SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 21. JANUAR 1976

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Verfahren, die zu den vorliegenden Auslegungsersuchen geführt haben, kommen prozessual von zwei verschiedenen Ebenen: Im Falle der Rechtssache 65/75 handelt es sich um ein Strafverfahren gegen einen Händler, der angeklagt ist, 500 Sack Feinzucker zu je 50 kg über dem Höchstpreis verkauft zu haben, der durch die Verordnung des italienischen Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP) Nr. 39/74 vom 13. August 1974 über die Zusammensetzung des Zuckerpreises festgesetzt worden sei. In den anderen Ausgangsverfahren handelt es sich um verwaltungsgerichtliche Klagen, die von verschiedenen italienischen Zuckerfirmen angestrengt worden sind mit dem Ziel der Aufhebung einerseits der genannten Verordnung Nr. 39/74 sowie der — ebenfalls vom CIP erlassenen — Verordnung Nr. 28/74 vom 28. Juni 1974 über den Zuckerpreis (Rechtssachen 88 und 90/75) und andererseits der Verordnung Nr. 9/74 vom 20. Februar 1974 zur Festsetzung des Höchstpreises für Zucker (Rechtssache 89/75).

Obwohl es vor der Pretura Padua nicht um das gleiche geht wie vor dem Tribunale amministrativo regionale für Latium, sind die Fragen im Kern gleich.

Sie lauten in der Rechtssache 65/75:

1. Hindert die in der EWG-Verordnung Nr. 1009/67 geregelte gemeinsame Marktorganisation für Zucker mit Rücksicht auf die darin getroffene Preisregelung die einseitige Festsetzung eines Höchstverkaufspreises durch einen Mitgliedstaat?
2. Hindern jedenfalls die Vorschriften über den freien Warenverkehr im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag und, was insbesondere Zucker anbelangt, im Sinne des Artikels 35 der EWG-Verordnung Nr. 1009/67 — namentlich das Verbot, im innergemeinschaftlichen Handel Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkunen anzuwenden — den Erlaß von Höchstpreisen, die nur für das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gelten?
3. Begründen die vorgenannten Gemeinschaftsnormen subjektive Rechte der Wirtschaftsbeteiligten der Gemeinschaft, welche die nationalen Gerichte zu wahren haben, so daß eine innerstaatliche Höchstpreisregelung für diese Wirtschaftsbeteiligten nicht gilt?

In den Rechtssachen 88 bis 90/75 wird übereinstimmend danach gefragt:

a) „ob der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die ausschließliche Rechtsetzungsbefugnis zur Regelung der Zuckerpreise zusteht und ob sie von dieser Befugnis durch Erlaß der Verordnung Nr. 1009/67/EWG und der nachfolgenden Ausführungsbestimmungen Gebrauch gemacht hat;
b) ob einseitige mitgliedstaatliche Maßnahmen der zur Prüfung stehenden Art auf dem fraglichen Sektor, die im wesentlichen in der Festsetzung eines allein für das betreffende Staatsgebiet geltenden Höchstpreises beim Verkauf an Verbraucher bestehen, als konjunkturpolitische Maßnahmen nach Artikel 103 des Vertrages rechtsgültig sind;
c) ob das System der Abgabe eines Erzeugnisses zu einem staatlich verordneten, allein im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates geltenden und in seiner Zusammensetzung bis in alle Einzelheiten geregelten Höchstpreis mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs innerhalb des Gemeinsamen Marktes im Sinne des Artikels 30 des Vertrages und dem Verbot, die nationalen Märkte gegeneinander abzuschirmen und dadurch die Schaffung die-

ses Gemeinsamen Marktes zu behindern, vereinbar ist, wenn dieses System ausnahmsweise mit der Notwendigkeit gerechtfertigt wurde, die Wirtschaft vor Spekulationen zu bewahren und die Deckung des Bedarfs angesichts der Erschütterungen sicherzustellen, die in den Grundlagen der Gemeinschaftsregelung sowohl durch das Defizit der Gemeinschaftsproduktion als auch durch die Verdoppelung der Weltmarktpreise für dieses Erzeugnis eingetreten waren."

Ich halte es daher für angebracht, für beide Gruppen von Rechtssachen gemeinsame Schlußanträge zu stellen.

