

In der Rechtssache

Bundesrepublik Deutschland,

vertreten durch Rechtsanwalt Arved Deringer, zugelassen
am Oberlandesgericht Köln, als Bevollmächtigten,

Zustellungsanschrift: Kanzlei der Botschaft der Bundesre-
publik Deutschland in Luxemburg, Boulevard Royal 3,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

vertreten durch Herrn Hubert Ehring, Rechtsberater der
Europäischen Exekutivorgane, als Bevollmächtigten,

Beistand: Dr. Hans Peter Ipsen, Professor an der Universi-
tät Hamburg,

Zustellungsbevollmächtigter: Herr Henri Manzanarès, Se-
kretär des juristischen Dienstes der Europäischen Exeku-
tivorgane in Luxemburg, Place de Metz 2,

Beklagte,

wegen

Nichtigerklärung der im *Amtsblatt der Europäischen Gemein-
schaften* vom 9. Juni 1962, S. 1368/9, veröffentlichten Entschei-
dung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemein-
schaft vom 11. Mai 1962, soweit durch diese Entscheidung der
Antrag der Klägerin auf Einräumung eines Zollkontingents von
450 000 Hektolitern Brennwein für das Jahr 1962 abgelehnt
wurde,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

der *Kammerpräsidenten* L. Delvaux und R. Lecourt (*Berichterstatter*),

der *Richter* Ch. L. Hammes, R. Rossi, A. Trabucchi und
W. Strauß,

Generalanwalt: K. Roemer,

Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I — Sachverhalt

Die Bundesrepublik Deutschland muß nach ihrem Vortrag für die Herstellung von billigem Weinbrand gewöhnlicher Qualität Weine einführen, deren Alkoholgehalt durch den Zusatz eines Weindestillats erhöht ist. Sie gibt an, diese Weine preisgünstig aus dritten Ländern bezogen zu haben. Auf diese Weise hätten „neue, große Käuferschichten für Weinbrand gewonnen werden [können], so daß sich ein besonderer Markt für Konsumweinbrände einer besonders niedrigen Preisklasse gebildet [habe]“. Das Inkrafttreten des Gemeinsamen Außenzolltarifs habe indessen eine plötzliche, sehr erhebliche Erhöhung des Zollsatzes für Weineinfuhren aus dritten Ländern zur Folge gehabt. Das bedeute eine Verteuerung dieser Brennweine um 60 %, die sehr ernste Auswirkungen auf die Erzeugung billiger Weinbrände in Deutschland haben müsse.

Am 16. Juni 1961 hat die Bundesrepublik Deutschland daher bei der Kommission der EWG für 1962 die Einräumung

eines Zollkontingents von 500 000 hl Wein zum Zollsatz von 4,60 DM pro Hektoliter beantragt, das von Jahr zu Jahr abänderbar sein sollte. Dieser Antrag, der mündlich auf 450 000 hl ermäßigt wurde, war Gegenstand der Entscheidung der Kommission vom 11. Mai 1962, zugestellt am 22. Mai 1962, mit der ein Zollkontingent von 100 000 hl für das laufende Jahr eingeräumt wurde (Klageschrift Seite 4 bis 9; Klagebeantwortung Seite 3 und 4).

Die Bundesrepublik Deutschland hat am 26. Juli 1962 gegen diese Entscheidung Klage erhoben, soweit der weitergehende Antrag abgelehnt wurde.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt, der Gerichtshof möge

- „1. die Entscheidung der Kommission der EWG III/VI/KOM (62) 82 endg. vom 11. Mai 1962 insoweit für nichtig erklären, als der Antrag der Klägerin, ihr ein Zollkontingent von 450 000 hl Brennwein für das Jahr 1962 zu gewähren, abgelehnt wurde;
2. die Kosten des Rechtsstreits der Beklagten auferlegen“.

Die *Beklagte* beantragt,

- „die Klage abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen“.

