

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
VOM 9. JUNI 1982¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter:*

1. Einleitende Bemerkungen

*1.1. Unterschiede zu früheren Rechtssachen
betreffend die Aufteilung von Zoll-
kontingenten für gefrorenes Rind-
fleisch*

Die von mir heute zu behandelnden verbundenen Rechtssachen 213, 214 und 215/81, bei denen es sich um Vorabentscheidungsersuchen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs handelt, sind nicht die ersten Rechtssachen, in denen nationale Kriterien für die Aufteilung von Zollkontingenten für gefrorenes Rindfleisch zur Sprache kommen. Bereits dreimal ist der Gerichtshof ersucht worden, Fragen aus diesem Problemkreis zu beantworten, nämlich in den Rechtssachen Grosoli I (Rechtssache 131/73, Slg. 1973, 1555) Grosoli II (Rechtssache 35/79, Slg. 1980, 177) und van Walsum (Rechtssache 124/79, Slg. 1980, 813).

Es bestehen jedoch mindestens zwei grundlegende Unterschiede zwischen den genannten und den vorliegenden Rechtssachen bezüglich der Kriterien für die Aufteilung von Zollkontingenten für gefrorenes Rindfleisch.

Zunächst wird der Gerichtshof mit der ersten Frage um die Beantwortung der bisher noch nicht grundsätzlich zur Entscheidung gestellten Frage ersucht, ob Artikel 3 der einschlägigen Ermächtigungsverordnung Nr. 2956/79 (ABl. L 336, 1979, S. 3) mit höherrangigen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts in

Einklang steht, insbesondere mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Marktteilnehmern, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft niedergelassen sind. Andere Aspekte eines allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes werden in den folgenden Vorlagefragen zur Sprache gebracht.

Ein zweiter, nicht weniger wichtiger Unterschied zu den früher entschiedenen Rechtssachen liegt darin, daß es in jenen Rechtssachen ausschließlich um Aufteilungskriterien ging, die mit einem bestimmten innerstaatlichen Einfuhrbedarf an gefrorenem Rindfleisch zusammenhängen. In der ersten Rechtssache Grosoli ging es um die vom Gerichtshof verneinte Frage, ob die Kontingentanteile dem unmittelbaren Verbrauch vorbehalten werden dürften. In der zweiten Rechtssache Grosoli ging es vor allem darum, ob ein Teil des Kontingents dem Verteidigungsministerium vorbehalten und die übrige Ware nach festgelegten Anteilen kommunalen Konsumverbänden, Handels- und Industrieunternehmen sowie den Einzelhändlern zugeteilt werden durfte. Bei den drei letztgenannten Gruppen erfolgte die Aufteilung im wesentlichen entsprechend ihren Einfuhren aus Drittländern in der Vergangenheit. In der Rechtssache von Walsum schließlich war zu entscheiden, ob ein Teil des Kontingents der fleischverarbeitenden Industrie vorbehalten werden durfte.

Die vorliegenden Rechtssachen dagegen betreffen in erster Linie die Frage, inwiefern auch Aufteilungskriterien zulässig sind, die daran anknüpfen, daß inländi-

¹ — Aus dem Niederländischen übersetzt.

sche Unternehmen von inländischen Interventionenstellen Ware gekauft haben, aus anderen Mitgliedstaaten Ware eingeführt oder dorthin oder in Drittländer ausgeführt haben. Das vorliegende Gericht hat in seinen Fragen zu Recht zum Ausdruck gebracht, daß solche Aufteilungskriterien, die sich nicht auf den inländischen Bedarf an aus Drittländern eingeführtem gefrorenem Rindfleisch beziehen, Fragen nach dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch aufwerfen, die in den dem Gerichtshof früher zur Entscheidung vorgelegten Rechtssachen nicht zur Sprache gekommen sind.

1.2. Grundsätze der früheren Rechtsprechung des Gerichtshofes

Trotz der genannten Unterschiede zu früheren Rechtssachen läßt sich aus der angeführten Rechtsprechung eine Reihe von Grundsätzen ableiten, die auch für die Beurteilung der vorliegenden Rechtssachen von Belang sind. Namentlich das *erste Grosoli-Urteil* (Rechtssache 131/73) bildet hier eine reiche Quelle der Inspiration.

Zunächst wird nach einer Darlegung der handelspolitischen und anderer allgemeiner Hintergründe der Frage der Aufteilung von Zollkontingenten (Randnummern 4 und 5 der Entscheidungsgründe) in Randnummer 7 des ersten Grosoli-Urteils der wichtige Ausgangspunkt festgelegt, daß innerhalb der so abgesteckten Grenzen *allein die Organe befugt sind, über die Verwendung des Kontingents zu bestimmen*. Danach heißt es jedoch sogleich: „Sie [die Organe] können zu diesem Zweck entweder jedem Abnehmer den Zugang zu dem Kontingent sichern oder selbst seinen Verwendungszweck festlegen oder aber auch den Mitgliedstaaten gestatten, ihren eigenen Interessen entsprechend davon Gebrauch zu

machen.“ Die letztgenannte Möglichkeit wird allerdings mit der wichtigen Einschränkung versehen, daß „die fehlende Festlegung eines Verwendungszwecks für ein Kontingent dahin zu verstehen ist, daß *alle Interessenten freien Zugang zu ihm haben*“. In Randnummer 8 wird dieser Grundsatz sodann wie folgt erläutert: „Jede Vorschrift eines Mitgliedstaats, mit der dieser ein Gemeinschaftskontingent nach seinen eigenen Maßstäben auf einen bestimmten Verwendungszweck festlegt, würde eine Gefährdung der von der Gemeinschaft verfolgten wirtschaftspolitischen Ziele sowie des Grundsatzes der *Gleichbehandlung aller Marktbürger* bedeuten.“ In derselben Randnummer wird weiter erläutert, daß die nationalen Durchführungsvorschriften „die Einhaltung des Gesamtumfangs des Kontingents und die Beachtung des Grundsatzes der *Gleichbehandlung der Begünstigten* sichern sollen“. In Randnummer 9 heißt es schließlich: „Die Grenze dieser Befugnis zur Verwaltung des Kontingents wird dagegen überschritten, wenn ein Mitgliedstaat Verwendungsbedingungen aufstellt, die auf *wirtschaftspolitische Ziele* gerichtet sind, welche in den von der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften nicht vorgesehen sind.“

