

URTEIL DES GERICHTSHOFES

5. Oktober 1994 \*

In der Rechtssache C-280/93

**Bundesrepublik Deutschland**, vertreten durch E. Röder, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, Bonn, und Rechtsanwalt J. Sedemund, Köln, als Bevollmächtigte,

Klägerin,

unterstützt durch

**Königreich Belgien**, vertreten durch J. Devadder, Verwaltungsdirektor im Juristischen Dienst des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Belgische Botschaft, 4, rue des Girondins, Luxemburg,

**Königreich der Niederlande**, vertreten durch J. W. de Zwaan und T. Heukels, stellvertretende Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Niederländische Botschaft, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

Streithelfer,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch J.-P. Jacqué, Direktor im Juristischen Dienst, und die Juristischen Berater B. Schloh, A. Brautigam und J. Huber als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: B. Eynard, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

unterstützt durch

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch den Juristischen Hauptberater P. Gilsdorf und durch U. Wölker, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

**Griechische Republik**, vertreten durch V. Kontolaimos, beigeordneter Rechtsberater im Juristischen Dienst des Staates, und V. Pelekou, Rechtsberaterin der Eingangsstufe in diesem Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Griechische Botschaft, 117, Val Sainte-Croix, Luxemburg,

**Königreich Spanien**, vertreten durch A. Navarro González, Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, und Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Juristischer Dienst des Staates für Verfahren beim Gerichtshof, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4-6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

**Französische Republik**, vertreten durch J.-P. Puissochet, Leiter der Direktion für Rechtsangelegenheiten des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und C. de Salins, Beraterin des Auswärtigen, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 9, boulevard du Prince Henri, Luxemburg,

**Italienische Republik**, vertreten durch Professor L. Ferrari Bravo, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

**Portugiesische Republik**, vertreten durch L. Fernandes, Direktor des Juristischen Dienstes der Generaldirektion für die Europäischen Gemeinschaften des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, Rechtsberaterin M. L. Duarte und Assessor Principal J. Santos Cardoso, Angehörige desselben Dienstes, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Portugiesische Botschaft, 33, allée Scheffer, Luxemburg,

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland**, vertreten durch S. L. Hudson, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte, Beistand: Barrister D. Anderson, Zustellungsanschrift: Britische Botschaft, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung von Titel IV und Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen (ABl. L 47, S. 1)

erläßt

## DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco und D. A. O. Edward, der Richter C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (Berichterstatter), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn und J. L. Murray,

Generalanwalt: C. Gulmann

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der deutschen Regierung, vertreten durch E. Röder und Rechtsanwalt J. Sedemund als Bevollmächtigte, der belgischen Regierung, vertreten durch J. Devadder als Bevollmächtigten, des Rates, vertreten durch J.-P. Jacqué, B. Schloh, A. Brautigam und J. Huber als Bevollmächtigte, der griechischen Regierung, vertreten durch V. Kontolaimos und V. Pelekou als Bevollmächtigte, der spanischen Regierung, vertreten durch Rosario Silva de Lapuerta als Bevollmächtigte, der französischen Regierung, vertreten durch C. de Salins und N. Eybalin, Sekretär des Auswärtigen in der Direktion für Rechtsangelegenheiten des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte, der portugiesischen Regierung, vertreten durch M. L. Duarte als Bevollmächtigte, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. L. Hudson als Bevollmächtigte, Beistand: Barrister D. Anderson, und der Kommission, vertreten durch den Juristischen Hauptberater P. Gilsdorf und den Rechtsberater E. de March als Bevollmächtigte, in der Sitzung vom 20. April 1994,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. Juni 1994,

folgendes

## Urteil

- 1 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Klageschrift, die am 14. Mai 1993 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigkeitserklärung von Titel IV und Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen (ABl. L 47, S. 1; im folgenden: Verordnung).
- 2 Vor der Prüfung der geltend gemachten Nichtigkeitsgründe sind die Rechtslage vor Erlass der Verordnung und die Vorschriften, die für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verordnung von Bedeutung sind, kurz darzustellen.

### Zur Lage vor Erlass der Verordnung

- 3 Die Umstände, unter denen die Verordnung erlassen wurde, werden in der zweiten Begründungserwägung wie folgt umrissen:

„In den Bananen erzeugenden Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gibt es bis heute nationale Marktordnungen, die den Erzeugern den Absatz ihrer Produktion auf dem Markt des betreffenden Mitgliedstaats sowie einen die Produktionskosten deckenden Erlös sichern sollen. Diese nationalen Marktordnungen sehen mengenmäßige Beschränkungen vor, die die Verwirklichung eines einheitlichen Marktes für Bananen behindern. Einige der Mitgliedstaaten, die keine Bananen erzeugen, gewähren Bananen aus den AKP-Staaten einen privilegierten Zugang zu

ihrem Markt, während andere eine liberalisierte Einfuhrregelung und ein Mitgliedstaat sogar eine Präferenzregelung anwenden. Diese unterschiedlichen Regelungen beeinträchtigen den freien Verkehr von Bananen innerhalb der Gemeinschaft und die Durchführung einer gemeinsamen Regelung für den Handel mit dritten Ländern. Im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes ist es erforderlich, eine ausgewogene und flexible gemeinsame Marktorganisation für Bananen einzuführen, die an die Stelle der verschiedenen nationalen Regelungen tritt.“

- 4 Vor dem Erlaß der Verordnung wurde in den Beneluxstaaten, Dänemark und Irland auf die Einfuhren von im wesentlichen aus Lateinamerika stammenden Bananen nur ein im Rahmen des GATT konsolidierter Zollsatz von 20 % erhoben. In Frankreich, im Vereinigten Königreich, in Italien, Spanien, Portugal und Griechenland waren die Inlandsmärkte geschützt, und der Verbrauch wurde entweder durch die Gemeinschaftserzeugung oder durch Einfuhren aus den AKP-Staaten gedeckt.
- 5 Wegen der strukturellen Defizite, die die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschafts-, aber auch der AKP-Produktionen beeinträchtigen, lagen die Produktionskosten und die Verbraucherpreise der Gemeinschafts- und AKP-Bananen erheblich über denen der Drittländersbananen.

### **Zum „Bananenprotokoll“**

- 6 Aufgrund des dem in Artikel 136 EWG-Vertrag vorgesehenen Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft beigefügten Protokolls (im folgenden: Bananenprotokoll) galt für die Bundesrepublik Deutschland eine Sonderregelung, wonach sie ein auf die

im Jahr 1956 eingeführten Mengen bezogenes Jahreskontingent Bananen zollfrei einführen konnte. Dieses Grundkontingent sollte entsprechend der fortschreitenden Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes schrittweise verringert werden. Die Jahreskontingente wurden nach den Berechnungsvorschriften der Absätze 3 und 4 des Protokolls erhöht. Sollte es den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten unmöglich sein, die von der Bundesrepublik Deutschland verlangten Mengen vollständig zu liefern, waren die beteiligten Mitgliedstaaten gemäß Absatz 6 bereit, einer entsprechenden Erhöhung des Kontingents zuzustimmen.

- 7 Absatz 4 Unterabsatz 3 des Bananenprotokolls bestimmte:

„Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission über die Aufhebung oder Änderung dieses Kontingents.“

- 8 Auf der Grundlage des Bananenprotokolls, das weiterhin angewandt wurde, obwohl das Assoziierungsabkommen am 31. Dezember 1962 außer Kraft trat, führte die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1992 aus Drittstaaten 1 371 000 Tonnen Bananen zollfrei ein, von denen 721 000 Tonnen nach den Absätzen 3 und 4 berechnet und weitere 650 000 Tonnen gemäß Absatz 6 dieses Protokolls beantragt und genehmigt worden waren.