1. Zum Zwecke der Prüfung der vorgelegten Fragen werde ich die nationale Regelung der Gemeinschaftsregelung gegenüberstellen.

a) Für die Gemeinschaftsregelung gilt, wie Generalanwalt Mayras in den Schlußanträgen zu den Rechtssachen 40 bis 48/73, 50/73, 54 bis 56/73, 111/73, 113 und 114/73 (Cooperative Vereniging „Suiker Unie" UA, Rotterdam, und andere gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften) ausgeführt hat, daß die gemeinsame Organisation des Zuckermarktes sich im Vergleich mit anderen Marktorganisationen durch eine stark abgestufte Preisskala auszeichnet, die vom Fertigprodukt bis zum Rohstoff reicht.

Die Verordnung Nr. 1009/67 (ABl. Nr. 380, S. 1) sieht vor, daß der Rat für den im Gemeinsamen Markt erzeugten Zukker jährlich einen Richtpreis sowie einen Interventionspreis festsetzt.

Der Richtpreis wird bestimmt für das Hauptüberschußgebiet der Gemeinschaft und ist der Preis, den zu erreichen oder annähernd zu erreichen bei Geschäften auf dem Binnenmarkt wünschenswert ist. Der Interventionspreis wird um 5 % niedriger festgesetzt als der Richtpreis. Er ist der Preis, zu dem die von den Mitgliedstaaten benannten Interventionsstellen Zucker aufzukaufen verpflichtet sind, der ihnen von den Herstellern angeboten wird. Er ist also ein Garantiepreis, weil die Intervention bei normalem Funktionieren den Unternehmern die Gewähr dafür bietet, daß der Marktpreis nicht unter den Interventionspreis absinkt. Die Interventionsstellen können grundsätzlich den ihnen angebotenen Zucker auf dem Inlandsmarkt nur zu einem höheren als dem Interventionspreis wiederveräußern. Zu nennen ist weiterhin der für Italien geltende abgeleitete Interventionspreis, der ca. 5 % über dem Interventionspreis der anderen Mitgliedstaaten liegt. Ferner ist von Interesse der für die Einfuhrabschöpfungen maßgebende Schwellenpreis, der vom Richtpreis unter Hinzurechnung der Kosten abgeleitet wird, die für den Transport vom Hauptüberschußgebiet in das entfernteste Verbrauchsgebiet mit Zuschußbedarf entstehen. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß der für das betreffende Anbaugebiet geltende Interventionspreis für die Bestimmung des Mindestpreises des Grunderzeugnisses, also der Zuckerrübe, maßgebend ist.

b) Zu der nationalen Regelung, um die es hier geht, möchte ich folgendes bemerken:

Der Interministerielle Preisausschuß (CIP) wurde in Italien durch Decreto legge Nr. 347 vom 19. Oktober 1944 geschaffen. Nach den Gründungsvorschriften hat das CIP Kontrollbefugnisse über die Preise aller Waren. Die Entwicklung der italienischen Wirtschaft und die Praxis haben diese Befugnisse jedoch allein auf die Festlegung der Preise reduziert.

Kurz vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1009/67 war der Preis für raffinierten Zucker in Italien auf allen Produktions- und Vertriebsstufen festgesetzt worden. Bei dieser Festsetzung wurde dem Vorhandensein und der Finanzierung von drei Ausgleichskassen Rechnung getragen.

Hier ist zunächst von Interesse die Gründung der Cassa Conguaglio Zucchero

durch die Verordnung Nr. 1195 des CIP vom 22. Juni 1968. Dieser Kasse oblag die Erhebung des „sovrapprezzo" (Aufpreis) — eines Beitrages zu Lasten der Verbraucher und der mit geringeren Kosten produzierenden Unternehmen —, der insbesondere zur Finanzierung der in Artikel 34 der Verordnung Nr. 1009/67 zugelassenen Beihilfe bestimmt war. Dieser „sovrapprezzo", der seinerzeit auf 23 Lit je kg festgesetzt wurde und bis 1973 unverändert blieb, stellte den Unterschiedsbetrag zwischen den Notierungen in Italien und dem für dieses Land geltenden abgeleiteten Interventionspreis dar.