Für die Beantwortung der dem Gerichtshof heute gestellten Fragen scheinen mir die zitierten Urteilsgründe zunächst insofern von Belang zu sein, als aus ihnen hervorgeht, daß der Gerichtshof im ersten Grosoli-Urteil die Möglichkeit einer nationalen Aufteilung eines Gemeinschaftskontingents *als solche* nicht als dem Gemeinschaftsrecht zuwiderlaufend angesehen hat. Diese Feststellung ist von Bedeutung für die Beantwortung der ersten Frage in den vorliegenden Rechtssachen. Das gleiche gilt für die Feststellungen, daß zu dem so im nationalen Rahmen aufzuteilenden Kontingent „alle In-

teressenten freien Zugang ... haben“ müssen und daß die nationalen Durchführungsvorschriften unter anderem „die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Begünstigten sichern sollen“. Der in Randnummer 9 aufgestellte Grundsatz, daß ein Mitgliedstaat keine Verwendungsbedingungen aufstellen darf, die auf wirtschaftspolitische Ziele gerichtet sind, welche in den von der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften nicht vorgesehen sind, ist dagegen mittelbar von Bedeutung für die Beantwortung der Fragen betreffend eine Reihe konkreter Verteilungskriterien, welche die Bundesrepublik Deutschland anwendet.

Im *zweiten Grosoli-Urteil* (Rechtssache 35/79) wird in Randnummer 7 der Entscheidungsgründe unter anderem der Grundsatz bekräftigt, daß die Beachtung der Gleichbehandlung der Begünstigten gesichert werden soll, doch wird dieser Grundsatz im folgenden in den Entscheidungsgründen erläutert. Für die Beurteilung der in den vorliegenden Rechtssachen gestellten Fragen ist dabei namentlich die Feststellung in Randnummer 9 von Belang, daß es sich „für eine vernünftige Verwaltung dieser [nämlich der italienischen] Quote ... unter den spezifischen Bedingungen des Marktes für gefrorenes Rindfleisch im Gebiet eines Mitgliedstaats als zweckmäßig, ja sogar als notwendig erweisen [kann], die betroffenen Marktteilnehmer in verschiedene Gruppen einzuteilen und die Gesamtmenge, die jede dieser Gruppen beanspruchen kann, vorher festzusetzen.“ Hieraus erhellt, daß auch die vorherige Aufteilung der Gesamtmenge des nationalen Kontingents auf verschiedene Gruppen betroffener Marktteilnehmer nicht als solche als Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung angesehen werden kann. Allerdings wird daran sofort in Randnummer 10 die Zulässigkeitsvoraussetzung angeschlossen,

daß das betreffende Verwaltungssystem „nicht einige der betroffenen Marktteilnehmer vom Zugang zu der diesem Staat zugewiesenen Quote ausschließt“ und daß „die verschiedenen Gruppen von Marktteilnehmern sowie die Gesamtmenge, zu denen diese Gruppen Zugang haben, nicht willkürlich festgelegt sind“.

Randnummer 11 der Entscheidungsgründe des zweiten Grosoli-Urteils enthält auch noch eine nähere Abgrenzung des Begriffs der „betroffenen Marktteilnehmer“ in Artikel 3 der damals geltenden Ermächtigungsverordnung. Auf diesen für das vorliegende Verfahren wichtigen Begriff und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofes gehe ich jedoch später noch besonders ein.

Das *van Walsum-Urteil* ist für die vorliegenden Rechtssachen in erster Linie deshalb von Bedeutung, weil in diesem Urteil wie in den vorliegenden Rechtssachen die Zulässigkeit einer Einfuhrquote für die fleischverarbeitende Industrie in Rede stand. Ein bedeutsamer Unterschied zu den vorliegenden Rechtssachen besteht jedoch darin, daß es in der Rechtssache van Walsum eindeutig um selbst importierende Verarbeitungsunternehmen ging, die in gleicher Weise wie die importierenden Händler entsprechend ihren Einfuhren aus Drittländern in der Vergangenheit Quoten zugeteilt erhielten. Das Urteil bestätigt außerdem, daß die nationalen Aufteilungskriterien nicht (auch nicht längerfristig, Randnummer 12 der Entscheidungsgründe) bestimmte Gruppen von Importeuren ausschließen dürfen. Schließlich ist dieses Urteil noch deshalb von Belang, weil es die Aufteilung des Kontingents in Randnummer 14 ausdrücklich in den „Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch“ stellt. Denselben Grundsatz hat der Gerichtshof übrigens auch im letzten Satz der Randnummer 6 der Entscheidungsgründe des ersten

Grosoli-Urteils ausgesprochen. Damit ist der von der Bundesregierung in ihren schriftlichen Erklärungen in den vorliegenden Rechtssachen eingenommene Standpunkt, daß beide Bereiche nichts miteinander zu tun hätten, schon an dieser Stelle widerlegt.

1.3. Der Begriff „alle betroffenen Marktteilnehmer“ („*tous les opérateurs intéressés*“; „alle betroffenen“) in Artikel 3 der Verordnung Nr. 2956/79

Die vierte dem Gerichtshof vorgelegte Frage betrifft einen bestimmten Aspekt des Begriffs der „betroffenen Marktteilnehmer“ in Artikel 3 der einschlägigen Ratsverordnung; gefragt wird, ob hierzu auch derjenige gehört, der in einem Mitgliedstaat Rindfleisch aufkauft und dieses dann im Ausland absetzt. Während des schriftlichen und mündlichen Verfahrens hat sich jedoch gezeigt, daß dieser Begriff auch für die Beantwortung der ersten drei Vorlagefragen von Bedeutung ist. Ich werde daher diesen Begriff zunächst allgemein behandeln und meine Schlußfolgerung später soweit erforderlich in meine Antwort auf die dem Gerichtshof im einzelnen gestellten Fragen einarbeiten.

Meinen allgemeinen Betrachtungen stelle ich den Hinweis voran, daß der betreffende Begriff in Randnummer 11 des zweiten Grosoli-Urteils zwar — übrigens in einer sehr allgemeinen Formulierung — nach unten, jedoch nicht nach oben abgegrenzt wird. Es heißt dort nämlich: „Hierzu ist festzustellen, daß der Begriff der betroffenen ‚Marktteilnehmer‘ in Artikel 3 der Verordnung Nr. 2861/77 eine weitergehende Bedeutung hat als der der ‚Importeure‘ in den früheren Verordnungen, zum Beispiel in Artikel 3 der Verordnung Nr. 3167/76 des Rates vom 21. Dezember 1976 zur Eröffnung des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch für das Jahr 1977 (ABl. L

357, S. 14).“ Für die damals gestellten Fragen war diese Feststellung auch ausreichend, um unter anderem die Zuteilung von Einfuhrquoten für das Verteidigungsministerium, kommunale Konsumverbände und den Einzelhandel zu rechtfertigen.