### Zum Abkommen von Lomé

- 9 Die Einfuhr von Bananen aus den AKP-Staaten bestimmt sich nach dem Vierten AKP—EWG-Abkommen, das am 15. Dezember 1989 in Lomé unterzeichnet und mit Beschluß des Rates und der Kommission vom 25. Februar 1991 (ABl. L 229, S. 1; im folgenden: Abkommen von Lomé) genehmigt wurde.

10 Artikel 168 des Abkommens von Lomé bestimmt:

„(1) Waren mit Ursprung in den AKP-Staaten sind frei von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassen.

(2) a) Für Waren mit Ursprung in den AKP-Staaten,

— die in der Liste des Anhangs II des Vertrages aufgeführt sind und einer gemeinsamen Marktorganisation nach Artikel 40 des Vertrages unterliegen,

— die bei der Einfuhr in die Gemeinschaft im Rahmen der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik einer Sonderregelung unterliegen,

gelten bei der Einfuhr in die Gemeinschaft, abweichend von der allgemeinen Regelung, die gegenüber Drittländern Anwendung findet, folgende Bestimmungen:

i) Waren, für die nach den zum Zeitpunkt der Einfuhr geltenden gemeinschaftlichen Bestimmungen außer Zöllen keine andere Maßnahme bei der Einfuhr vorgesehen ist, sind zollfrei zur Einfuhr zugelassen,

- ii) für andere als die unter Ziffer i) fallenden Waren ergreift die Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen, um eine günstigere Regelung als diejenige für Drittländer, denen für die gleichen Waren die Meistbegünstigung eingeräumt wird, zu gewährleisten.

...“

- 11 Das dem Abkommen von Lomé beigefügte Protokoll Nr. 5 betreffend Bananen (im folgenden: Protokoll Nr. 5) sieht in Artikel 1 vor:

„Kein AKP-Staat wird bei der Ausfuhr seiner Bananen nach den Märkten der Gemeinschaft hinsichtlich des Zugangs zu seinen herkömmlichen Märkten und seiner Vorteile auf diesen Märkten ungünstiger gestellt sein als bisher oder derzeit.“

- 12 In der gemeinsamen Erklärung zu Protokoll Nr. 5, die Gegenstand des Anhangs LXXIV ist, heißt es,

„... daß die Gemeinschaft durch Artikel 1 des Protokolls Nr. 5 nicht daran gehindert werden darf, unter umfassender Konsultation mit den AKP-Staaten gemeinsame Regeln für Bananen mit der Maßgabe aufzustellen, daß kein AKP-Staat, der herkömmlicher Lieferant der Gemeinschaft ist, hinsichtlich des Zugangs zur Gemeinschaft und seiner Vorteile in der Gemeinschaft ungünstiger gestellt wird als er es bisher war oder derzeit ist“.

- 13 In einer speziellen Erklärung zu Protokoll Nr. 5, die Gegenstand des Anhangs LXXV ist, bestätigte die Gemeinschaft ausdrücklich die besonderen Rechte der AKP-Staaten, die herkömmliche Lieferanten sind.

## Zur angefochtenen Verordnung

- 14 Nach der dritten Begründungserwägung der Verordnung soll es im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation

„unter Einhaltung der Gemeinschaftspräferenz und der verschiedenen internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft möglich sein, Bananen aus der Gemeinschaft und aus den AKP-Staaten, den traditionellen Bananenlieferanten der Gemeinschaft, zu Preisen auf dem Gemeinschaftsmarkt abzusetzen, die sowohl den Erzeugern angemessene Erlöse gewährleisten als auch für die Verbraucher angemessen sind, ohne jedoch die Einfuhren von Bananen aus den anderen Bananen erzeugenden Drittländern zu behindern“.

- 15 In den Titeln I und II der Verordnung werden Qualitäts- und Vermarktungsnormen in der Gemeinschaft festgelegt sowie Erzeugerorganisationen und Konzertierungsmechanismen eingeführt.

- 16 Titel III führt für die Erzeuger in der Gemeinschaft bis zu einer Menge von 854 000 Tonnen, die auf die verschiedenen Erzeugungsgebiete in der Gemeinschaft aufgeteilt wird, eine Beihilferegelung zum Ausgleich etwaiger Erlöseinbußen ein.

- 17 Die Regelung für den Handel mit dritten Ländern in Titel IV sieht vor, daß die traditionellen Einfuhren von Bananen aus den AKP-Staaten in die Gemeinschaft wei-

terhin zollfrei erfolgen können. Im Anhang der Verordnung wird diese Menge auf 857 700 Tonnen festgesetzt und auf die traditionellen AKP-Lieferländer verteilt.

18 Artikel 18 der Verordnung bestimmt:

„(1) Jährlich wird ein Zollkontingent in Höhe von 2 Millionen Tonnen Eigengewicht für Einfuhren von Drittlandsbananen und nicht herkömmliche Einfuhren von AKP-Bananen eröffnet.

Im Rahmen dieses Zollkontingents wird auf Einfuhren von Drittlandsbananen eine Abgabe von 100 ECU/Tonne erhoben; nicht herkömmliche Einfuhren von AKP-Bananen unterliegen einem Zollsatz von Null.

...

(2) Außerhalb des Kontingents gemäß Absatz 1

— unterliegen die nicht herkömmlichen Einfuhren von AKP-Bananen einer Abgabe von 750 ECU/Tonnen;

— unterliegen die Einfuhren von Drittlandsbananen einer Abgabe von 850 ECU/Tonnen.

...“

19 Artikel 19 Absatz 1 sieht vor:

„Das Zollkontingent wird ab 1. Juli 1993 anteilig wie folgt eröffnet:

- a) 66,5 v. H. für die Gruppe der Marktbeteiligten, die Drittlandsbananen und/oder nichttraditionelle AKP-Bananen vermarktet haben;
- b) 30 v. H. für die Gruppe der Marktbeteiligten, die Gemeinschaftsbananen und/oder traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben;
- c) 3,5 v. H. für in der Gemeinschaft niedergelassene Marktbeteiligte, die ab 1992 mit der Vermarktung von anderen als Gemeinschafts- und/oder traditionellen AKP-Bananen beginnen.

...“

20 Gemäß Artikel 16 wird jährlich eine Bedarfsvorausschätzung über die Erzeugung und den Verbrauch in der Gemeinschaft sowie die voraussichtlichen Einfuhren und Ausfuhren erstellt; diese Bedarfsvorausschätzung kann erforderlichenfalls im Verlauf des Wirtschaftsjahres revidiert werden.

21 Artikel 18 Absatz 1 Unterabsatz 4 sieht eine Erhöhung des Umfangs des jährlichen Kontingents anhand der in Artikel 16 genannten Bedarfsvorausschätzung vor.

22 Artikel 20 stellt den Grundsatz der Übertragbarkeit der Einfuhrbescheinigungen auf und ermächtigt die Kommission, die Bedingungen für diese Übertragbarkeit festzulegen.

- 23 Gemäß Artikel 21 Absatz 2 wird das Zollkontingent, das in dem Bananenprotokoll genannt ist, aufgehoben.
- 24 Mit Beschluß vom 29. Juni 1993 in der Rechtssache C-280/93 R (Deutschland/Rat, Slg. 1993, I-3667) hat der Gerichtshof den Antrag der Bundesrepublik Deutschland auf einstweilige Anordnung zurückgewiesen, mit der ihr gestattet werden sollte, bis zur Entscheidung des Gerichtshofes in der Hauptsache die Einfuhr von Bananen mit Ursprung in Drittländern jährlich in der gleichen Menge wie im Jahr 1992 zur Einfuhr zollfrei zuzulassen.
- 25 Mit Beschlüssen vom 13. Juli 1993 sind die Griechische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, die Italienische Republik, die Portugiesische Republik, das Vereinigte Königreich und die Kommission in der Rechtssache als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden; mit Beschlüssen vom selben Tag sind das Königreich Belgien und das Königreich der Niederlande in der Rechtssache als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland zugelassen worden.
- 26 Die Bundesrepublik Deutschland stützt ihre Klage auf mehrere Nichtigkeitsgründe, mit denen sie eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften und einen Verstoß gegen die materiellen Bestimmungen und Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts, gegen das Abkommen von Lomé, gegen das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (im folgenden: GATT) sowie gegen das Bananenprotokoll geltend macht.