Festgesetzt waren auf dem gesamten italienischen Hoheitsgebiet anwendbare Höchstpreise sowohl für Zucker aus inländischer Erzeugung als auch für Einfuhrzucker — zuletzt durch die Verordnung Nr. 1119 des CIP vom 6. August 1965 —; diese galten für Frei-Werk-Verkäufe ebenso wie für Verkäufe zum unmittelbaren Verbrauch.

Diese Regelung wurde mit der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker außer Kraft gesetzt, im November 1969 jedoch durch die Verordnung Nr. 1236 des CIP wieder eingeführt, „um die italienischen Verbraucher vor Preiserhöhungen zu bewahren, die nicht die Folge einer Veränderung der Gemeinschaftspreise" waren.

Man kann darüber streiten, ob die Verordnungen des CIP darauf abzielten, die Preise zu binden und vorzuschreiben, oder nur, ihre Entwicklung zu kontrollieren. Die Verordnung Nr. 1236 vom November 1969 setzte zwar nicht ausdrücklich einen neuen Verbraucherhöchstpreis fest, bestimmte aber, was im Ergebnis auf dasselbe hinauslief, daß sowohl beim Verkauf durch den Hersteller als auch beim Verkauf zum unmittelbaren Verbrauch weiterhin die Höchstspannen zwischen den je nach Qualität und Sorte „unterschiedlichen Preisen", Konfektionierungskosten und Handelsmargen beim Verkauf von Zucker zu Verbrauchszwecken maßgebend blieben, „die sich aus einem Vergleich mit den in der Verordnung Nr. 1119 aus dem Jahre 1965 enthaltenen Festsetzungen ergeben".

Ein Runderlaß (Nr. 1237) vom 14. November 1969 enthielt Angaben über den „Werkpreis" für Zucker. Aus alledem ergab sich zwanglos der einheitliche Verbraucherhöchstpreis, denn bei diesem handelte es sich um das Ergebnis einer bloßen Addition verschiedener Elemente, von denen einige aus den Bestimmungen der Gemeinschaft über die Festsetzung des abgeleiteten Interventionspreises und andere aus den vom CIP erlassenen Bestimmungen herrührten.

Es scheint also nicht nur festzustehen, daß in den genannten Vorschriften das Höchstpreissystem wieder aufgegriffen wurde, sondern auch, daß diese Höchstpreise in der Praxis auf der Verbraucherstufe, daneben aber auch auf der Herstellerstufe galten, also namentlich beim Verkauf von Zucker an Verarbeitungsbetriebe.

Die so geschaffene Preisregelung wurde praktisch ohne Unterbrechung weiter angewandt, und zwar auch noch im Jahre 1974 und Anfang 1975, da die Verordnung Nr. 39/74 erst am 18. Januar 1975 aufgehoben wurde. Mit den Verordnungen Nr. 28 vom 28. Juni 1974 und Nr. 39 vom 13. August 1974 wurden erneut Verbraucherhöchstpreise festgesetzt und die Handelsspannen für die Konfektionierung und den Vertrieb des Zuckers bestimmt.

Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen dieser Preisregelung und dem „sovrapprezzo" läßt sich wahrscheinlich sagen, es handele sich um eine Regelung, die über den Verbraucherpreis unter Berücksichtigung des „sovrapprezzo" und der Steuer den Herstellerpreis bestimmt. Im Verfahren ist dies allerdings streitig geblieben, und es kann im übrigen deswegen offenbleiben, weil die vorlegenden Gerichte ihre Fragen ganz allgemein, also nicht unter Beschränkung auf Verbraucherhöchstpreise, formuliert haben.

2. Die italienische Preisregelung ist nunmehr vor allem an den Agrarvorschriften der Gemeinschaft im Bereich der Zuckerpreise zu messen, d. h. es ist zu untersuchen, ob die nationale Regelung Bestandteile enthält, die mit der Gemeinschaftsregelung nicht vereinbar sind.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang zunächst daran erinnern, daß Generalanwalt Mayras ernsthaft daran zweifelte, daß die italienischen Behörden nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1009/67 und der Einführung der gemeinschaftlichen Zuckerpreise noch Höchstpreise sogar für die Verbraucher- und Einzelhandelsstufe, sei es auch nur durch das System der auf den abgeleiteten Interventionspreis bezogenen Preisspannen, festsetzen konnten.

