Mitgliedstaaten, die schriftliche Erklärungen abgegeben haben, im wesentlichen praktische Erwägungen an. Da sind zunächst die Bedingungen, unter denen das System der gemeinsamen Marktorganisation funktionieren soll: Eine große Anzahl von Preisen sei innerhalb sehr kurzer Frist festzusetzen, die es nicht gestatte, in den Entscheidungen selbst die Notierungen zu nennen, auf denen die Preise beruhen. In diesem Zusammenhang sind die Anlagen drei und vier zu dem Schriftsatz der Kommission besonders aufschlußreich.

Vor allem aber könne das System als Ganzes oder doch größtenteils überhaupt nur aufgrund von Auskünften der Importeure und Exporteure funktionieren. Diese Auskünfte stellten aber Geschäftsgeheimnisse dar und würden daher nur unter der Bedingung gegeben, daß sie der Empfänger vertraulich behandle. Ganz abgesehen von den Vorschriften des Artikels 214 des Vertrages über das Berufsgeheimnis, würde die Bekanntmachung dieser Informationen unweigerlich ihre Quelle versiegen lassen. Diese Diskretion müsse sehr weit gehen, denn die Angabe von konkreten Berechnungsunterlagen sei nur dann sinnvoll, wenn sie vollständig sei und zu den festgesetzten Preisen führe. Es wäre demnach sinnlos, nur die Tatsachen zu erwähnen, die ohne Preisgabe der Informanten angegeben werden könnten. Die gleiche Überlegung gelte auch auf dem benachbarten Gebiet der Frachtraten, die bei der Festsetzung der Frei-Grenze-Preise ebenfalls zu berücksichtigen seien: Ein großer Teil der Frachtraten, deren Kenntnis erforderlich sei, finde sich in Verträgen, die nur als vertrauliche Informationen mitgeteilt würden.

Die Kommission hält ein derartiges System auf dem Gebiet der Preisfestsetzung für zulässig, soweit es den Empfängern — den Mitgliedstaaten — die Möglichkeit bietet, sich über die Gründe der

Entscheidungen, die im übrigen nicht veröffentlichungspflichtig seien, zu unterrichten. Die Kriterien der Verordnung Nr. 89 seien aber im Verwaltungsausschuß ausgearbeitet worden, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, und die Daten, aufgrund deren die Frei-Grenze-Preise festgesetzt werden, seien den Staaten bekannt, weil sie von ihren Dienststellen mitgeteilt würden.

Was die Importeure anbelange, für die sich die Kontrolle der Preisfestsetzung nach dem bestehenden System schwieriger gestalte, so teile die Kommission ihnen auf Anfrage die konkreten Berechnungsunterlagen eines bestimmten Preises mit, wenn keine Gefahr bestehe, einen Informanten preiszugeben. Selbstverständlich werde das Geheimnis in jedem Fall vor dem Richter gelüftet.

Diese beiden entgegengesetzten Auffassungen stehen zur Wahl. Diejenige der Firma Schwarze, der auch das Finanzgericht zuneigt, entspricht mehr der Prinzipienstrenge und der allgemeinen Linie Ihrer Rechtsprechung. Ich habe jedoch aus den von der Kommission und den Mitgliedstaaten dargelegten Gründen Bedenken, mir diese Auffassung zu eigen zu machen. Wenn jede Preisentscheidung in ihrer Begründung die Angaben enthalten müßte, die das Unternehmen Schwarze verlangt und die ich oben erwähnte, so würde das Abschöpfungssystem zunächst durch rein tatsächliche Schwierigkeiten lahmgelegt werden und im weiteren Verlauf durch den Ausfall der Informationen zusammenbrechen. Es ließen sich wohl andere Marktorganisationsformen vorstellen, bei denen die Abschöpfungen von den täglichen oder wöchentlichen Preisaufstellungen unabhängig, dafür aber auch weniger genau, ja sogar willkürlicher und damit für Wirtschaft und Wirtschaftsträger weniger zufriedenstellend wären. Aber das ist nicht unsere Aufgabe. Wir können nur von dem bestehenden System ausgehen und feststellen, daß die Kommission den Preisentscheidungen aus tatsächlichen und psychologischen Gründen keine vollständigere Begründung geben kann, als sie ihnen gibt. Ist damit aber den Anforderungen von Artikel 190 EWG-Vertrag genügt?

Das Vorbringen der Kommission, es komme lediglich auf die Unterrichtung der Empfänger, also der Mitgliedstaaten an, ist unhaltbar, denn es läßt die Importeure außer acht:

Ganz allgemein ist, glaube ich, von der tatsächlichen Unmöglichkeit auszugehen, Entscheidungen dieser Art mit einer weitergehenden Begründung als der oben beschriebenen auszustatten. In Anbetracht dieser Sachlage ist die streitige Entscheidung in dieser Hinsicht als rechtmäßig anzusehen.