Vor der Beantwortung der jetzt anhängigen Fragen scheint mir allerdings der Versuch einer weitergehenden Klärung erforderlich. Dabei scheint mir zum einen das handelspolitische Ziel der Erhaltung bestimmter Handelsströme mit Drittländern von Bedeutung (Erste Begründungserwägung der im vorliegenden Fall einschlägigen Verordnung Nr. 2956/79 des Rates). Von Bedeutung ist meines Erachtens zweitens die zweite Begründungserwägung dieser Verordnung, wonach „vor allem sicherzustellen [ist], daß alle betroffenen Marktteilnehmer in der Gemeinschaft den gleichen und kontinuierlichen Zugang zu diesem Kontingent haben . . .“ Schließlich heißt es in dieser Begründungserwägung: „Diese Aufteilung ¹ [muß] entsprechend dem Bedarf der Mitgliedstaaten vorgenommen werden; dieser Bedarf wird anhand der statistischen Angaben über die während eines repräsentativen Bezugszeitraums getätigten Einfuhren aus dritten Ländern sowie nach den Wirtschaftsaussichten für den betreffenden Kontingentszeitraum berechnet.“ Auf eine von mir während der mündlichen Verhandlung gestellte Frage hat der Vertreter der Kommission erklärt, daß jedenfalls die Kommission bei diesen Wirtschaftsaussichten insbesondere an den gesamten Einfuhrbedarf der einzelnen Mitgliedstaaten an aus der Gemeinschaft und

1 — Gemeint ist nach dem Zusammenhang die Aufteilung des Gemeinschaftszollkontingents auf die Mitgliedstaaten. Wie ich noch darlegen werde, scheint der Ausgangspunkt dieses Abschnitts, wonach die Aufteilung mit dem Bedarf (an aus Drittländern eingeführtem gefrorenem Rindfleisch) abzustimmen ist, auch für die weitere Aufteilung durch die Mitgliedstaaten von Bedeutung zu sein.

Drittländern stammendem Rindfleisch gedacht hat. Aus der übergreifenden Wendung „entsprechend dem Bedarf der Mitgliedstaaten“ in dem zitierten Abschnitt kann meines Erachtens auch keine andere Zielsetzung abgeleitet werden.

Die Klägerinnen im Ausgangsverfahren haben während des Verfahrens ein wenig kurz gefaßt erklärt, daß angesichts der genannten Zielsetzungen der Verordnung insbesondere an Händler gedacht sein müsse, die durch den Wegfall traditioneller Handelsströme als Folge der gemeinsamen Marktorganisation besonders getroffen würden. Dafür spreche auch das Wort „betroffene“ vor dem Wort „Marktteilnehmer“ in der deutschen Fassung von Artikel 3 der Verordnung. Für diesen Standpunkt spricht auch, daß den angeführten Zitaten zufolge die in der Vergangenheit getätigten traditionellen Einfuhren von (gefrorenem) Rindfleisch aus Drittländern das erste Kriterium für die Aufteilung des Zollkontingents auf die Mitgliedstaaten bildet und daß — wie sich aus den Rechtssachen Grosoli II und van Walsum sowie aus den vorliegenden Rechtssachen ergibt — ein ähnliches Kriterium bei der Aufteilung der nationalen Kontingente jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland, in Italien und in den Niederlanden auch das bei weitem wichtigste Kriterium darstellt. Schließlich haben die traditionell aus Drittländern importierenden Händler vermutlich tatsächlich eine besondere und wertvolle Erfahrung beim Ankauf von Rindfleisch in den Ländern erworben, die die Kontinuität der Handelsbeziehungen besonders gewährleisten können, wie die Klägerinnen in den Ausgangsverfahren dargelegt haben.

Die Argumente der Klägerinnen im Ausgangsverfahren sind meines Erachtens in der Tat von beträchtlichem Gewicht und können nicht mit leichter Hand abgetan

werden. Dabei denke ich besonders an die dem Wortlaut von Artikel 3 und dem allgemeinen handelspolitischen Hintergrund der Verordnung entnommenen Argumente. Doch kann auch an dem zweiten Kriterium für die Aufteilung des Zollkontingents auf die Mitgliedstaaten wohl nicht ohne weiteres vorbeigegangen werden. Bereits aufgrund des gestiegenen Einfuhrbedarfs in bestimmten Mitgliedstaaten wird auch Platz für neue Unternehmen auf dem Einfuhrmarkt geschaffen werden müssen. Ferner zeigen sowohl das zweite Grosoli-Urteil als auch das van Walsum-Urteil, daß sogar der Begriff der traditionellen Importeure unmöglich auf *Einfuhrhändler* beschränkt werden kann. Zu den traditionellen Importeuren gehören wohl in der Rechtsache Grosoli II das italienische Verteidigungsministerium und in den Rechtssachen Grosoli II und van Walsum die fleischverarbeitende Industrie. Schließlich kann ich der Kommission folgen, wenn sie auf die Gefahr der Monopolisierung oder Erstarrung der Einfuhrkanäle hinweist, falls diese ganz oder weitgehend den traditionellen Einfuhrhändlern vorbehalten werden. Die Kommission geht jedoch eindeutig zu weit, wenn sie den Begriff „betroffene“ in Artikel 3 der Verordnung ohne weiteres mit dem Begriff „Marktteilnehmer“ gleichsetzt. Abgesehen davon, daß der Begriff „Marktteilnehmer“ als solcher in der niederländischen Fassung nicht vorkommt, enthalten alle angeführten Fassungen eine nähere Qualifizierung dieses Begriffs. Die fraglichen Teilnehmer müssen „betroffen“ sein, es muß um „opérateurs intéressés“ gehen, oder es muß sich um „betrokkenen“ handeln. Im System der Verordnung kann diese nähere Qualifikation schwerlich etwas anderes bedeuten als „betroffen oder unmittelbar interessiert an der Einfuhr von gefrorenem Rindfleisch aus Drittländern“. Auch aus dem zweiten Grosoli-Urteil vermag ich nicht

abzuleiten, daß der Gerichtshof dort feststellen wollte, daß *alle* Marktteilnehmer als „betroffen“ angesehen werden könnten. Der Gerichtshof hat meines Erachtens nur festgestellt, daß dieser Begriff *nicht* mehr ausschließlich Importeure im Sinne der ursprünglichen Verordnung umfaßt. Einer weitergehenden Erläuterung des Begriffs bedurfte es damals zur Beantwortung der in jener Rechtssache gestellten Fragen auch nicht. Heute dagegen ist sie erforderlich. Wie noch näher zu zeigen sein wird, wird diese vorläufige Schlußfolgerung auch dadurch gestützt, daß der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung stets die Notwendigkeit betont hat, dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Interessenten in der Gemeinschaft Rechnung zu tragen.