Für die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen ist namentlich das Urteil in der Rechtssache Galli (EuGH 23. Januar 1975 — Slg. 1975, 47) von Bedeutung. Dort ging es um eine nationale Preisstoppregelung für Getreide und Extraktöl von Ölsaaten zu Futterzwecken. Während die gemeinsame Marktorganisation für Getreide eine Preisregelung für die Grunderzeugnisse und sogar für die Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe vorsieht, umfaßt die Gemeinschaftsregelung für Fette — abgesehen von Olivenöl, für das eine Preisregelung eingeführt wurde — für die sonstigen Erzeugnisse ihres Anwendungsbereiches einen bloßen Zollschutz im Handelsverkehr mit Drittländern, wobei die Möglichkeit vorbehalten wird, bei Marktstörungen Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Ferner waren bei diesem nationalen Preisstoppsystem Ausnahmen möglich. Im Hinblick auf diesen Sachverhalt hat das Urteil Galli, und zwar unter Hinweis auf die gemeinsame, für die Stufe der Produktion und des Großhandels geltende Preisregelung die Feststellung getroffen, „innerstaatliche preisregulierende Maßnahmen (seien) unvereinbar mit einer Marktorganisation . . ., die sich durch ein gemeinsames Preisbildungssystem auszeichnet", die Mitgliedstaaten seien nicht mehr befugt, „durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften in den Preisbildungsmechanismus der gemeinsamen Marktorganisation einzugreifen".

In den vorliegenden Streitsachen haben wir es mit einer nationalen Regelung zu tun, die — ohne Ausnahmen zuzulassen — den Verkaufspreis des Verarbeitungserzeugnisses wahrscheinlich im Ergebnis auf allen Stufen festsetzt, obgleich eine Gemeinschaftsregelung zur Festsetzung des Erzeuger- und des Großhandelspreises für eben dieses Erzeugnis besteht.

a) Hält man an den Thesen des Urteils Galli fest — und dies erscheint mir unerläßlich, einmal im Hinblick auf die Erfordernisse des freien Warenverkehrs und die Einheitlichkeit des Marktes sowie zum anderen in Anbetracht der Tatsache, daß in der Gemeinsamen Marktordnung alle zur Verhinderung einer unerwünschten Preisentwicklung notwendigen Vorkehrungen getroffen sind —, so ergibt sich, daß eine eventuelle nationale Preisfestsetzung für Produzenten und Großhändler kraft der Existenz der Zuckermarktordnung nicht mehr möglich ist.

b) Bezüglich der Festsetzung nationaler Höchstpreise für Verbraucher ist die Lösung nicht so eindeutig. Insofern enthält das Urteil Galli die Feststellung, die Marktordnungsvorschriften ließen die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt, „geeignete Maßnahmen zur Preisgestaltung auf der Einzelhandels- und Verbraucherebene zu treffen"; freilich gilt der Vorbehalt, daß nicht die Ziele und das Funktionieren der in Frage stehenden gemeinsamen Marktorganisation gefährdet werden dürfen.

Dazu wurde zwar im Verfahren — nicht ohne gute Gründe — eingewandt, die getroffene Unterscheidung erscheine gekünstelt, weil eine Preisfestsetzung für Verbraucher nowendigerweise Auswirkungen auf die Preise der vorhergehenden Wirtschaftsstufen habe. Meines Erachtens muß man aber wohl die erwähnte Diffe-

renzierung gegenwärtig noch als berechtigt anerkennen, weil die meisten Mitgliedstaaten von der Wichtigkeit und Effizienz einer Verbraucherpreisregelung überzeugt sind und andererseits nach dem gegenwärtigen Entwicklungsstand der Integration das entsprechende Instrumentarium auf der Ebene der Gemeinschaft fehlt.

Demnach ist es unerläßlich, bei der Beurteilung von Verbraucherhöchstpreisen zu untersuchen, ob die Vorbehalte des Urteils Galli eingreifen.

aa) Wenden wir uns zunächst der Preisverordnung Nr. 9/74 zu, die in der Rechtssache 89/75 von Bedeutung ist.