B — Darf sich die Frei-Grenze-Preis-Entscheidung auf Notierungen für Getreide aus dritten Ländern stützen, das in dem ausführenden Mitgliedstaat gehandelt wird? Oder darf sie nur in diesem Staat ge-

erntetes Getreide berücksichtigen? Hier werden Sie in der Hauptsache um die Auslegung der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 ersucht.

Die streitige Entscheidung beruht auf Preisnotierungen für Gerste amerikanischen Ursprungs, die sich zu der fraglichen Zeit in den Niederlanden befand. Nach der Behauptung der Berufungsführerin lag der Preis für diese Gerste damals um etwa vier Rechnungseinheiten unter dem Preis für niederländische Gerste; der Frei-Grenze-Preis habe daher nicht dem Preis entsprochen, zu dem ein deutscher Importeur niederländische Gerste in den Niederlanden habe kaufen können, und die innergemeinschaftliche Abschöpfung habe sich dadurch um den gleichen Betrag erhöht.

Die Firma Schwarze hält diese Berechnungsart für rechtswidrig. Sie stützt sich in erster Linie auf den Wortlaut von Artikel 2 § 1 der Verordnung Nr. 19 in der deutschen Fassung, wonach der Frei-Grenze-Preis der Preis des aus dem ausführenden Mitgliedstaat stammenden Erzeugnisses frei Grenze des Einfuhrstaats ist; unter diese Vorschrift falle nur im Ausfuhrstaat geerntetes Getreide. Das bestätige auch Artikel 3 der gleichen Verordnung. Aber ich glaube nicht, daß sich diese Frage auf sprachlicher Ebene allein lösen läßt. In den drei anderen Fassungen der Verordnung ist von „produits en provenance de l'Etat membre“ die Rede. Dieser Ausdruck ist, wie aus Artikel 9 Absatz 2 des Vertrages, wo er ebenfalls verwendet wird, hervorgeht, dem Ausdruck „produit originaire de l'Etat membre“ gegenüberzustellen und schließt also eingeführtes Getreide ein. Dieses Argument der Firma Schwarze ist somit nicht stichhaltig.

Die Firma Schwarze verweist sodann auf Grund und Zweck der Frei-Grenze-Preis-Festsetzung nach der Verordnung Nr. 19. Nach Artikel 2 trete dieser Preis nur als ein Faktor bei der Festsetzung der innergemeinschaftlichen Abschöpfung in Erscheinung (während der in Artikel 10 vorgesehene cif-Preis zur Bestimmung der Abschöpfung gegenüber dritten Staaten diene). Gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 86 werde die innergemeinschaftliche Abschöpfung aber lediglich auf dasjenige Getreide angewandt, das in dem ausführenden Mitgliedstaat geerntet worden sei. Er bestimme, daß die Abschöpfung gegenüber Drittländern bei der Einfuhr dieser Erzeugnisse aus einem Mitgliedstaat erhoben werde, wenn diese nicht in dem ausführenden Mitgliedstaat geerntet worden seien. Hieraus ergebe sich also die logische Folge, daß die Frei-Grenze-Preise nur für Getreide berechnet und festgesetzt würden, das in dem ausführenden Mitgliedstaat geerntet worden sei; die Kommission könne daher bei der Anwendung der Verordnung Nr. 89, in der die Kriterien für die Bestimmung dieser Preise festgelegt seien, nur Preisnotierungen für einheimisches Getreide berücksichtigen.

Die Antwort der Kommission ist Ihnen bekannt. Sie verlagert die Diskussion zunächst auf eine höhere Ebene. Wenn die Verordnung Nr. 19 auch nicht ausdrücklich bestimme, für welche Einfuhren die innergemeinschaftliche Abschöpfung und die Abschöpfung gegenüber Drittländern gelten sollten, so müsse die in dieser Verordnung getroffene Regelung des Handels zwischen Mitgliedstaaten — oder mit Drittländern — doch notwendigerweise die sein, die der Vertrag selbst vorsehe. Hinsichtlich der Beseitigung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen behandle Artikel 9 EWG-Vertrag jedoch Erzeugnisse aus dritten Ländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, wie eigene Erzeugnisse dieser Mitgliedstaaten. Der innergemeinschaftlichen Abschöpfung unterlägen diejenigen Waren, welche den Maßnahmen unterworfen gewesen wären, an deren Stelle die Abschöpfung getreten sei. Demnach falle sämtliches Getreide, das sich in einem ausführenden Mitgliedstaat im freien Verkehr befinde, unter die innergemeinschaftliche Abschöpfung, gleichgültig, ob es in diesem Staat geerntet sei oder nicht. Hieraus ergebe sich auch, daß der Frei-Grenze-Preis als Preis für Getreide gleich welchen Ursprungs aus dem ausführenden Mitgliedstaat zu definieren sei; die Verordnung Nr. 89 bringe in dieser Hinsicht gegenüber der durch die Verordnung Nr. 19 geschaffenen Regelung keinerlei Einschränkung.