### Zur Verletzung wesentlicher Formvorschriften

- 27 Für diesen Klagegrund führt die Bundesrepublik Deutschland drei Argumente an.

- 28 Die Klägerin trägt erstens vor, das Verfahren zur Annahme der Verordnung sei nicht ordnungsgemäß gewesen, da der Text der Verordnung vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag abweiche, ohne daß ein neuer, vom Kollegium der Mitglieder der Kommission förmlich verabschiedeter Vorschlag vorgelegen habe. Das Vorschlagsrecht des Artikels 43 EWG-Vertrag stelle ein ureigenes Recht der Kommission auf Mitwirkung am Zustandekommen der Handlungen des Rates dar, und es könne nicht angehen, daß sich das mit einer Sache befaßte Kommissionsmitglied darauf beschränke, im Namen der Kommission einen im Rat ausgehandelten Kompromiß zu billigen. Artikel 27 der Geschäftsordnung der Kommission (ABl. 1963, Nr. 17, S. 181) gestatte eine vom Kollegialitätsprinzip abweichende Ermächtigung der Kommissionsmitglieder nur für eindeutig umschriebene Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung.
- 29 Die Bundesrepublik Deutschland führt zweitens aus, die Verordnung weise insoweit einen Begründungsmangel auf, als sie nur auf den ersten Vorschlag der Kommission Bezug nehme.
- 30 Sie macht drittens geltend, das Europäische Parlament hätte angesichts des wesentlichen Charakters der Änderungen, die der zweite Kommissionsvorschlag erfahren habe, erneut angehört werden müssen. Die Klägerin verweist insoweit auf zwei wesentliche Änderungen. Der im Rahmen des GATT konsolidierte Wertzoll von 20 %, der im ersten Vorschlag aufrechterhalten worden sei, sei durch einen spezifischen Zoll von 100 ECU/Tonne ersetzt worden. Das Teilzollkontingent von 30 % Drittlandsbananen habe nach dem ursprünglichen Vorschlag den Importeuren von Drittlandsbananen offengestanden, die sich verpflichtet hätten, eine bestimmte Menge von Gemeinschaftsbananen und/oder traditionellen AKP-Bananen zu vermarkten; auch hätten sich nach der ursprünglichen Regelung die Newcomer an diesem System der Partnerschaft beteiligen können, während ihre Teilquote nunmehr auf 3,5 % des Zollkontingents beschränkt sei.

31 Der Rat, insbesondere unterstützt von der Kommission, entgegnet, das Verfahren zur Annahme der Verordnung sei ordnungsgemäß gewesen und dem Rat habe ein geänderter Vorschlag der Kommission vorgelegen; die Verordnung brauche nicht sowohl auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission als auch auf die späteren Änderungen Bezug zu nehmen, und die vorgenommenen Änderungen hätten keine erneute Anhörung des Parlaments erforderlich gemacht.

32 Um die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens zur Annahme der Verordnung zu prüfen, ist der Ablauf dieses Verfahrens darzustellen, wie er in den Schriftsätzen und den Erklärungen des Rates und der Kommission in der mündlichen Verhandlung geschildert worden ist. Nach den — von der Klägerin nicht bestrittenen — Darlegungen der Kommission beauftragte das Kollegium der Kommissionsmitglieder sein für Landwirtschaft zuständiges Mitglied, die Verhandlungen über die Bananenregelung im Ministerrat vom 14. bis 17. Dezember 1992 im Kontext eines Gesamtkompromisses zu führen. Nach der Tagung des Rates unterrichtete das zuständige Kommissionsmitglied das Kollegium der Kommissionsmitglieder von den Ergebnissen dieser Tagung und u. a. auch von dem Bananenkompromiß, ohne daß das Kollegium der Kommissionsmitglieder daraufhin in bezug auf das Verfahren oder das Ergebnis der Verhandlungen irgendwelche Einwände erhoben hätte.

33 Am 12. Februar 1993 gab das mit der Sache befaßte Kommissionsmitglied vor dem Rat folgende Erklärung ab:

„Die Kommission bestätigt, daß der uns vorliegende Text den Vorschlag der Kommission wiedergibt, wie er bei dem politischen Kompromiß vom Dezember, so wie dieser in dem Text, über den der Rat abstimmen wird, in Rechtsvorschriften umgesetzt worden ist, geändert wurde.“

34 Am 13. Februar 1993 nahm der Rat die Verordnung mit qualifizierter Mehrheit an.

- 35 Aus dem Ablauf des Verfahrens und insbesondere auch in Anbetracht der vom zuständigen Kommissionsmitglied am 12. Februar 1993 vor dem Rat abgegebenen Erklärung ergibt sich, daß dem Rat zu dem Zeitpunkt, zu dem er endgültig beschlossen hat, also am 13. Februar, ein Vorschlag der Kommission vorlag, der gemäß dem politischen Kompromiß geändert worden war, dem das zuständige Kommissionsmitglied auf der Tagung des Rates vom Dezember 1992 im Namen der Kommission zugestimmt hatte und der vom Kollegium der Kommissionsmitglieder gebilligt worden war.
- 36 Die Tatsache, daß dieser geänderte Vorschlag keine Schriftform hatte, ist nicht von Bedeutung. Artikel 149 Absatz 3 EWG-Vertrag sieht vor, daß die Kommission, solange ein Beschluß des Rates nicht ergangen ist, ihren Vorschlag jederzeit im Verlauf der in den Absätzen 1 und 2 genannten Verfahren ändern kann, und verlangt nicht, daß diese geänderten Vorschläge notwendigerweise Schriftform aufweisen. Solche geänderten Vorschläge sind Teil des gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahrens, das sich durch eine gewisse Flexibilität auszeichnet, die erforderlich ist, um zwischen den Organen eine Meinungsübereinstimmung zu erreichen. Sie unterscheiden sich grundlegend von den Rechtsakten, die die Kommission erläßt und die die einzelnen unmittelbar betreffen. Unter diesen Umständen kann für die Annahme dieser Vorschläge nicht die strikte Einhaltung der Förmlichkeiten verlangt werden, die für den Erlass der Rechtsakte, die die einzelnen unmittelbar betreffen, vorgeschrieben sind (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache C-137/92 P, Kommission/BASF, Slg. 1994, I-2555).
- 37 Was die fehlende Bezugnahme auf den angeblichen zweiten Vorschlag betrifft, so ist festzustellen, daß es keinen neuen Vorschlag gegeben hat, sondern nur eine Änderung des ursprünglichen Vorschlags. Nach Artikel 190 EWG-Vertrag ist zwar in den Rechtsakten, die nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden können, auf den Kommissionsvorschlag Bezug zu nehmen, jedoch wird keine Bezugnahme auf die Änderung verlangt, die dieser Vorschlag später gegebenenfalls erfahren hat. Anders verhielte es sich nur dann, wenn die Kommission ihren Vorschlag zurückgezogen und durch einen neuen Vorschlag ersetzt hätte.
- 38 Um die Begründetheit des Arguments, es habe keine zweite Anhörung des Europäischen Parlaments stattgefunden, zu beurteilen, ist daran zu erinnern, daß eine erneute Anhörung des Europäischen Parlaments immer dann erforderlich ist, wenn

der endgültig verabschiedete Text als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört worden ist, es sei denn, die Änderungen entsprechen im wesentlichen einem vom Parlament selbst geäußerten Wunsch (vgl. Urteile vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-65/90, Parlament/Rat, Slg. 1992, I-4593, Randnr. 16, und vom 5. Oktober 1993 in den Rechtssachen C-13/92 bis C-16/92, Driessen u. a., Slg. 1993, I-4751, Randnr. 23).