Dazu hat die Kommission eine Übersicht vorgelegt, aus der sich ergibt, daß die fraglichen Verbraucherhöchstpreise — eine solche Zurückrechnung unter Berücksichtigung von Gewinnspannen und legalen Belastungen ist möglich — einem Produzentenpreis entspricht, der genau auf dem Niveau des für Italien geltenden abgeleiteten Interventionspreises liegt. Sie knüpft daran die Schlußfolgerung, daß „diese Preisfestsetzung weder mit den Zielen noch mit der Durchführung der Marktorganisation vereinbar war".

Die italienische Regierung hat demgegenüber eine andere Berechnung, gültig für Zucker der ersten Kategorie, durchgeführt, und sie kommt dabei, namentlich weil sie die Erhöhung der italienischen Verbraucherpreise um den Anteil des „sovrapprezzo" berücksichtigt, zu dem Ergebnis, das Gemeinschaftspreisniveau werde nicht berührt.

Dazu ist meines Erachtens festzuhalten, daß die Wahl der Zuckerkategorie keinen Einfluß auf die Durchführung der notwendigen Berechnungen hat, weil sich nämlich die erforderlichen Umrechnungen mit Hilfe bestimmter Koeffizienten durchführen lassen. Klar ist für mich zudem, daß der „sovrapprezzo" natürlich nicht in Betracht gezogen werden darf, da er ja nach der Gemeinschaftsregelung ausdrücklich für Italien als Beihilfe zugelassen worden ist. Davon ausgehend, kommt man offenbar — exakte Feststellungen liegen selbstverständlich beim vorlegenden Richter — zu dem Ergebnis, daß die von der Kommission vorgenommene Ableitung zutrifft. Das aber bedeutet gleichzeitig, eben weil nach der Verordnung Nr. 9/74 auf der Ebene der Produzenten nur das Interventionspreisniveau gewährleistet ist, eine Preisbildung bis zur Höhe des Schwellenpreises also verhindert wurde, daß die nationale Preisregelung mit der Gemeinschaftsregelung nicht in Einklang steht.

bb) Bezüglich der Verordnungen Nr. 28/74 und Nr. 39/74, die in den anderen Verfahren von Bedeutung sind, kommt die Kommission bei der Durchführung entsprechender Berechnungen zu einem anderen Ergebnis. Die Zurückführung der in ihnen geregelten Verbraucherhöchstpreise auf die Ebene der Produzenten- und Großhändlerpreise scheint tatsächlich die Feststellung zu erlauben, daß für letztere ein Preisniveau möglich war, das über dem gemeinschaftlichen Richtpreis, Interventionspreis und Schwellenpreis lag. Es läßt sich also sagen, daß der Vorbehalt des Urteils Galli hier nicht in gleicher Weise zum Tragen kommt wie bezüglich der Verordnung Nr. 9/74.

Daß er überhaupt nicht eingreife, ist damit indessen nicht gesagt; es ist in diesem Zusammenhang vielmehr eine andere Überlegung von Bedeutung, die — wenn ich das vorwegnehmen darf — ebenfalls dazu berechtigt, von einem unzulässigen Eingriff der italienischen Regelung in das Preissystem der Gemeinschaft zu sprechen. Ich denke dabei an die Maßnahmen, welche die Gemeinschaft zur Behebung der in Italien besonders spürbaren konjunkturellen Mangellage getroffen hat, und zwar zu einer Zeit, als offenbar nicht mehr die Möglichkeit bestand, Zucker aus dritten Ländern oder aus den anderen Mitgliedstaaten nach Italien zum Richtpreis einzuführen.

Im einzelnen muß man dazu folgendes wissen:

Aufgrund der Feststellung, daß der cif-Preis für Zucker über dem Schwellenpreis lag und die Versorgung der Gemeinschaft insgesamt nicht mehr gewährleistet war, daß ferner die Zuckerpreise auf dem Markt der Gemeinschaft, insbesondere in den Mangelregionen, erheblich über den für die Gemeinschaft festgelegten Preisen lagen, führte der Rat bereits am 18. November 1974 durch die Verordnung Nr. 2931/74 (ABl. L 311 vom 22. 11. 1974, S. 8) eine Subvention bei der Einfuhr von Weiß- und Rohzucker aus dritten Ländern ein. Die Menge, für die die Subvention gewährt werden sollte, wurde in einer ersten Stufe auf 200 000 t festgesetzt. Es war vorgesehen, daß die Höhe der Subvention im Wege der Ausschreibung bestimmt werde (Artikel 3); der Zuschlag war dem Angebot mit der niedrigsten Subvention zu erteilen, die Ausgaben für diese Subvention sollten als Bestandteil der zur Regulierung der Agrarmärkte vorgesehenen Interventionen angesehen werden (Verordnung Nr. 2932/74 des Rates vom 18. 11. 1974, ABl. L 311 vom 22. 11. 1974, S. 10).