Bis hierher ist der Gedankengang absolut schlüssig; der Rückgriff auf die Vertragsvorschriften zur Auslegung der Verordnung Nr. 19 ist recht verführerisch. Aber es gibt da noch die Verordnung Nr. 86, die zur Vermeidung von Verkehrsverlagerungen die innergemeinschaftliche Abschöpfung auf Getreide beschränkt, das in dem ausführenden Mitgliedstaat geerntet wurde. Um den scheinbaren logischen Zusammenhang zwischen der Anwendung der Abschöpfung und der Festsetzung der Frei-Grenze-Preise auszuschließen, stützt sich die Kommission im wesentlichen auf zwei Argumente.

Erstens bestehe die Notwendigkeit, einen Frei-Grenze-Preis zur Bestimmung der innergemeinschaftlichen Abschöpfung für die in Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung Nr. 19 genannten Veredelungserzeugnisse selbst dann festzusetzen, wenn das Grunderzeugnis in dem ausführenden Mitgliedstaat nicht angebaut werde oder die innerstaatliche Ernte bereits aufgezehrt sei; dieser Preis könne natürlich nur nach dem Preis für Importgetreide festgesetzt werden. Dies scheint in der Tat aus der reichlich verwickelten Regelung der Verordnung Nr. 55 hervorzugehen, die durch die Verordnung Nr. 141/64 ersetzt wurde.

Ferner müsse, wenn in dem ausführenden Mitgliedstaat einheimisches und eingeführtes Getreide gehandelt werde, folgerichtig auch letzteres bei der Bestimmung der Frei-Grenze-Preise berücksichtigt werden, denn bei gleicher Qualität müsse das eine notwen-

digerweise den gleichen Preis haben wie das andere, da beide untereinander austauschbar seien. Sie finden hier mehr oder weniger deutlich den Gedanken der Markteinheit, von dem in der mündlichen Verhandlung viel die Rede war und dem von seiten der Firma Schwarze heftig widersprochen wurde. Gegen ihn wurde geltend gemacht, daß es zwei Abschöpfungssätze gebe, bei deren einem der Pauschalbetrag abgesetzt und der Unterschied der Frachtraten berücksichtigt werde; ferner wurde erklärt, die Verordnung Nr. 86 könne diese Tendenz zur Dualität der Märkte nur verstärken. Aber das sind schon bloße Hypothesen.

Im Ergebnis hat es nicht den Anschein, als gäbe es einen notwendigen Zusammenhang zwischen der Anwendung des Abschöpfungssatzes, wie er in der Verordnung Nr. 86 vorgesehen ist, und der Festsetzung des Frei-Grenze-Preises. Diese beiden Fragen lassen sich durchaus voneinander trennen. Somit ist das rechtliche und tatsächliche Vorbringen der Kommission zutreffend und die dritte Frage des Hessischen Finanzgerichts dahingehend zu beantworten, daß der Ausdruck „stammend aus“ in den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 es zuläßt, bei der Festsetzung des Frei-Grenze-Preises Preisnotierungen für Getreide aus Drittländern zu berücksichtigen, das in dem ausführenden Mitgliedstaat gehandelt wird.

C — Sollten Sie sich der Ihnen von mir vorgeschlagenen Betrachtungsweise anschließen, so brauchen Sie die weiteren Ihnen von dem deutschen Gericht vorgelegten Fragen nicht zu beantworten, denn diese Fragen sind nur für den Fall gestellt, daß die streitige Entscheidung als ungültig anzusehen wäre.

Ich muß für meinen Teil jedoch auch den Fall in Betracht ziehen, daß Sie mir nicht folgen. Wie ist dann die Frage vier zu beantworten? Das Finanzgericht fragt nicht nur, ob die streitige Entscheidung gültig ist oder nicht, es möchte auch wissen, welcher Art eine etwaige „Ungültigkeit“ wäre, und hier handelt es sich in Wirklichkeit um eine Auslegung von Artikel 177 selbst. Soweit ich die Einzelheiten seines Gedankengangs richtig verstanden habe, zieht das Finanzgericht mehrere Möglichkeiten in Betracht: Die Ungültigkeit der Entscheidung führt zur Nichtigkeit, die gegenüber jedermann einschließlich der deutschen Behörden, insbesondere der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, wirkt — die Ungültigkeit kann den Importeuren nicht entgegengehalten werden, die allein berechtigt sind, dies geltend zu machen — und schließlich : Die Entscheidung ist trotz ihrer Rechtswidrigkeit gegenüber diesen Importeuren weiterhin bindend.