III — Vorbringen der Parteien

A — VERLETZUNG WESENTLICHER FORMVORSCHRIFTEN DES ARTIKELS 190

Die *Klägerin* macht geltend, Artikel 190 des Vertrages, wonach die Kommission verpflichtet ist, ihre Entscheidungen mit Gründen zu versehen, sei verletzt. Die streitige Entscheidung weiche „kaum von dem Schema der zahlreichen früheren Entscheidungen über Zollkontingente“ ab. Sie verwende „allgemeine Formulierungen“ (Klageschrift Seite 13) und werde

durch mangelnde Präzision charakterisiert, und zwar insbesondere bei den Ausführungen zu Angebot und Nachfrage, zur Höhe der Produktion innerhalb des Gemeinsamen Marktes, zum Begriff der schwerwiegenden Störung, ferner zur Widerlegung der von der Klägerin mitgeteilten Zahlen usw.

Die *Beklagte* trägt vor, sie habe über zahlreiche Kontingentanträge zu entscheiden; deshalb sei sie schon aus Gründen „der Rationalisierung ihrer Arbeit“ und wegen ihres personell kleinen Arbeitsstabes genötigt, „die Begründungen ihrer Entscheidungen im Aufbau zu schematisieren“. Die Entscheidung sei im übrigen in gehöriger Weise mit Gründen versehen, so daß ihr Zweck zum Ausdruck komme. Die Kommission habe weder ein Rechtsgutachten zu liefern noch sich kritisch mit der Auffassung der Klägerin auseinanderzusetzen gehabt, zumal der Antrag auf eine Maßnahme abgezielt habe, die „den Charakter einer Ausnahmegenehmigung“ trage. Aus der Entscheidung habe schließlich nur hervorgehen müssen, daß die Weinerzeugung in der Gemeinschaft ausreichend ist und die Gefahr einer schwerwiegenden Störung des Marktes bestanden hätte, wenn das beantragte Kontingent gewährt worden wäre (Klagebeantwortung Seite 35 bis 41; Gegenerwiderung Seite 32 bis 37).

B — VERLETZUNG VON ARTIKEL 25 DES VERTRAGES

Nach Auffassung der *Klägerin* enthält Absatz 3 des Artikels 25 im Gegensatz zu den Absätzen 1 und 2 nur eine einzige, negative Voraussetzung für die Gewährung von Zollkontingenten; sie sei enthalten in den Worten „. . . sofern dies auf dem Markt der in Betracht kommenden Waren keine schwerwiegenden Störungen zur Folge hat“. Sobald diese Feststellung getroffen sei, habe die Kommission also nicht nur die Befugnis, sondern sogar die Verpflichtung, das beantragte Zollkontingent zu gewähren.

Die *Beklagte* meint demgegenüber, diese Auffassung verkenne „die Rechtsnatur der der Kommission in Absatz 3 erteilten Ermächtigung“.

Die *Klägerin* führt aus, für die Ablehnung des beantragten Kontingents reiche es nicht aus, daß die Störung eintreten könnte, es müsse vielmehr eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit für ihr Eintreten bestehen.

Die *Beklagte* ist der Auffassung, Artikel 25 Absatz 3 überlasse ihr die Feststellung der wahrscheinlichen künftigen Marktentwicklung. Diese Feststellung könne sich aber schon ihrem Wesen nach nur auf eine Wahrscheinlichkeit gründen.

Die *Klägerin* wirft der *Beklagten* vor, sie habe die Weinerzeugung innerhalb der Gemeinschaft nicht richtig eingeschätzt und die Gefährdung der deutschen Weinbrandindustrie, die nach der Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs ihren Kundenkreis nicht mehr mit Weinbrand zu niedrigem Preis beliefern könne, nicht berücksichtigt.

Die *Beklagte* entgegnet, bei der Feststellung des Eintritts einer Marktstörung sei auf den Markt abzustellen, der vom Vertrag zur Intensivierung der Handelsbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft gewollt sei. Der Gemeinsame Außenzolltarif sei ein „wesentliches Element“ der gemeinsamen Agrarpolitik. Jede Kontingentgewährung sei eine Ausnahmebehandlung. Die Ereignisse seit Klageerhebung bewiesen, daß die deutsche Industrie imstande gewesen sei, sich auf die innerhalb der Gemeinschaft angebotenen Weinqualitäten umzustellen (Gegenwiderung Seite 3 bis 5).