Gestützt auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes und angesichts der Notwendigkeit, auch neuem Einfuhrbedarf Rechnung zu tragen, möchte ich den Begriff „betroffene Marktteilnehmer“ in Artikel 3 der Verordnung Nr. 2956/79 des Rates somit vorläufig umschreiben als „alle Unternehmen, die an der Einfuhr von gefrorenem Rindfleisch aus Drittländern ein unmittelbares und bei der Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes zu beachtendes Interesse haben oder erlangen“.

1.4. Weiterer Aufbau der Schlußanträge

Ich sehe mich nicht in der Lage, den Sachverhalt und das schriftliche Verfahren besser zusammenzufassen, als dies im Sitzungsbericht geschehen ist. In Abschnitt 2 meiner Schlußanträge werde ich diese Zusammenfassung daher ohne weiteres übernehmen.

Was die während des schriftlichen Verfahrens abgegebenen Erklärungen angeht, möchte ich mich an dieser Stelle damit begnügen, ohne weiteres auf die Zusammenfassung im Sitzungsbericht zu verweisen. Allerdings weise ich dabei

darauf hin, daß besonders die Kommission während der mündlichen Verhandlung in Beantwortung von Fragen des Gerichtshofes wichtige Ergänzungen und Erläuterungen ihres Standpunkts vorgenommen hat, die selbstverständlich noch nicht in den Sitzungsbericht eingearbeitet werden konnten. Soweit erforderlich werde ich in der folgenden Darlegung auf bestimmte schriftliche oder mündliche Ausführungen noch besonders eingehen.

Im weiteren Fortgang meiner Schlußanträge werde ich zunächst auf die Vorlagefragen im einzelnen eingehen. Die Schlußanträge werde ich mit einigen allgemeinen Schlußbemerkungen abschließen.

2. Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Aufgrund einer im Rahmen des GATT eingegangenen Verpflichtung eröffnet die Gemeinschaft jährlich ein Zollkontingent für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II b) des GZT. Für das Jahr 1980 wurde dieses Kontingent, das einem Zollsatz von 20 % unterliegt, jedoch von Abschöpfungen befreit ist, mit der Verordnung Nr. 2956/79 auf 50 000 t festgesetzt. Mit dieser Verordnung wird jedem Mitgliedstaat eine Quote des Kontingents zugeteilt. Nach Artikel 3 Absatz 1 garantieren „die Mitgliedstaaten . . . allen betroffenen Marktteilnehmern, die sich in ihrem Gebiet niedergelassen haben, freien Zugang zu den ihnen zugeteilten Quoten“.

In der Bundesrepublik Deutschland war der Zugang zum Kontingent bis 1979 fast ganz den Unternehmen vorbehalten, die gewöhnlich Rindfleisch aus Drittländern einfuhrten. Mit der Verordnung über die Grundsätze für die Verteilung der deutschen Quote des Gemeinschaftszollkontingents 1980 des Bundesmini-

sters der Finanzen vom 19. Dezember 1979 (Bundesanzeiger Nr. 241, S. 2) wurde ein neues Verteilungssystem eingeführt.

Nach Artikel 2 dieser Verordnung werden 75 % der Kontingentsmenge an Importeure entsprechend ihren Einfuhren in die Bundesrepublik Deutschland während der Jahre 1977 bis 1979 verteilt, wobei 85 % dieser Teilmenge Einfuhren aus Drittländern und 15 % Einfuhren von Rindfleisch aus Mitgliedstaaten der EG vorbehalten sind. Eine weitere Teilmenge von 15 % der deutschen Quote wird nach Ausfuhren in Drittländer und Mitgliedstaaten der EG aufgeteilt, wobei die Referenzjahre ebenfalls die Jahre von 1977 bis 1979 sind. Eine letzte Teilmenge von 10 % schließlich wird nach Rindfleischkäufen bei der deutschen Interventionsstelle, der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (im folgenden: BALM), verteilt. Die BALM nimmt auch die Verteilung über Zollkontingentscheine vor.

Da der Gemeinschaftspreis für Rindfleisch sehr viel höher liegt als die Preise in den wichtigsten diese Ware erzeugenden überseeischen Drittländern, ist der Verkauf gefrorenen Rindfleischs aus dem Kontingent sehr vorteilhaft, so daß die Beteiligung an dem Kontingent hohe Gewinne für die Wirtschaftsteilnehmer abwirft.

Die Firmen Will, Trawako und Gedelfi führen seit Jahren gefrorenes Rindfleisch aus Drittländern in die Bundesrepublik Deutschland ein. Nach Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Aufteilung des Kontingents wurde ihnen im Jahre 1980 ein kleinerer Teil der deutschen Quote als in den vergangenen Jahren zugewiesen. Da sie der Auffassung waren, daß die Verordnung des Bundesministers der Finanzen vom 19. Dezember 1979, auf der diese Kürzung beruhte, gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, erhoben

alle drei Unternehmen Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main und forderten von den deutschen Verwaltungsbehörden Zollkontingentscheine über eine größere Menge, als ihnen zugestanden worden war. Diese Klagen wurden in erster Instanz abgewiesen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof, zu dem die Klägerinnen Berufung einlegten, hat dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mit drei Beschlüssen vom 25. Juni 1981 folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Ist Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 des Rates vom 20. Dezember 1979 zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung eines Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II b) des Gemeinsamen Zolltarifs für das Jahr 1980 (ABl. L 336 vom 29. 12. 1979, S. 3) dahin auszulegen, daß mit ihm die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer, die sich in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften niedergelassen haben, insoweit aufgehoben ist, als es sich um die Verteilung der jeweiligen Quote des Gemeinschaftszollkontingents 1980 für gefrorenes Rindfleisch durch die einzelnen Mitgliedstaaten handelt?

2. Ist Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148; S. 24) dahin auszulegen, daß die generelle Gleichbehandlung aller Personen, die Waren von den nationalen Interventionsstellen kaufen, bis zur Abwicklung des einzelnen Geschäfts gewährleistet ist? Oder gestattet es diese Bestimmung, daß den Käufern von Interventionsware in einem einzelnen Mitgliedstaat nachträglich durch Be-

teilung an einem Gemeinschaftszollkontingent Vorteile gewährt werden, die solche Käufer in einem anderen Mitgliedstaat nicht erlangen?