Man muß die Frage, glaube ich, wie folgt stellen: Wenn Sie aufgrund einer Vorlage durch ein innerstaatliches Gericht im Verfahren nach Artikel 177 einen Akt für rechtswidrig erklären, welche Wir-

kungen ergeben sich dann aus der Rechtskraft Ihres Urteils? Handelt es sich um eine relative Wirkung oder um eine Wirkung erga omnes? Obwohl im Schrifttum hierzu verschiedene Ansichten vertreten werden, zögere ich für meinen Teil keinen Augenblick, die erste Lösung zu wählen. Es ist nämlich dem Anwendungsbereich wie auch den Wirkungen nach sorgfältig zwischen der Aufhebung einer Maßnahme aufgrund einer Klage nach Artikel 173 und der Ungültigkeitserklärung des Artikels 177 zu unterscheiden. Im ersten Fall wird von einer klageberechtigten Person Klage erhoben. Diese Klage ist sehr strengen Fristvorschriften unterworfen, um die Ungewißheit über die Rechtsbeständigkeit der Maßnahme nicht lange fortbestehen zu lassen. Die Ausdehnung der Rechtswirkungen der Klage findet ihr Gegengewicht in den Begrenzungen ihrer Zulässigkeit. Dagegen kann ein innerstaatliches Gericht jederzeit den Gerichtshof ersuchen, über die Gültigkeit einer Maßnahme zu befinden, die schon längst nicht mehr im Klagewege angefochten werden kann. Das Gericht legt Ihnen diese Frage vor, um einen Rechtsstreit entscheiden zu können, mit dem es selbst befaßt ist, und hierfür brauchen die Wirkungen Ihres Urteils sich nur auf diesen Rechtsstreit zu erstrecken. Wollte man überdies einer Ungültigkeitserklärung Wirkung erga omnes verleihen, so würde das praktisch stets dann zum Wiederaufleben der Klagefrist nach Artikel 173 führen, wenn es in einem Rechtsstreit vor einem Gericht um die Gültigkeit einer Handlung von Organen der Gemeinschaft ginge. Nach meiner Ansicht verliert eine Entscheidung, die für rechtswidrig erklärt wird, ihre Rechtswirksamkeit nur für die Parteien des Hauptprozesses. Mit anderen Worten, wenn Sie die Entscheidung vom 24. Januar 1964 für „ungültig“ erklären, kann sich zwar die Firma Schwarze, aber kein anderer, am Rechtsstreit nicht beteiligter Importeur, bei dem die gleiche Abschöpfung erhoben wurde, auf Ihre Entscheidung berufen. Die von mir vorgeschlagene Antwort auf die Frage vier entspricht also keiner der vom Finanzgericht in Erwägung gezogenen Möglichkeiten.

D — Es verbleiben noch zwei Fragen nach der Zulässigkeit der Klage des Importeurs vor Ihnen aufgrund des Artikels 173 und nach der Frist für diese Klage. In Anbetracht der von mir vorgeschlagenen Antwort auf die Frage vier werden diese Fragen gegenstandslos. Dies ist einer der Gründe, aus denen ich nicht auf sie eingehe.

Ich schlage Ihnen vor, sich auf folgende Antworten auf die vorgelegten Fragen zu beschränken:

1. Die Entscheidungen der Kommission über die Festsetzung der Frei-Grenze-Preise bedürfen einer Begründung.

2. Eine Entscheidung dieser Art genügt den Vorschriften des Artikels 190 EWG-Vertrag, wenn sie entweder selbst oder durch

Verweisung auf eine frühere Entscheidung die Erwägungen nennt, von denen die Kommission bei der Festsetzung der Preise ausgegangen ist.

3. Die Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 „über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide“ sind dahingehend auszulegen, daß der Frei-Grenze-Preis auch aufgrund von Preisnotierungen für Getreide aus Drittländern bestimmt werden kann, das in dem ausführenden Mitgliedstaat gehandelt wird.

4. Die Prüfung der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen ergibt nichts, was die Gültigkeit der Entscheidung der Kommission vom 24. Januar 1964 über die Festsetzung des Frei-Grenze-Preises für Gerste, die zur Einfuhr in die Bundesrepublik bestimmt ist, beeinträchtigen könnte.

Ich beantrage schließlich, die Kostenentscheidung für das vorliegende Verfahren dem Hessischen Finanzgericht vorzubehalten.