Die Parteien vertreten entgegengesetzte Rechtsansichten zur Frage, ob der Kommission durch Artikel 25 Absatz 3 eine Ermessensfreiheit eingeräumt wird.

C — VERLETZUNG VON ARTIKEL 29 DES VERTRAGES

Die *Klägerin* macht der *Beklagten* den Vorwurf, sie habe es unterlassen, Artikel 29 heranzuziehen, und habe einen Gesichtspunkt dieses Artikels übersehen, da sie nicht angegeben habe, inwiefern trotz Ablehnung des beantragten Zollkontingents „eine rationelle Entwicklung der Erzeugung in der verarbeitenden

Industrie sowie eine Ausweitung des Verbrauches innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet sei“.

Die *Beklagte* meint, da sie die Feststellung getroffen habe, es sei eine schwerwiegende Marktstörung zu befürchten, sei die Erwähnung der Gesichtspunkte des Artikels 29 nicht erforderlich gewesen.

Die *Klägerin* trägt vor, da bei den Verhandlungen über die Zölle der Liste G keine Einigung über den deutschen Zolltarif für Brennweine zu erzielen gewesen sei, habe die Bundesrepublik Deutschland ihre Zustimmung zu einem hohen Zollsatz davon abhängig gemacht, „daß ihr von der Kommission Zollkontingente zugesichert wurden“. Die Mitgliedstaaten hätten in der Schlußakte des Abkommens vom 2. März 1960 von der Absicht der Bundesrepublik Deutschland Kenntnis genommen, und die Kommission habe sich bereit gezeigt, diese Kontingente zu gewähren.

Die *Beklagte* bemerkt, sie habe sich beim Abschluß dieses Abkommens bereit erklärt, „Zollkontingente . . . im Rahmen von Artikel 25 Absatz 3 und 4 zu gewähren: — wenn die Marktlage in der Gemeinschaft diesen Industrien nicht eine in Menge oder Qualität ausreichende Versorgung zu Bedingungen gestattet, wie sie für die anderen Verbraucher der Gemeinschaft gegeben sind“. Sie sei nicht befugt gewesen, weiterzugehen als der Vertrag, und habe nicht das Versprechen abgeben können, über den Rahmen von Artikel 25 Absatz 3 und 4 hinauszugehen. Sie habe festgestellt, daß die deutschen Produzenten sich innerhalb der Gemeinschaft nach Menge und Qualität „zu Bedingungen, wie sie für die anderen Verbraucher der Gemeinschaft gegeben sind“, ausreichend versorgen könnten, und habe es deshalb nicht für möglich gehalten, ohne die Gefahr einer schwerwiegenden Störung ein Kontingent von mehr als 100.000 hl zu gewähren (Klagebeantwortung Seite 13 bis 15, 30, 32 bis 34).

Die Parteien tragen im Zusammenhang mit dieser Frage fünf verschiedene wirtschaftliche Argumente vor, auf die sie auch andere Angriffs- und Verteidigungsmittel stützen. Sie

sind verschiedener Meinung darüber, ob die Marktlage in der Gemeinschaft den deutschen Erzeugern eine nach Menge, Qualität und Preis zufriedenstellende Versorgung gestattete. Teils von sich aus, teils auf Fragen des Gerichtshofes hin haben sie zu diesem Punkt eine Reihe von Angaben gemacht.

IV — Verfahren

Das schriftliche und mündliche Verfahren ist normal verlaufen. Den Parteien sind Fragen gestellt worden, auf die sie in der mündlichen Verhandlung geantwortet haben.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Die Beklagte hat mit Entscheidung vom 11. Mai 1962 dem Antrag der Klägerin auf Gewährung eines Zollkontingents von 450 000 hl Wein in Höhe von 100 000 hl entsprochen, ihn jedoch im übrigen abgelehnt.

Mit ihrer gegen diese Entscheidung erhobenen, auf Verletzung des Vertrages, Unzulänglichkeit der Begründung und Ermessensmißbrauch gestützten Klage rügt die Klägerin vor allem, die angefochtene Entscheidung verletze Artikel 25 des Vertrages, der die Beklagte, sobald sie das Nichtbestehen der Gefahr schwerwiegender Marktstörungen festgestellt habe, zur Gewährung des beantragten Kontingents in voller Höhe verpflichte; ferner sei diese Entscheidung auch mit Artikel 29 unvereinbar, demzufolge die Beklagte der Notwendigkeit Rechnung zu tragen habe, den Handel mit dritten Ländern zu fördern.