3. Ist es mit der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 vereinbar, handelt es sich insbesondere um eine aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe, wenn deutschen Importeuren, die Rindfleisch aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften importiert haben, und deutschen Exporteuren, insbesondere solchen, die Rindfleisch in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ausgeführt haben, eine Zuteilung aus dem Gemeinschaftszollkontingent 1980 für gefrorenes Rindfleisch gewährt wird?
4. Ist ‚betroffener Marktteilnehmer‘ im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 auch derjenige, der in einem Mitgliedstaat Rindfleisch aufkauft und dieses dann im Ausland absetzt?“

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof führt in der Begründung dieser Beschlüsse aus, weshalb er um Auslegung des Gemeinschaftsrechts ersuche.

Er hält die Auslegung für notwendig zur Klärung

- a) der Frage, ob die Verordnung Nr. 2956/79 selbst rechtmäßig sei, da ihre Bestimmungen (insbesondere Artikel 3 Absatz 1) im Widerspruch zu höherrangigem Gemeinschaftsrecht zu stehen schienen;
- b) der Frage, ob die nationale Regelung über die Verteilung der der Bundesrepublik Deutschland zugewiesenen Quote des Zollkontingents dem Gemeinschaftsrecht insoweit entspreche, als sie mehreren Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern, die in der vorher

geltenden Regelung nicht berücksichtigt worden seien, Zugang zum Kontingent gewähre.

Die Vorlagebeschlüsse sind am 20. Juli 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat die drei Rechtssachen mit Beschluß vom 16. Dezember 1981 wegen des zwischen den Fragen bestehenden Zusammenhangs und der Übereinstimmung der den Rechtsstreitigkeiten zugrunde liegenden Sachverhalte für die Zwecke des mündlichen Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Firma Gedelfi und die Kommission aufgefordert, in der Sitzung auf eine Reihe von Fragen zu antworten und bestimmte Punkte zu erläutern. Wie gesagt werde ich auf diese Punkte soweit erforderlich bei der Erörterung der einzelnen Fragen zurückkommen.

3. Frage 1

Es sei noch einmal an den Wortlaut der ersten Vorlagefrage erinnert:

Ist Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 des Rates vom 20. Dezember 1979 zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung eines Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II b) des Gemeinsamen Zolltarifs für das Jahr 1980 (Abl. L 336 vom 29. 12. 1979, S. 3) dahin auszulegen, daß mit ihm die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer, die sich in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften niedergelassen haben, insoweit aufgehoben ist, als es sich um die Verteilung

der jeweiligen Quote des Gemeinschaftszollkontingents 1980 für gefrorenes Rindfleisch durch die einzelnen Mitgliedstaaten handelt?

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat in ihren schriftlichen Erklärungen nicht ganz zu Unrecht bemerkt, diese Frage betreffe in Wahrheit die Gültigkeit von Artikel 3. Die Begründung des Vorlagebeschlusses weist in der Tat in diese Richtung. Doch zwingen weder der Wortlaut noch das Ziel der Frage meines Erachtens zu einer solchen Auslegung.

Die Frage wird für sich gesehen aus den im folgenden aufzuführenden Gründen ohne weiteres zu verneinen sein. Mit Blick auf die folgenden Fragen halte ich jedoch einige nähere Erläuterungen für angebracht. Im Hinblick auf die verschiedenen Aspekte der Frage, die während des schriftlichen und mündlichen Verfahrens beleuchtet worden sind, werde ich den folgenden Standpunkt einnehmen.

Wie der Gerichtshof bereits im ersten Grosoli-Urteil dargelegt hat, ist die den Mitgliedstaaten erteilte Ermächtigung zur Aufteilung des Gemeinschaftskontingents konkret als solche nicht als dem Gemeinschaftsrecht zuwiderlaufend anzusehen, soweit alle Interessenten beim Fehlen näherer Bestimmungen der Gemeinschaftsorgane über die Verwendung freien Zugang zum Kontingent haben (Randnummer 7 der Entscheidungsgründe). Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen zu Recht ausgeführt hat, muß die Aufteilung des Gemeinschaftskontingents auf die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Gleichheitsgrundsatzes und nach für alle Mitgliedstaaten gleichen objektiven Kriterien erfolgen, doch ist dieser Punkt im vorliegenden Verfahren nicht im Streit.

Im zweiten Grosoli-Urteil wird, wie bereits bemerkt, festgestellt, daß der Grundsatz des freien Zugangs für alle Interessenten den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Begünstigten einschließt (Randnummer 7 der Entscheidungsgründe). Ferner heißt es in diesem Urteil, daß es nicht schon gegen den Gleichheitssatz verstößt, wenn bestimmten Gruppen von Interessenten bestimmte Quoten vorbehalten werden, soweit nicht bestimmte betroffene Marktteilnehmer vom Zugang zum Kontingent ausgeschlossen werden (Randnummern 9 und 10).

Aus der Gesamtheit der in den vorliegenden Rechtssachen gestellten Fragen ergibt sich die Notwendigkeit, diesen Grundsatz der Gleichbehandlung aller betroffenen Marktteilnehmer genauer zu bestimmen. Im Rahmen der ersten Frage wird dabei namentlich klarzustellen sein, daß die Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung die Artikel 7, 30, 34, 40 Absatz 3 und 52 EWG-Vertrag als die im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz wichtigsten Bestimmungen zu beachten haben. In diesem Sinne habe ich auch die Antwort der Kommission verstanden, die diese während der mündlichen Verhandlung auf die vom Gerichtshof zuvor an sie gestellten Fragen gegeben hat. Eine Erläuterung dieses Punktes halte ich zunächst deshalb für wichtig, weil die Kommission in Beantwortung einer anderen Frage erklärt hat, daß die Einfuhr aus Drittländern durch in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Transithändler bei der Aufteilung des Kontingents auf die Mitgliedstaaten dem Bestimmungsland zugerechnet wird. Belgische, dänische, französische und niederländische Transithändler müssen also in der Bundesrepublik Deutschland Anspruch auf eine Quote geltend machen können, wenn sie dort entsprechend Artikel 52

EWG-Vertrag eine Agentur, Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft gegründet haben. Umgekehrt darf die Bundesrepublik Deutschland oder irgendein anderer Mitgliedstaat gemäß Artikel 34 EWG-Vertrag Interessenten die Zuteilung einer Quote nicht allein aus dem Grund verweigern, daß ein dort niedergelassenes Unternehmen diese Einfuhrquote für die Ausfuhr in einen anderen Mitgliedstaat verwenden will. Auf die ganz andere Frage, ob die Ausfuhr als solche ein zulässiges Zuteilungskriterium bildet, komme ich im folgenden gesondert zurück.