- 39 Daher ist zu prüfen, ob die von der Klägerin erwähnten Änderungen das Wesen des Textes als Ganzes gesehen betreffen.
- 40 Insoweit ist festzustellen, daß der ursprüngliche Vorschlag der Kommission ebenso wie der geänderte Vorschlag ein Kontingent von 2 Millionen Tonnen für Drittlandsbananen und nichtherkömmliche AKP-Bananen vorsah, um die Einfuhren unter Kontrolle zu halten. Die Ersetzung des Wertzolls durch den spezifischen Zoll stellt zwar eine rechtliche Änderung dar, sie dient aber der Erreichung dieses Zieles. Es ist nicht dargetan, daß die Einführung des spezifischen Zolles eine Zunahme der Beschränkungen der Einfuhr von Drittlandsbananen in die Gemeinschaft zur Folge haben mußte, da sich dieser spezifische Zoll für die Importeure nicht als eine höhere finanzielle Belastung als der Wertzoll von 20 % ausgewirkt hat. Außerdem war dieser Wertzoll, obwohl er im Rahmen des GATT konsolidiert worden war, nur in einigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft anwendbar, während in den meisten Mitgliedstaaten — mit Ausnahme der Klägerin — restriktivere Einfuhrregelungen galten.
- 41 Die Aufteilung des Einfuhrkontingents sowohl im ursprünglichen als auch im geänderten Vorschlag bezweckt, wie aus der dreizehnten Begründungserwägung der Verordnung hervorgeht, zwischen Marktbeteiligten, die zuvor Drittlandsbananen und nichtherkömmliche AKP-Bananen vermarktet haben, und Marktbeteiligten, die zuvor Gemeinschaftsbananen und herkömmliche AKP-Bananen vermarktet haben, zu unterscheiden und dabei gleichzeitig den neuen Marktbeteiligten eine bestimmte Menge vorzubehalten. Die Einführung von Teilquoten für die verschie-

denen Gruppen von Marktbeteiligten anstelle des ursprünglich vorgesehenen Systems der Partnerschaft betrifft nur eine technische Modalität der Durchführung dieser Unterscheidung, die der Rat als unerlässlich für die Sicherung des Absatzes der Gemeinschafts- und AKP-Bananen ansehen konnte und die die Grundstruktur der Verordnung nicht berührt.

- 42 Die Änderungen, die die Kommission an ihrem Vorschlag vornahm, haben somit das Wesen der Verordnung als Ganzes gesehen nicht beeinträchtigt und daher keine erneute Anhörung des Parlaments erforderlich gemacht.
- 43 Aufgrund all dieser Erwägungen ist der erste Klagegrund, mit dem eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften geltend gemacht wird, zurückzuweisen.

### **Zum Verstoß gegen die materiellen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts**

- 44 Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, Titel IV der Verordnung verstoße gegen die Artikel 39 ff. EWG-Vertrag über die gemeinsame Agrarpolitik, die Wettbewerbsregeln, bestimmte Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 45 Der Rat entgegnet, die Verordnung stehe mit den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik und den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in Einklang.

*Zum Verstoß gegen Artikel 39 EWG-Vertrag*

- 46 Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, die mit der Verordnung verfolgten Ziele, nämlich die Gewährleistung einer Gemeinschaftserzeugung und die Aufrechterhaltung des Einkommens der Gemeinschaftserzeuger, fielen nicht unter Artikel 39 EWG-Vertrag. Die Sicherung der Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung könne nur durch eine Produktivitätssteigerung erreicht werden. Das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage und der deutliche Anstieg der Bananenpreise insbesondere auf dem deutschen Markt belegten, daß die Verordnung unter Verstoß gegen Artikel 39 nicht die Stabilisierung der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung und angemessene Verbraucherpreise gewährleiste.
- 47 Um die Begründetheit dieser Rügen zu beurteilen, ist zunächst daran zu erinnern, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Gemeinschaftsorgane bei der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik für den ständigen Ausgleich sorgen müssen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können, und gegebenenfalls dem einen oder anderen unter ihnen den zeitweiligen Vorrang einräumen müssen, den die wirtschaftlichen Tatsachen oder Umstände, im Hinblick auf die sie ihre Entscheidungen erlassen, gebieten (vgl. Urteil vom 19. März 1992 in der Rechtssache C-311/90, Hierl, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 13). Die Rechtsprechung erkennt auch an, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, das der politischen Verantwortung entspricht, die ihm die Artikel 40 und 43 übertragen (vgl. Urteil vom 21. Februar 1990 in den Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88, Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr. 14, und Urteil vom 19. März 1992, Hierl, a. a. O., Randnr. 13).
- 48 Sodann ist festzustellen, daß Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag in Buchstabe a ausdrücklich darauf abzielt, die Produktivität zu steigern, und in Buchstabe b, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, und daß Artikel 40 Absatz 3 eine Reihe von Instrumenten nennt, um die Verwirklichung dieser Ziele zu garantieren, insbesondere Beihilfen für die Erzeugung oder die Verteilung und gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Einfuhren, wie sie mit der Verordnung eingeführt worden sind.

- 49 Daraus folgt, daß der Rat ohne Verstoß gegen Artikel 39 EWG-Vertrag danach streben konnte, das Einkommen der betroffenen landwirtschaftlichen Bevölkerung zu sichern, indem er das Niveau der bestehenden Gemeinschaftserzeugung gewährleistete und bestimmte Mechanismen, die geeignet sind, die Produktivität der Gemeinschaftserzeugung zu steigern, insbesondere gemeinsame Qualitätsnormen und Erzeugerorganisationen, vorsah.
- 50 Die Klägerin kann auch nicht behaupten, daß die Verordnung den in Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben c und d EWG-Vertrag genannten Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik zuwiderlaufe, da sie gerade bezweckt, den Markt durch die Gewährleistung einer Gemeinschaftserzeugung und die Steuerung der Einfuhren zu stabilisieren, und durch eben diese Mechanismen, ergänzt um den, der erforderlichenfalls eine Erhöhung des Einfuhrkontingents ermöglicht, die Versorgung sicherstellt.
- 51 Zu der Rüge, die Verordnung habe insbesondere auf dem Markt der Klägerin entgegen Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e eine Preiserhöhung bewirkt, ist zu bemerken, daß die Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation, die an die Stelle nationaler Regelungen tritt, die durch bedeutende Preisunterschiede gekennzeichnet sind, unausweichlich eine Anpassung der Preise in der ganzen Gemeinschaft bewirkt und daß das Ziel angemessener Verbraucherpreise nicht auf jedem Inlandsmarkt, sondern auf dem gesamten Gemeinsamen Markt zu betrachten ist. Außerdem können nach dem, was oben in Randnummer 47 ausgeführt worden ist, die Gemeinschaftsorgane im Rahmen des Ermessens, über das sie bei der Durchführung einer gemeinsamen Marktorganisation verfügen, bestimmten Zielen des Artikels 39 zeitweilig den Vorrang vor anderen einräumen.
- 52 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, daß die Rüge des Verstoßes gegen Artikel 39 unbegründet ist.