Zur Prüfung dieser Rügen ist es erforderlich, die genannten Artikel in den Gesamtzusammenhang des Vertrages zu stellen und im Hinblick auf die grundlegenden Bestimmungen der Artikel 2, 3 und 9 sowie die in Artikel 29 aufgezählten Gesichtspunkte zu ermitteln, wie weit die der Kommission durch Arti-

kel 25 eingeräumte Befugnis zur Entscheidung über die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der beantragten Ermächtigung reicht.

Artikel 25 enthält Ausnahmebestimmungen zum Gemeinsamen Außenzolltarif, der zu den in Artikel 3 genannten „Grundlagen“ der Gemeinschaft gehört; die Aufstellung dieses Tarifs ist in den Artikeln 18 ff. vorgeschrieben; Artikel 25 gestattet nur unter bestimmten Voraussetzungen, von diesen Vorschriften abzuweichen.

Artikel 9, der den zweiten, den „Grundlagen der Gemeinschaft“ gewidmeten Teil des Vertrages einleitet, sagt übrigens ausdrücklich, daß „Grundlage der Gemeinschaft“ eine Zollunion ist, die die Einführung eines „Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern“ umfaßt; von diesem gemeinsamen Tarif sieht Artikel 25 Ausnahmen zu dem Zweck vor, den Nachteilen abzuwehren, die sich aus der Angleichung der einzelstaatlichen Zölle an den Gemeinsamen Zolltarif für die Versorgung einzelner Mitgliedstaaten ergeben können.

Diese Auslegung erscheint um so zwingender geboten, als Artikel 25 Ausnahmecharakter auch im Verhältnis zu Artikel 2 besitzt, der die Errichtung eines einheitlichen Marktes vorsieht, durch den die Mitgliedstaaten zur Vervielfältigung ihrer gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft veranlaßt werden sollen.

Diese Rechtslage wird durch die Erklärungen vom 2. März 1960, in denen auf Artikel 25 Bezug genommen wird, nicht berührt. Die Kommission hatte sich daher bei ihrer Entscheidung unter Beachtung der grundlegenden Normen der Artikel 2 und 3 von der Gesamtheit der in Artikel 29 aufgeführten Gesichtspunkte leiten zu lassen. Diese Grundsätze bezeichnen den Rahmen, innerhalb dessen die Kommission die ihr durch Artikel 25 eingeräumte Ermessensbefugnis auszuüben hat.

Dieser Artikel in seiner Gesamtheit überträgt der Kommission die Aufgabe, die Lage auf dem Markt der in Betracht kommenden Waren und die der Versorgung des antragstellen-

den Mitgliedstaates entgegenstehenden Schwierigkeiten zu prüfen. Die Kommission muß außerdem feststellen, ob die besondere Voraussetzung von Artikel 25 Absatz 3 erfüllt ist; sie muß sich also ein Urteil über Art, Schwere und Wahrscheinlichkeitsgrad möglicher Störungen bilden. Gelangt sie hiernach zu dem Ergebnis, daß Absatz 3 anwendbar ist, so „kann“ sie unter Berücksichtigung der vorgenannten Grundsätze und der Gesichtspunkte des Artikels 29 schließlich immer noch erwägen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Gewährung eines Kontingents zweckmäßig erscheint.

Aus Wortlaut und Sinnzusammenhang des Artikels 25 ergibt sich also, daß die Kommission ihre Ermessensbefugnis innerhalb der Grenzen, die der Vertrag zieht und über deren Einhaltung der Gerichtshof wacht, frei ausüben kann und daß ihre Entscheidung keinem Automatismus unterworfen ist.

Es ist nicht ersichtlich, daß die Beklagte gegen diese Grundsätze verstoßen hätte. Dagegen macht die Klägerin mit Recht geltend, daß die Begründung der Entscheidung unzulänglich und damit Artikel 190 verletzt sei.