Systemimmanent ist nur, daß nicht in der Bundesrepublik Deutschland unter even-

tuelle Inanspruchnahme von Artikel 52 niedergelassene Unternehmen in der Bundesrepublik für eine Quotenzuteilung nicht in Betracht kommen, da dies gemäß den Kriterien für die Aufteilung des Kontingents auf die Mitgliedstaaten und mit Rücksicht auf den Gleichbehandlungsgrundsatz anderen Mitgliedstaaten vorbehalten ist.

Schließlich darf gemäß Artikel 30 EWG-Vertrag ein Mitgliedstaat keine Aufteilungskriterien anwenden, die die Einfuhr von Rindfleisch aus anderen Mitgliedstaaten mittelbar behindern. Diese Feststellung ist auch für die Beantwortung der zweiten Vorlagefrage von Bedeutung.

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen und in Anbetracht meiner eingangs gemachten allgemeinen Bemerkungen zum Begriff des Marktteilnehmers schlage ich vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Bei der Anwendung von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 des Rates vom 20. Dezember 1979 sind die allgemeinen Vorschriften des EWG-Vertrags über die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer, insbesondere die Artikel 7, 30, 34, 40 Absatz 3 und 52, im Hinblick auf alle Unternehmen zu beachten, die ein berechtigtes Interesse an der Einfuhr von gefrorenem Rindfleisch in den betreffenden Mitgliedstaat haben und in diesem Mitgliedstaat gemäß Artikel 52 niedergelassen sind. Nach dem in ständiger Rechtsprechung zur Aufteilung von Zollkontingenten aufgestellten Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bürger der Gemeinschaft dürfen auch keine Aufteilungskriterien angewandt werden, die ihrer Natur nach eine Begünstigung der eigenen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats gegenüber Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auf dem Gemeinsamen Markt zur Folge haben.“

4. Frage 2

Mit seiner zweiten Frage ersucht das vorliegende Gericht den Gerichtshof kurz gefaßt um Auskunft darüber, ob es Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 (Abl. L 148, 1968, S. 24) ge-

stattet, daß den Käufern von Interventionsware in einem einzelnen Mitgliedstaat nachträglich durch Beteiligung an einem Gemeinschaftszollkontingent Vorteile gewährt werden, die solche Käufer in einem anderen Mitgliedstaat nicht erlangen.

Es sei daran erinnert, daß diese Bestimmung wie folgt lautet: „Der Absatz der von den Interventionsstellen gemäß den Artikeln 5 und 6 aufgekauften Erzeugnisse erfolgt unter solchen Bedingungen, daß jede Marktstörung vermieden wird, daß allen gleicher Zugang zu den Waren und allen Käufern gleiche Behandlung gewährleistet wird.“

Im Zusammenhang mit dieser Frage hat die Bundesregierung die von mir bereits in meinen einleitenden Bemerkungen als der Rechtsprechung des Gerichtshofes zuwiderlaufend bezeichnete Auffassung entwickelt, daß die Aufteilung von Zollkontingenten von der Marktorganisation unabhängig sei.

Ich halte es für einen offenkundigen Verstoß gegen diesen Artikel und auch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, den ich im zweiten Satz der von mir vorgeschlagenen Antwort auf die erste Frage aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes abgeleitet habe, wenn ein Mitgliedstaat abweichend von der Praxis anderer Mitgliedstaaten ein Aufteilungskriterium der hier in Rede stehenden Art anwendet. Auf diese Weise werden nämlich die eigenen Staatsangehörigen gegenüber den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten beim Ankauf bei den nationalen Interventionsstellen begünstigt. Dies wird dann, wenn nicht alle Mitgliedstaaten das gleiche Aufteilungskriterium anwenden, auch nicht durch gleichartige Vorteile ausgeglichen, die Angehörige anderer Mitgliedstaaten beim Ankauf bei den Interventionsstellen dieser Mitgliedstaaten möglicherweise genießen. Schließlich hat die Kommission zu Recht darauf hingewiesen, daß ein solches Kriterium den Ankauf von Ware durch eigene Staatsangehörige bei der nationalen Interventionsstelle gegenüber

dem Ankauf durch die eigenen Staatsangehörigen bei Interventionsstellen anderer Mitgliedstaaten begünstigt. Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß hierin auch eine Verletzung von Artikel 30 EWG-Vertrag liegt.

Ich vermag auch die Ansicht der Kommission nicht zu teilen, daß die Ungleichbehandlung, die aus der Anwendung eines solchen Kriteriums folgt, systemimmanent sei. Während des Verfahrens ist nicht bestritten worden, daß das betreffende Kriterium insbesondere im Interesse der fleischverarbeitenden Industrie eingeführt worden ist, doch ist das Kriterium darauf nicht beschränkt. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung nicht ohne Bedeutung, daß nach der siebten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 805/68 besondere Maßnahmen hinsichtlich der Einfuhr von gefrorenem Rindfleisch aus Drittländern insbesondere zugunsten der fleischverarbeitenden Industrie für wünschenswert erachtet werden. Wie sich jedoch aus den Urteilen in den Rechtssachen Grosoli II und van Walsum ergibt, kann dieser Zweck sehr wohl dadurch erreicht werden, daß die Zuteilung von Kontingenten an die fleischverarbeitende Industrie unmittelbar an deren Einfuhren aus Drittländern während eines in der Vergangenheit liegenden Bezugszeitraums anknüpft. Soweit die verarbeitende Industrie in der Vergangenheit nicht unmittelbar importiert hat, wird ihr im Zusammenhang mit den von der Kommission während der mündlichen Verhandlung genannten Kriterien für die Aufteilung des Kontingents auf die Mitgliedstaaten daneben ein billiger Anteil an dem Kontingent eingeräumt werden können, und zwar entsprechend ihrem geschätzten Bedarf an aus Drittländern eingeführtem Gefrierfleisch, wie dies der Sachverhaltsdarstellung in der Rechtssache Grosoli II zufolge auch in Italien geschieht.

Die zweite Frage ist daher meines Erachtens wie folgt zu beantworten:

„Es widerspricht Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, 1968, S. 24), wenn Käufern von Interventionsware in einem bestimmten Mitgliedstaat nachträglich durch Beteiligung an einem Gemeinschaftszollkontingent Vorteile gewährt werden, die solche Käufer in einem anderen Mitgliedstaat nicht erlangen; dies gilt auch dann, wenn die Käufer aus dem eigenen Mitgliedstaat diesen Vorteil zugleich beim Ankauf von Ware bei Interventionsstellen in anderen Mitgliedstaaten genießen.“

5. Frage 3

Mit seiner dritten Frage möchte das vorliegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob es mit der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 vereinbar ist und ob es sich insbesondere um eine aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe handelt, wenn deutschen Importeuren, die Rindfleisch aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften importiert haben, und deutschen Exporteuren, insbesondere solchen, die Rindfleisch in Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften ausgeführt haben, eine Zuteilung aus dem Gemeinschaftszollkontingent 1980 für gefrorenes Rindfleisch gewährt wird.