*Zur Überschreitung der Grenzen der Artikel 39, 42 und 43 EWG-Vertrag*

- 53 Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, eine Entwicklungspolitik zugunsten der AKP-Staaten, wie sie mit der Verordnung verfolgt werde, könne nicht auf die Bestimmungen über die gemeinsame Agrarpolitik gestützt werden, sondern allenfalls auf die Artikel 235 oder 238 EWG-Vertrag.
- 54 Insoweit ist erstens daran zu erinnern, daß Artikel 43 EWG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage für jede Regelung über die Produktion und die Vermarktung der im Anhang II des Vertrages aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse ist, die zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik beiträgt. Auch wenn sich also diese Regelungen sowohl auf Ziele der Agrarpolitik als auch auf andere Ziele, die auf der Grundlage anderer Vertragsbestimmungen verfolgt werden, beziehen, so läßt sich doch aus dem Vorhandensein dieser Bestimmungen nichts für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs von Artikel 43 EWG-Vertrag herleiten (vgl. Urteile vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnrn. 14 und 16, und vom 16. November 1989 in der Rechtssache C-131/87, Kommission/Rat, Slg. 1989, 3743, Randnrn. 10 und 11).
- 55 Zweitens ist darauf hinzuweisen, daß die Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation neben der Regelung der Gemeinschaftserzeugung die Errichtung einer Einfuhrregelung erfordert, um die Stabilisierung der Märkte und den Absatz der Gemeinschaftserzeugung zu gewährleisten, wenn der interne und der externe Aspekt der gemeinsamen Politik — wie im vorliegenden Fall — unlösbar miteinander verbunden sind.

- 56 Drittens ist zu bemerken, daß die Gemeinschaftsorgane im Rahmen der Durchführung interner Politiken insbesondere im Agrarbereich nicht die internationalen Verpflichtungen außer acht lassen dürfen, die die Gemeinschaft aufgrund des Abkommens von Lomé übernommen hat.
- 57 Aus dem Vorstehenden folgt, daß die Rüge der Überschreitung der Grenzen der Artikel 39, 42 und 43 EWG-Vertrag in bezug auf die Regelung für die Einfuhren aus den AKP-Staaten unbegründet ist.

*Zum Verstoß gegen den Grundsatz eines unverfälschten Wettbewerbs*

- 58 Die Bundesrepublik Deutschland macht geltend, die Modalitäten der Aufteilung des Zollkontingents verstießen gegen das in Artikel 3 Buchstabe f EWG-Vertrag vorgeschriebene Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs, da sie eine Umverteilung von Marktanteilen und Einkommen auf Kosten der traditionellen Importeure von Drittlandsbananen durch Hoheitsakt bewirkten. Daß es für diese Importeure nicht möglich sei, sich auf den Gemeinschafts- und AKP-Märkten einzudecken, und sie den Vermarktern von Gemeinschafts- und AKP-Bananen Einfuhrbescheinigungen für Drittlandsbananen abkaufen müßten, verschaffe diesen letztgenannten unverdiente finanzielle Vorteile.
- 59 Dazu ist zu bemerken, daß die Errichtung eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs nicht das einzige in Artikel 3 EWG-Vertrag genannte Ziel ist, der insbesondere auch die Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik vorsieht.

60 Die Verfasser des Vertrages haben in dem Bewußtsein, daß sich die gleichzeitige Verfolgung dieser beiden Ziele zu bestimmten Zeitpunkten und unter bestimmten Umständen als schwierig erweisen könnte, in Artikel 42 Absatz 1 EWG-Vertrag folgendes vorgesehen:

„Das Kapitel über die Wettbewerbsregeln findet auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39 im Rahmen des Artikels 43 Absätze 2 und 3 und gemäß dem dort vorgesehenen Verfahren bestimmt.“

61 Damit werden sowohl der Vorrang der Agrarpolitik vor den Zielen des Vertrages im Wettbewerbsbereich als auch die Befugnis des Rates, darüber zu entscheiden, inwieweit die Wettbewerbsregeln im Agrarsektor Anwendung finden, anerkannt.

62 Unter diesen Umständen kann die Rüge des Verstoßes gegen den Grundsatz eines unverfälschten Wettbewerbs nicht durchgreifen.

63 Die Argumente zur Begründung dieser Rüge, die sich auf die Benachteiligung der Importeure von Drittlandsbananen beziehen, werden hiernach im Rahmen der Prüfung des Klagegrundes des Verstoßes gegen die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze untersucht.

*Zum Verstoß gegen die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze*

64 Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, die Aufteilung des Zollkontingents stelle eine ungerechtfertigte Diskriminierung zum Nachteil der Vermarkter von

Drittlandsbananen dar. Der Verlust von Marktanteilen, den diese Marktbeteiligten erlitten, stelle einen Eingriff in ihr Eigentumsrecht und ihr Recht auf freie Berufsausübung sowie in ihre wohlverworbenen Rechte dar. Die Einführung des Zollkontingents, seines Verteilungsschlüssels und des prohibitiven Zollsatzes für die über das Zollkontingent hinausgehenden Einfuhren verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da ein System direkter Beihilfen an die Erzeuger ausgereicht hätte, um den Absatz der Gemeinschafts- und AKP-Erzeugung zu sichern.

- 65 Im Rahmen der Rüge des Verstoßes gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung macht die Klägerin geltend, die Aufteilung des Zollkontingents zugunsten der Importeure von Gemeinschafts- und/oder traditionellen AKP-Bananen laufe tatsächlich darauf hinaus, daß diesen Importeuren durch Hoheitsakt ein Anteil von 30 % des Marktes übertragen werde. Diese Aufteilung zum Nachteil der Gruppe der Vermarkter von Drittlandsbananen, die durch nichts gerechtfertigt sei, stelle eine mit dem EWG-Vertrag unvereinbare Diskriminierung dar.
- 66 Dazu ist zu bemerken, daß nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu schaffende gemeinsame Organisation der Agrarmärkte „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen [hat]“.
- 67 Nach ständiger Rechtsprechung ist das in dieser Vorschrift niedergelegte Diskriminierungsverbot nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört (vgl. Urteile vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90, Kühn, Slg. 1992, I-35, Randnr. 18, und vom 27. Januar 1994 in der Rechtssache C-98/91, Herbrink, Slg. 1994, I-223, Randnr. 27) und der verlangt, daß vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre (vgl. Urteil vom 25. November 1986 in den Rechtssachen 201/85 und 202/85, Klensch u. a., Slg. 1986, 3477, Randnr. 9, und Urteil Wuidart u. a., a. a. O., Randnr. 13).

- 68 Die gemeinsame Marktorganisation für Bananen faßt Wirtschaftsteilnehmer zu Gruppen zusammen, die weder Erzeuger noch Verbraucher sind. Wegen der Allgemeinheit des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung gilt das Diskriminierungsverbot jedoch auch für andere Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen.
- 69 Um das Vorliegen einer Diskriminierung festzustellen, ist daher zu prüfen, ob die angefochtene Verordnung vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt.
- 70 Insoweit ist darauf hinzuweisen, daß vor dem Erlaß der Verordnung der Bananensektor auf Gemeinschaftsebene durch das gleichzeitige Bestehen von offenen Inlandsmärkten, die zudem unterschiedlichen Regeln unterworfen waren, und geschützten Inlandsmärkten gekennzeichnet war. Die rechtlichen Regelungen, die für die Einfuhr von Bananen in den verschiedenen Mitgliedstaaten galten, entsprachen weitgehend denen, die in diesen Mitgliedstaaten vor der Gründung der Gemeinschaft oder vor ihrem Beitritt zur Gemeinschaft bestanden hatten.
- 71 Auf den offenen Inlandsmärkten konnten sich die Wirtschaftsteilnehmer mit Drittlandsbananen versorgen, ohne mengenmäßigen Beschränkungen zu unterliegen. Für die Importeure auf dem deutschen Markt galt sogar eine Zollbefreiung innerhalb eines Kontingents, das auf der Grundlage des Bananenprotokolls regelmäßig angepaßt wurde. Dagegen war auf den geschützten Inlandsmärkten gewährleistet, daß die Wirtschaftsteilnehmer, die Gemeinschafts- und traditionelle AKP-Bananen vermarkteten, ihre Erzeugnisse absetzen konnten, ohne der Konkurrenz der Vermarkter von wettbewerbsfähigeren Drittlandsbananen ausgesetzt zu sein. Aus den in Randnummer 5 dieses Urteils genannten Gründen lag der Verkaufspreis der Gemeinschafts- und AKP-Bananen nämlich erheblich über dem der Drittlandsbananen.