Die Vorschrift von Artikel 190, wonach die Kommission ihre Entscheidungen zu begründen hat, 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. Um diesen Zwecken zu genügen, braucht die Entscheidung nur die wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen darzulegen, auf denen sie beruht und die für das Verständnis des Gedankengangs erforderlich sind, der die Beklagte zu ihrer Entscheidung geführt hat; dies kann durchaus in knapper Form geschehen, solange Klarheit und Schlüssigkeit nicht beeinträchtigt werden.

Abgesehen von allgemeinen Erwägungen, die unterschiedslos auf andere Einzelfälle anwendbar sind oder sich auf die

Wiedergabe des Wortlauts des Vertrages beschränken, hat sich die Beklagte lediglich auf die „vorliegenden Angaben“ berufen, ohne diese näher zu bezeichnen, um sodann die Feststellung zu treffen, „daß die Erzeugung der betreffenden Weine bei weitem ausreichend“ sei. Dieses summarische Vorgehen ist um so mehr zu beanstanden, als die Beklagte mit der Feststellung, es bestünden „keine Anzeichen dafür, daß diese Industriezweige in der Bundesrepublik Deutschland auf Grund der bestehenden Marktverhältnisse in der Gemeinschaft sich nicht in mengenmäßiger und qualitätsmäßiger Hinsicht . . . ausreichend eindecken könnten“, nur die gleiche Behauptung wiederholt hat, ohne eine eingehendere Begründung zu geben und ohne Angaben über Ausmaß und Entwicklung dieser Überschüsse zu machen — was sie erst vor dem Gerichtshof verspätet getan hat.

An ihre Behauptung, die Erzeugung in der Gemeinschaft sei ausreichend, schließt die Beklagte ferner ohne weiteres die Feststellung an, „die Gewährung eines Zollkontingents in der beantragten Höhe könnte *dennach* auf dem Markt der in Betracht kommenden Waren zu schwerwiegenden Störungen führen“; welche Waren „in Betracht kommen“, sagt sie im übrigen nicht. Sie hat weder die Gefahr, um die es geht, näher umschrieben noch ihre Auffassung erläutert, wonach aus dem Vorliegen des einen Umstandes zwangsläufig auf das Vorliegen des anderen zu schließen ist. Indem sie trotz der von ihr als „bei weitem ausreichend“ bezeichneten Produktion ein begrenztes Kontingent gewährt und damit Artikel 25 Absatz 3 für anwendbar erklärt hat, ist sie überdies selbst davon ausgegangen, daß die Tatsache der ausreichenden Produktion allein noch nicht den Schluß auf die Gefahr einer schwerwiegenden Störung zu rechtfertigen vermag.

In der vorliegenden Formulierung erscheint die Begründung in diesem Punkt daher insofern widerspruchsvoll, als die Beklagte ein Kontingent gewährt und damit die Gefahr einer schwerwiegenden Störung verneint, obwohl sie andererseits den Standpunkt vertritt, aus ihrer Feststellung, die Versorgung sei ausreichend, sei ohne weiteres auf die Gefahr einer solchen Störung zu schließen.

Im übrigen entbehren einige Teile der Begründung in der maßgeblichen deutschen Fassung der notwendigen Klarheit.

Aus alledem ergibt sich, daß die Entscheidungsbegründung, sowohl soweit sie das beantragte Kontingent versagt, als auch soweit sie es bewilligt, in ihrer Unzulänglichkeit, Ungenauigkeit und Widersprüchlichkeit den Anforderungen von Artikel 190 nicht gerecht wird.

Die angefochtenen Bestandteile der Entscheidung sind daher für nichtig zu erklären.

Zur Kostenentscheidung

Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Auf Grund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichts des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
auf Grund der Artikel 2, 3, 9, 25, 29 und 190 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
auf Grund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
auf Grund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere ihres Artikels 69 § 2,

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Entscheidung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 11. Mai 1962, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 9. Juni 1962, Seite 1368/9, wird für nichtig erklärt, soweit sie angefochten ist.
2. Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Luxemburg, den 4. Juli 1963

DONNER	DELVAUX	LECOURT	
HÄMMES	ROSSI	TRABUCCHI	STRAUSS

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Juli 1963.

Der Kanzler

A. VAN HOUTTE

Der Präsident

A. M. DONNER