Zu dieser Frage weise ich zunächst darauf hin, daß sie nicht hinreichend abstrakt und im übrigen auch insoweit nicht ganz korrekt gestellt ist, als Artikel 92 EWG-Vertrag — soweit diese Verordnung davon nicht gemäß Artikel 42 EWG-Vertrag weitergehend abweicht als die einschlägigen allgemeinen Regeln im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik¹ nicht nur „aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art“ für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt. Artikel 92 verbietet auch andere staatliche Beihilfen, und es läßt

sich sehr wohl der Standpunkt vertreten, daß auch eine autonome Gewährung finanziell spürbarer Vorteile durch Mitgliedstaaten, die nicht von den Mitgliedstaaten finanziert werden, unter diesen Artikel fällt. Dabei läßt sich einerseits an Tarifiermäßigungen denken, die zum Beispiel bestimmten Elektrizitäts- oder Transportunternehmen von den Mitgliedstaaten zugunsten bestimmter Unternehmen oder bestimmter Erzeugnisse (ohne Kostenerstattung) vorgeschrieben werden. Andererseits kann man jedoch auch an die autonome Einräumung von durch die Gemeinschaft finanzierten Vorteilen der hier in Rede stehenden Art denken. Soweit den Mitgliedstaaten bei der Gewährung von Mitteln aus Gemeinschaftsfonds wie dem Sozialfonds oder dem Regionalfonds oder von Mitteln der Europäischen Investitionsbank eine gewisse Ausgabenfreiheit belassen ist, läßt sich auch hieran denken. Schließlich lassen sich wohl auch der Rechtspraxis Argumente für die Auffassung entnehmen, daß auch die Gemeinschaft selbst bei der Gewährung finanziell spürbarer Vorteile an einzelne Unternehmen an Artikel 92 EWG-Vertrag gebunden ist. Ich halte es nicht für erforderlich, diese Fragen hier zu vertiefen, da die gestellte Frage, ob die im vorliegenden Fall gewährten Vorteile ihrer Natur nach unzulässige Beihilfen sind, in der Fragestellung nur eine spezifische Ausprägung der allgemeinen Fragestellung darstellt. Ich weise insoweit

¹ — Siehe hierzu namentlich die Verordnung Nr. 26/62 in der Fassung der Verordnung Nr. 49/62.

nur noch darauf hin, daß mir namentlich zu dem in den vorliegenden Rechtssachen vor allem relevanten Problemkreis mit Bezug auf den Begriff „staatliche Beihilfen“ weder eine eindeutige Rechtsprechung noch eindeutige Auffassungen in der Literatur bekannt sind, und daß ich die zu dieser besondern Unterfrage von der Kommission vorgeschlagene Antwort für ebensowenig befriedigend halte wie die Antworten, die die Bundesregierung und die Klägerinnen im Ausgangsverfahren vorgeschlagen haben.

Eine Antwort auf die genannte spezifische Frage halte ich namentlich deshalb für überflüssig, weil die betreffenden Kriterien meines Erachtens eindeutig dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bürger der Gemeinschaft zuwiderlaufen, den ich im zweiten Satz meiner Antwort auf die erste Frage aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes abgeleitet habe.

Erstens können die hier in Rede stehenden Importeure und Exporteure meiner Ansicht nach im Hinblick auf die Einfuhr von gefrorenem Rindfleisch aus Drittländern nicht als „betroffene Marktteilnehmer“ im Sinne von Artikel 3 der Verordnung angesehen werden.

Auch für den Fall, daß der Gerichtshof sich über dieses Bedenken hinwegsetzen sollte, halte ich es für offenkundig, daß die betreffenden Kriterien mit den Grundsätzen dieser Verordnung unvereinbar sind.

Aus der zweiten Begründungserwägung dieser Verordnung ergibt sich, wie bereits bemerkt, daß die Aufteilung des Gemeinschaftskontingents auf die Mitgliedstaaten entsprechend dem Bedarf der Mitgliedstaaten an aus Drittländern

eingeführtem gefrorenem Rindfleisch vorzunehmen ist. Ich halte es für eindeutig, daß auch die internen Aufteilungskriterien an diesen Bedarf anknüpfen müssen und daß namentlich das vom Gerichtshof wiederholt aufgestellte Erfordernis der Gleichbehandlung aller Interessenten in der Gemeinschaft eine Prüfung dieses Bedarfs voraussetzt. In der Tat ist nicht zu erkennen, woraus sonst objektive und für alle Interessenten gleiche Kriterien für eine globale Aufteilung des Kontingents sollten abgeleitet werden können. Daher bin ich der Ansicht, daß die Anwendung der genannten Kriterien gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller am Gemeinschaftskontingent interessierten Personen auf dem Gemeinsamen Markt verstößt, wenn nicht alle Mitgliedstaaten diese Kriterien anwenden. Deutsche Importeure von Rindfleisch aus anderen Mitgliedstaaten erhalten dann deutliche finanziell spürbare Wettbewerbsvorteile gegenüber Exporteuren, die aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland exportieren. Deutsche Exporteure, die aus der Gemeinschaft stammendes Rindfleisch in Drittländer oder in andere Mitgliedstaaten ausführen, erhalten mittels des auch von der Kommission für erheblich gehaltenen finanziellen Vorteils einer Quote am Zollkontingent ebenfalls einen deutlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber Exporteuren aus anderen Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis angebracht, daß die Kommission namentlich im zwischenstaatlichen Handel jede Exportunterstützung, und sei ihr Einfluß auf den zwischenstaatlichen Handel auch gering, als eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Wettbewerbsverzerrung ansieht.