- 72 Daher ist festzustellen, daß vor dem Erlaß der Verordnung die Situation der Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern, auf die das Zollkontingent aufgeteilt wird, nicht vergleichbar war.
- 73 Zwar sind diese Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern nach dem Inkrafttreten der Verordnung von den erlassenen Maßnahmen in unterschiedlicher Weise betroffen. Den Wirtschaftsteilnehmern, die sich traditionell im wesentlichen mit Drittlandsbananen versorgt haben, werden von nun an Beschränkungen ihrer Einfuhrmöglichkeiten auferlegt, während denen, die bis dahin gezwungen waren, im wesentlichen Gemeinschafts- und AKP-Bananen zu vermarkten, die Möglichkeit eingeräumt wird, bestimmte Mengen Drittlandsbananen einzuführen.
- 74 Eine derartige unterschiedliche Behandlung ist jedoch in Anbetracht der unterschiedlichen Situation, in der sich die verschiedenen Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern vor der Einführung der gemeinsamen Marktorganisation befunden haben, naturgemäß mit dem Ziel einer Integration bisher abgeschotteter Märkte verbunden. Die Verordnung bezweckt nämlich, den Absatz der Gemeinschaftserzeugung und der traditionellen AKP-Erzeugung zu sichern, was die Herstellung eines gewissen Gleichgewichts zwischen den beiden betroffenen Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern impliziert.
- 75 Folglich ist die Rüge des Verstoßes gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung als unbegründet zurückzuweisen.
- 76 Die Rechtmäßigkeit der gegenüber den verschiedenen Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern erlassenen Maßnahmen ist somit im Rahmen der übrigen Rügen der Klägerin zu prüfen.

- 77 Zum Eingriff in das Eigentumsrecht macht die Klägerin geltend, indem die angefochtene Verordnung den Wirtschaftsteilnehmern, die traditionell Drittlandsbananen vermarktet hätten, langfristig Marktanteile entzogen habe, habe sie das Eigentumsrecht dieser Wirtschaftsteilnehmer verletzt und in ihr Recht auf freie Berufsausübung eingegriffen.
- 78 Dazu ist zu bemerken, daß sowohl das Eigentumsrecht als auch die freie Berufsausübung zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehören. Diese Grundsätze können jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden. Folglich können die Ausübung des Eigentumsrechts und die freie Berufsausübung namentlich im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet (vgl. Urteile vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87, Schröder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 15, und vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88, Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 18, sowie Urteil Kühn, a. a. O., Randnr. 16).
- 79 Das Eigentumsrecht der Vermarkter von Drittlandsbananen wird durch die Einführung des Gemeinschaftskontingents und die Vorschriften über dessen Aufteilung nicht in Frage gestellt. Kein Wirtschaftsteilnehmer kann nämlich ein Eigentumsrecht an einem Marktanteil geltend machen, den er zu einem Zeitpunkt vor der Einführung einer gemeinsamen Marktorganisation besessen hat, da ein solcher Marktanteil nur eine augenblickliche wirtschaftliche Position darstellt, die den mit einer Änderung der Umstände verbundenen Risiken ausgesetzt ist.
- 80 Ein Wirtschaftsteilnehmer kann auch kein wohlerworbenes Recht oder auch nur ein berechtigtes Vertrauen auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation, die durch Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens verändert werden kann, geltend machen (vgl. Urteil vom 28. Oktober 1982 in der

Rechtssache 52/81, Faust/Kommission, Slg. 1982, 3745, Randnr. 27), besonders dann nicht, wenn die bestehende Situation mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes unvereinbar ist.

- 81 Zu dem behaupteten Eingriff in das Recht auf freie Berufsausübung ist festzustellen, daß die Einführung des Zollkontingents und des Mechanismus seiner Aufteilung tatsächlich die Wettbewerbsstellung insbesondere der Wirtschaftsteilnehmer auf dem deutschen Markt ändert, die bis dahin als einzige Drittlandsbananen ohne jede Zollbeschränkung im Rahmen eines jährlich an die Bedürfnisse des Marktes angepaßten Kontingents einführen konnten. Es ist aber noch zu prüfen, ob die mit der Verordnung eingeführten Beschränkungen dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und dieses Recht nicht in seinem Wesensgehalt antasten.
- 82 Die den Wirtschaftsteilnehmern auf dem deutschen Markt auferlegte Beschränkung der Möglichkeit, Drittlandsbananen einzuführen, ist naturgemäß mit der Einführung einer gemeinsamen Marktorganisation verbunden, die darauf abzielt, die Wahrung der Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag und die Erfüllung der von der Gemeinschaft aufgrund des Abkommens von Lomé übernommenen internationalen Verpflichtungen zu sichern. Denn die Abschaffung der unterschiedlichen nationalen Regelungen, insbesondere der Ausnahmeregelung, von der die Wirtschaftsteilnehmer auf dem deutschen Markt weiterhin profitiert hatten, wie auch der Schutzregelungen, die auf anderen Inlandsmärkten den Vermarktern von Gemeinschafts- und traditionellen AKP-Bananen zugute gekommen waren, machte eine Beschränkung des Volumens der Einfuhren von Drittlandsbananen in die Gemeinschaft erforderlich. Es handelte sich nämlich darum, die Verwirklichung einer gemeinsamen Marktorganisation zu gewährleisten und gleichzeitig zu verhindern, daß die Gemeinschafts- und AKP-Bananen infolge des Verschwindens der Schutzbarrieren, die ihren Absatz unter Ausschluß der Konkurrenz der Drittlandsbananen gesichert hatten, vom Gemeinsamen Markt verdrängt wurden.
- 83 Die unterschiedliche Situation der Vermarkter von Bananen in den verschiedenen Mitgliedstaaten erforderte ihrerseits im Hinblick auf das Ziel der Integration der

einzelnen Inlandsmärkte die Einführung eines Mechanismus der Aufteilung des Zollkontingents auf die verschiedenen Gruppen betroffener Wirtschaftsteilnehmer. Dieser Mechanismus bezweckt, die Vermarkter von Gemeinschafts- und traditionellen AKP-Bananen zu veranlassen, sich mit Drittlandsbananen zu versorgen, ebenso wie er darauf abzielt, die Importeure von Drittlandsbananen dazu zu bewegen, Gemeinschafts- und AKP-Bananen zu vertreiben. Im übrigen soll er es den Wirtschaftsteilnehmern, die traditionell Drittlandsbananen vermarktet haben, langfristig ermöglichen, sich auf der Ebene des gemeinschaftlichen Globalkontingents an den beiden Teilkontingenten, die eingeführt worden sind, zu beteiligen.

- 84 Was insbesondere die Kritik der Klägerin angeht, daß die Anwendung der Verordnung zu einem Handel mit Einfuhrbescheinigungen zwischen den Vermarktern von Gemeinschafts- und traditionellen AKP-Bananen und den traditionellen Importeuren von Drittlandsbananen zum Nachteil dieser Importeure geführt habe, so ist darauf hinzuweisen, daß die Verordnung in Artikel 20 den Grundsatz der Übertragbarkeit der Bescheinigungen anerkennt. Dieser Grundsatz führt zu dem praktischen Ergebnis, daß der Inhaber einer Bescheinigung, anstatt selbst Drittlandsbananen einzuführen und zu verkaufen, sein Einfuhrrecht einem anderen Wirtschaftsteilnehmer übertragen kann, der die Einfuhr selbst vornehmen will.
- 85 Der Grundsatz der Übertragbarkeit, dessen System in der nach Erhebung der vorliegenden Klage erlassenen Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 der Kommission vom 10. Juni 1993 mit Durchführungsbestimmungen zu der Einfuhrregelung für Bananen (ABl. L 142, S. 6) festgelegt worden ist, gilt aber nicht nur für die gemeinsame Marktorganisation für Bananen, sondern besteht auch in anderen Sektoren der Agrarpolitik, insbesondere was die Handelsbeziehungen mit den Drittländern betrifft.
- 86 Außerdem stellt die Übertragung der Einfuhrbescheinigungen eine Möglichkeit dar, von der die verschiedenen Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern aufgrund der Verordnung nach Maßgabe ihrer geschäftlichen Interessen Gebrauch machen können. Der finanzielle Vorteil, den diese Verkaufsart den Vermarktern von

Gemeinschafts- und traditionellen AKP-Bananen gegebenenfalls verschaffen kann, stellt eine notwendige Folge des Grundsatzes der Übertragbarkeit der Bescheinigungen dar und ist in dem allgemeineren Kontext der gesamten Maßnahmen zu beurteilen, die der Rat im Hinblick auf die Gewährleistung des Absatzes der Gemeinschafts- und traditionellen AKP-Erzeugnisse erlassen hat. In diesem Kontext ist dieser Vorteil als ein Mittel anzusehen, das zur Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsteilnehmer, die Gemeinschafts- und AKP-Bananen vermarkten, beitragen und die Integration der Märkte der Mitgliedstaaten erleichtern soll.

- 87 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß der mit der Verordnung vorgenommene Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entspricht und dieses Recht nicht in seinem Wesensgehalt antastet.
- 88 Die Klägerin macht außerdem geltend, die Regelung für den Handel mit Drittländern verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da das Ziel einer Unterstützung der AKP-Erzeuger sowie einer Sicherung der Einkommen der Gemeinschaftserzeuger durch Maßnahmen hätte erreicht werden können, die den Wettbewerb und die Interessen bestimmter Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern weniger beeinträchtigen.
- 89 Insoweit ist daran zu erinnern, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, das der politischen Verantwortung entspricht, die ihm die Artikel 40 und 43 EWG-Vertrag übertragen.
- 90 Der Gerichtshof hat entschieden, daß die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein kann, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Zieles, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist. Ist der Gemeinschaftsgesetzgeber insbesondere für den Erlass einer Regelung genötigt, die künftigen Auswirkungen dieser Regelung zu beurteilen, und lassen sich diese Auswirkungen nicht genau vorhersehen, so kann seine Beurteilung nur dann beanstandet werden, wenn sie im Hinblick auf die Erkenntnisse,

über die er im Zeitpunkt des Erlasses der Regelung verfügte, offensichtlich irrig erscheint (vgl. Urteil Wuidart u. a., a. a. O., Randnr. 14, und Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 14).

- 91 Diese Einschränkung der Kontrolle des Gerichtshofes ist insbesondere dann geboten, wenn sich der Rat veranlaßt sieht, bei der Verwirklichung einer gemeinsamen Marktorganisation einen Ausgleich zwischen divergierenden Interessen herbeizuführen und auf diese Weise im Rahmen der in seine eigene Verantwortung fallenden politischen Entscheidungen eine Auswahl zu treffen.
- 92 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Erörterungen vor dem Gerichtshof, daß der Rat insbesondere die gegensätzlichen Interessen bestimmter Bananen erzeugender Mitgliedstaaten, die bestrebt waren, ihrer in wirtschaftlich benachteiligten Regionen lebenden landwirtschaftlichen Bevölkerung den Absatz einer für sie lebenswichtigen Erzeugung zu sichern und damit soziale Unruhen zu verhindern, und anderer, keine Bananen erzeugender Mitgliedstaaten, die vor allem bestrebt waren, ihren Verbrauchern eine Bananenversorgung zu den besten Preisbedingungen und einen unbeschränkten Zugang zur Erzeugung der Drittländer zu sichern, miteinander in Einklang bringen mußte.
- 93 Die deutsche Regierung weist darauf hin, daß das verfolgte Ziel durch weniger einschneidende Maßnahmen hätte erreicht werden können, nämlich durch eine ausführlichere Beihilferegelung für die Gemeinschafts- und AKP-Erzeuger in Verbindung mit einem Abschöpfungsmechanismus bei der Einfuhr von Drittländerbananen zur Finanzierung dieser Beihilferegelung.
- 94 Zwar ist nicht auszuschließen, daß andere Mittel in Betracht kommen konnten, um das angestrebte Ergebnis zu erreichen; der Gerichtshof kann jedoch nicht die Beurteilung des Rates in der Frage, ob die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewählten Maßnahmen mehr oder weniger angemessen sind, durch seine eigene Beurteilung ersetzen, wenn der Beweis nicht erbracht ist, daß diese Maßnahmen zur Verwirklichung des verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet waren.

- 95 Die Klägerin hat aber nicht nachgewiesen, daß der Rat offensichtlich ungeeignete Maßnahmen erlassen oder angesichts der Erkenntnisse, über die er im Zeitpunkt des Erlasses der Regelung verfügte, eine offensichtlich irrige Beurteilung vorgenommen hat.
- 96 Die Regelung für den Handel mit Drittländern, insbesondere die Einführung eines Zollkontingents und eines Aufteilungsmechanismus, stellt zudem — neben der Einführung gemeinsamer Qualitäts- und Vermarktungsnormen sowie einer Beihilferegelung — nur eines der Instrumente dar, die in der Verordnung vorgesehen sind, um namentlich den Absatz der Gemeinschaftserzeugung zu sichern.
- 97 Im übrigen ist nicht offenkundig, daß die von der Klägerin vorgeschlagenen Alternativmaßnahmen geeignet wären, das Ziel einer Integration der Märkte, das jeder gemeinsamen Marktorganisation zugrunde liegt, zu verwirklichen.
- 98 Daraus folgt, daß auch die Rügen der Verletzung des Eigentumsrechts, des Verstoßes gegen wohlerworbene Rechte, des Eingriffs in das Recht auf freie Berufsausübung und der Nichteinhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit als unbegründet zurückzuweisen sind.
- 99 Aufgrund all dieser Erwägungen ist der Klagegrund des Verstoßes gegen die materiellen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zurückzuweisen.

### Zum Verstoß gegen Artikel 168 des Abkommens von Lomé

- 100 Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, Artikel 168 Absatz 1 des Abkommens von Lomé befreie die Einfuhr von AKP-Waren von jedem Zoll. Der Rat könne

sich für eine unterschiedliche Behandlung der traditionellen und der nichttraditionellen Einfuhren von AKP-Bananen nicht auf Absatz 2 Buchstabe a dieses Artikels berufen.

101 Insoweit genügt die Feststellung, daß die Einfuhr von Bananen aus den AKP-Staaten im Hinblick auf die Einführung eines Zollkontingents unter Artikel 168 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer ii des Abkommens von Lomé fällt, der in Randnummer 10 dieses Urteils wiedergegeben ist. Gemäß dem Protokoll Nr. 5 hat die Gemeinschaft nur den Bananenmengen, die aus jedem traditionellen AKP-Lieferland im besten Jahr vor 1991 tatsächlich „zum Zollsatz von Null“ eingeführt wurden, zollfreien Zugang zu gewähren. Die Anhänge LXXIV und LXXV in bezug auf dieses Protokoll bestätigen im übrigen, daß die Gemeinschaft nur verpflichtet ist, bezüglich des Zugangs der AKP-Bananen zum Gemeinschaftsmarkt diejenigen Vorteile der AKP-Staaten aufrechtzuerhalten, die vor dem Abkommen von Lomé bestanden.

102 Unter diesen Umständen ist der Klagegrund des Verstoßes gegen Artikel 168 des Abkommens von Lomé zurückzuweisen.

### Zum Verstoß gegen die Vorschriften des GATT

103 Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, die Beachtung der Vorschriften des GATT sei unabhängig von der Frage der unmittelbaren Wirkung des GATT Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftshandlungen und die Verordnung verstoße gegen bestimmte grundlegende Bestimmungen dieses Abkommens.