Ich schlage daher vor, die dritte Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79, namentlich mit dem in ständiger Rechtsprechung aufgestellten Grundsatz der Gleichbehandlung aller an der

Aufteilung des Zollkontingents interessierten Personen auf dem Gemeinsamen Markt, ist es unvereinbar, wenn ein Mitgliedstaat im Inland niedergelassenen Importeuren, die Rindfleisch aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt haben, und im Inland niedergelassenen Exporteuren, die Rindfleisch in andere Mitgliedstaaten oder in Drittländer ausgeführt haben, eine Zuteilung aus dem Gemeinschaftszollkontingent 1980 für gefrorenes Rindfleisch gewährt.“

6. Frage 4

Mit der vierten Frage ersucht der Hessische Verwaltungsgerichtshof um Auskunft darüber, ob unter „betroffenen Marktteilnehmern“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 auch derjenige zu verstehen ist, der in einem Mitgliedstaat Rindfleisch aufkauft und dieses dann im Ausland absetzt.

Wie sich bereits aus den von mir vorgeschlagenen Antworten auf die erste und dritte Frage ergibt, ist diese Frage aus meiner Sicht zu verneinen. Auch mit der Anwendung des in der vierten Frage genannten Kriteriums werden die Wettbewerbsverhältnisse gegenüber in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen ins Ausland exportierenden Unternehmen verfälscht; damit wird der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt. Bezüglich des in dieser Frage ausdrücklich genannten Begriffs „betroffener Marktteilnehmer“ (betroffene) begnüge ich mich mit einer Verweisung auf die bereits in meinen einleitenden Bemerkungen vorgenommene Analyse dieses Begriffs. Ich kann mich in diesem Punkt auch im wesentlichen den schriftlichen Erklärungen der Firma Will anschließen, die im Sitzungsbericht bei der Behandlung der vierten Frage zusammengefaßt sind.

Die von der Bundesregierung im Zusammenhang mit der vierten Frage vorge-

nommene Unterscheidung zwischen den Grundsätzen für die Aufteilung des Zollkontingents und den Grundsätzen der Marktorganisation steht meines Erachtens, wie bereits ausgeführt, nicht im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Die Bundesregierung bedarf dieses Arguments im vorliegenden Fall, weil auch sie einräumt, daß die Einheitlichkeit der Ausfuhrerstattungen durch dieses Kriterium gefährdet wird. Dieser Eingriff in die Einheitlichkeit der Ausfuhrerstattungen für Rindfleisch kann also nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht als Rechtfertigung für den Eingriff in den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Interessenten auf dem Gemeinsamen Markt angeführt werden.

Die Kommission schließlich hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, daß sie es in ihren schriftlichen Erklärungen zur vierten Frage versäumt habe, den Wettbewerbsvorteilen Rechnung zu tragen, die deutsche Exporteure infolge des hier in Rede stehenden Kriteriums gegenüber ihren Konkurrenten aus anderen Mitgliedstaaten erwerben können. Auch hat sie in der mündlichen Verhandlung zugegeben, daß man daran zweifeln könne, ob ein Rindfleischexporteur als solcher hinsichtlich der Einfuhr von gefrorenem Rindfleisch aus Drittländern als betroffener Marktteilnehmer angesehen werden könne.

Daher schlage ich vor, die vierte Frage wie folgt zu beantworten:

„Bereits aus den Antworten auf die erste und dritte Frage ergibt sich, daß die vierte Frage zu verneinen ist. Namentlich können Exporteure von aus der Gemeinschaft stammendem Rindfleisch als solche im Hinblick auf die Einfuhr von gefrorenem Rindfleisch aus Drittländern nicht als ‚betroffene Marktteilnehmer‘ im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/79 angesehen werden.“

7. Schlußbemerkungen

Die von mir vorgeschlagenen Antworten werfen die Frage auf, ob es letztlich nicht mit der Beantwortung der ersten Frage sein Bewenden hätte haben können. Die auf alle weiteren Fragen vorgeschlagenen Antworten folgen jeweils logisch aus den von mir vorgeschlagenen Antworten auf die sehr allgemein gehaltene erste Frage. Gleichwohl möchte ich eine solche Gesamtantwort auf die vier Vorlagefragen nicht empfehlen. Mir scheint, daß es der Wirkung der Antworten des Gerichtshofes dient, wenn auf alle ihm vorgelegten Fragen eine ausdrückliche und für jede Frage einzeln begründete Antwort erteilt wird.

Zu den praktischen Auswirkungen der von mir vorgeschlagenen Antworten weise ich abschließend noch auf folgendes hin.

Die Möglichkeit, bei der Einfuhr von gefrorenem Rindfleisch im voraus eine globale Aufteilung auf wichtige Gruppen von betroffenen Marktteilnehmern vorzunehmen, bleibt als solche durch die von mir vorgeschlagenen Antworten unberührt. Sie wird auch in den Urteilen Grosoli II und van Walsum ausdrücklich zugestanden, sofern nicht einzelnen betroffenen Marktteilnehmern der Zugang zu dem Kontingent verwehrt wird. Die vorliegenden Rechtssachen machen es aber erforderlich, die Aufteilungskriterien nach objektiven und für alle betrof-

fenen Marktteilnehmern vergleichbaren Bedarfsgesichtspunkten genauer zu bestimmen, als es in den dem Gerichtshof früher vorgelegten Sachen nötig war. Namentlich zeigt die Analyse der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen, daß es zu deutlichen Marktstörungen zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten führen kann, wenn ein Mitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen die in Rede stehenden Vorteile aufgrund von Handelsgeschäften einräumt, die nicht im Zusammenhang mit dem Bedarf an eingeführtem gefrorenem Rindfleisch stehen.

Die von mir vorgeschlagenen Antworten lassen auch die von der Kommission zu Recht als wünschenswert bezeichnete Möglichkeit unberührt, erstmals auf dem Einfuhrmarkt auftretenden Unternehmen Quoten zuzuteilen. Zu diesem Zweck lassen sich verschiedene Methoden anwenden, die dem Grundsatz der Gleichbehandlung gerecht werden.

Schließlich enthalten meine Ausführungen zur ersten Frage eine gewisse Unterstützung des Wunsches der Kommission, neben den Mitgliedstaaten auch selbst über ein beschränktes eigenes, völlig nach gemeinschaftlichen Maßstäben aufzuteilendes Kontingent verfügen zu können. Ein Gemeinschaftskontingent zugunsten von Transithändlern in den einzelnen Mitgliedstaaten könnte namentlich die Beschränkungen verringern, die

für sie derzeit aufgrund von Artikel 3 der Verordnung Nr. 2956/79 ungeachtet Artikel 52 EWG-Vertrag mit der Erlangung von Quoten in den verschiedenen Mitgliedstaaten verbunden sind, in die sie aus Drittländern eingeführtes gefrore-

nes Rindfleisch ausführen wollen. Die Einfuhr durch den Transithandel wird nämlich bei der globalen Aufteilung des Gemeinschaftskontingents auf die Mitgliedstaaten dem Bestimmungsland zugerechnet.