104 Der Rat, insbesondere unterstützt von der Kommission, entgegnet, die Rechtmäßigkeit einer Gemeinschaftshandlung könne außer in dem speziellen Fall, daß die

Gemeinschaftsvorschriften zur Erfüllung der im Rahmen des GATT eingegangenen Verpflichtungen erlassen worden seien, nicht unter Berufung auf das GATT bestritten werden.

- 105 Für die Entscheidung der Frage, ob sich die Klägerin auf bestimmte Vorschriften des GATT berufen kann, um die Rechtmäßigkeit der Verordnung zu bestreiten, ist daran zu erinnern, daß der Gerichtshof anerkannt hat, daß die Gemeinschaft an die Bestimmungen dieses Abkommens gebunden ist. Er hat jedoch auch festgestellt, daß für die Beurteilung der Bedeutung des GATT in der Gemeinschaftsrechtsordnung Sinn, Aufbau und Wortlaut dieses Abkommens zu berücksichtigen sind.
- 106 Insoweit hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung ausgeführt, daß das GATT, dem nach seiner Präambel das Prinzip von Verhandlungen „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen“ zugrunde liegt, durch die große Flexibilität seiner Bestimmungen gekennzeichnet ist, insbesondere derjenigen, die die Möglichkeiten einer Abweichung, die Maßnahmen, die bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten getroffen werden können, und die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien betreffen.
- 107 Wie der Gerichtshof festgestellt hat, umfassen diese Maßnahmen für die Beilegung von Streitigkeiten je nach Lage des Falles schriftliche Vorstellungen oder Vorschläge, die „einer wohlwollenden Prüfung [zu] unterziehen“ sind, sowie Untersuchungen gegebenenfalls mit nachfolgenden Empfehlungen, Konsultierungen oder Entscheidungen *der Vertragsparteien*, darunter die Ermächtigung bestimmter Vertragsparteien, gegenüber anderen Vertragsparteien die Anwendung sämtlicher sich aus dem Abkommen ergebender Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen auszusetzen, und schließlich im Fall einer solchen Aussetzung die Möglichkeit für die betroffene Partei, von dem Abkommen zurückzutreten.
- 108 Der Gerichtshof hat bemerkt, daß für den Fall, daß bestimmte Erzeuger infolge einer aufgrund des Abkommens bestehenden Verpflichtung oder infolge eines

Zugeständnisses hinsichtlich einer Präferenz einen ernsthaften Schaden erleiden oder zu erleiden drohen, eine Vertragspartei nach Artikel XIX die Möglichkeit hat, die Verpflichtung einseitig aufzuheben und das Zugeständnis zurückzunehmen oder abzuändern, und zwar entweder, wenn die beteiligten Vertragsparteien nicht zu einem Einvernehmen gelangen, nach Konsultation sämtlicher Vertragsparteien oder auch ohne vorherige Konsultation, wenn Eile geboten und die Maßnahme vorläufiger Natur ist (vgl. Urteile vom 12. Dezember 1972 in den Rechtssachen 21/72 bis 24/72, International Fruit Company, Slg. 1972, 1219, Randnrn. 21, 25 und 26, vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 9/73, Schlüter, Slg. 1973, 1135, Randnr. 29, und vom 16. März 1983 in der Rechtssache 266/81, SIOI, Slg. 1983, 731, Randnr. 28, und in den Rechtssachen 267/81, 268/81 und 269/81, SPI und SAMI, Slg. 1983, 801, Randnr. 23).

- 109 Diese Besonderheiten des GATT, auf die der Gerichtshof für die Feststellung hingewiesen hat, daß sich ein Gemeinschaftsangehöriger vor Gericht nicht auf dieses Abkommen berufen kann, um die Rechtmäßigkeit einer Gemeinschaftshandlung zu bestreiten, schließen es auch aus, daß der Gerichtshof die Bestimmungen des GATT für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Verordnung im Rahmen einer von einem Mitgliedstaat nach Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag erhobenen Klage berücksichtigt.
- 110 Die verschiedenen oben genannten Besonderheiten lassen nämlich erkennen, daß die Vorschriften des GATT keinen unbedingten Charakter haben und daß die Verpflichtung, ihnen die Bedeutung von Vorschriften des internationalen Rechts beizumessen, die in den internen Rechtsordnungen der Vertragsparteien unmittelbar anwendbar sind, nicht auf Sinn, Aufbau oder Wortlaut des Abkommens gestützt werden kann.
- 111 Bei Fehlen einer solchen, aus dem Abkommen selbst folgenden Verpflichtung hat der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der fraglichen Gemeinschaftshandlung nur dann im Hinblick auf die Vorschriften des GATT zu prüfen, wenn die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen des GATT übernommene Verpflichtung erfül-

len wollte oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen dieses Abkommens verweist (vgl. Urteile vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 70/87, Fediol, Slg. 1989, 1781, und vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-69/89, Nakajima, Slg. 1991, I-2069).

- 112 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, daß sich die Bundesrepublik Deutschland nicht auf die Bestimmungen des GATT berufen kann, um die Rechtmäßigkeit bestimmter Vorschriften der Verordnung zu bestreiten.

### **Zum Verstoß gegen das Bananenprotokoll**

- 113 Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, das Bananenprotokoll sei Bestandteil des EWG-Vertrags und jede Änderung dieses Protokolls hätte unter Einhaltung der Voraussetzungen des Artikels 236 EWG-Vertrag erfolgen müssen. Die in Absatz 4 des Bananenprotokolls vorgesehene Ausnahme vom Erfordernis der Einstimmigkeit betreffe nur die Möglichkeit der Änderung eines Jahreskontingents, erlaube aber nicht die Abschaffung des Protokolls selbst.
- 114 Zunächst ist festzustellen, daß das Bananenprotokoll als Anhang des Durchführungsabkommens über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft tatsächlich Bestandteil des EWG-Vertrags ist, auch wenn dieses Abkommen seit dem 31. Dezember 1962 nicht mehr in Kraft ist.
- 115 Dieses Protokoll wurde jedoch als Übergangsmaßnahme, bis zur Vereinheitlichung der Bedingungen für die Einfuhr von Bananen auf den Gemeinsamen Markt beschlossen. Der Übergangscharakter wird durch die Erwähnung der aufeinander-

folgenden Stufen bei der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes, die jeweils eine Verringerung des Kontingents gegenüber den Einfuhren im Ausgangsjahr 1956 mit sich bringen, deutlich.

- 116 Folgerichtig sieht das Protokoll in Absatz 4 Unterabsatz 3 vor, daß der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission über die Aufhebung oder Änderung dieses Kontingents entscheidet, ohne einen Vorbehalt hinsichtlich der zeitlichen Geltung einer Aufhebungsentscheidung zu machen.
- 117 Außerdem ist zu bemerken, daß, wenn man der Auffassung der Klägerin folgen würde, dies darauf hinausliefe, daß die Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation für Bananen unter den Voraussetzungen des Artikels 43 Absatz 2 EWG-Vertrag unmöglich gemacht würde. Das Protokoll kann aber nicht zur Folge haben, daß von einer grundlegenden Bestimmung des Vertrages abgewichen wird.
- 118 Aus dem Vorstehenden folgt, daß der Klagegrund des Verstoßes gegen das Bananenprotokoll zurückzuweisen ist.
- 119 Da kein Nichtigkeitsgrund durchgreifen konnte, ist die Klage der Bundesrepublik Deutschland in vollem Umfang abzuweisen.

### **Kosten**

- 120 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 der

Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Kommission, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Klage wird abgewiesen.
- 2) Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung.
- 3) Die Streithelfer tragen ihre eigenen Kosten.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	
Diez de Velasco	Edward	Kakouris	
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias	
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn	Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Oktober 1994.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

O. Due