Gleichzeitig beschloß der Rat mit der Verordnung Nr. 2932/74 die Gewährung einer Gemeinschaftssubvention für über die Höchstquote hinaus erzeugten Zukker, sogenanntem „C"-Zucker, auf den die Ausfuhrabschöpfung keine Anwendung fand.

Die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 2931/74 wurden in der Verordnung Nr. 3062/74 der Kommission vom 3. Dezember 1974 (ABl. Nr. 324 vom 4. 12. 1974, S. 7) festgelegt. Dabei ist erwähnenswert, daß die Kommission vor Erlaß dieser Verordnung nicht nur die Stellungnahme des Verwaltungsausschusses Zucker, sondern auch die des Währungsausschusses eingeholt hat, der gemäß Artikel 105 des EWG-Vertrags eingesetzt worden ist. Nach der genannten Verordnung sollten die Mitgliedstaaten eine Dauerausschreibung für die Subventionen bei der Einfuhr von Weißzukker und Rohzucker aus Drittländern sowie während der Gültigkeitsdauer dieser Dauerausschreibung Teilausschreibungen durchführen (Artikel 1). In Verbindung mit dieser für Rechnung des EAGFL gewährten Subvention wurde der Höchstverkaufspreis für den eingeführten Zukker bei Weißzucker auf 32,40 RE je 100 kg unverpackte Ware cif Mitgliedstaat, in dem die Ware in den freien Verkehr gebracht wurde, festgesetzt (Artikel 12 Buchstabe a).

Nachdem die festgesetzte Menge aufgrund einer Teilausschreibung vom 15. Januar 1975 voll ausgenutzt worden war, wurde die Dauerausschreibung durch die Verordnung Nr. 122/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 (ABl. L 13 vom 18. 1. 1975, S. 24) vorübergehend ausgesetzt. Die erwähnten 200 000 t gingen im wesentlichen an das Vereinigte Königreich; aus Italien hatte sich kein Bieter gemeldet.

Durch Verordnung Nr. 191/75 vom 21. Januar 1975 (ABl. L 20 vom 25. 1. 1975, S. 39) sah der Rat eine zusätzliche Menge von 200 000 t Zucker zur Einfuhr mit Subventionen vor. Außerdem wurde der vom Zuschlagsempfänger einzuhaltende Höchstpreis angepaßt. Diesmal war es nicht die Kommission, sondern der Rat selbst, der den Höchstpreis beim Verkauf auf 35,81 RE je 100 kg Weißzucker festsetzte; außerdem wurde vorgesehen, daß die subventionierten Einfuhren auf die Gebiete der Gemeinschaft beschränkt werden könnten, die einen Zuschußbedarf hatten.

Anläßlich der beiden ersten Ausschreibungen für die subventionierte Einfuhr im Rahmen dieser neuen Tranche konnte Italien wiederum nicht die vorgesehenen Vorteile in Anspruch nehmen. Bei der ersten Ausschreibung war Italien nicht einmal vertreten; bei der zweiten lagen die italienischen Angebote um etwa 30 % über denen der anderen Länder (Antwort der Kommission vom 21. April 1975 auf die im Parlament ein-

gereichte schriftliche Anfrage Nr. 821/74 vom 7. März 1975, ABl. C 122 vom 2. 6. 1975, S. 34 und 35).

Aufgrund dieser Erfahrung erarbeitete die Kommission neue Ausschreibungsverfahren, die eine vorrangige Versorgung des italienischen Marktes zu besten Bedingungen ermöglichen sollten. Hierauf zielten die Verordnungen Nr. 557/75 und Nr. 558/75 vom 4. März 1975 ab, die beide nach Anhörung des Währungsausschusses und des Verwaltungsausschusses für Zucker ergingen (ABl. L 59 vom 5. 3. 1975, S. 8 und 16).

Parallel dazu wurde, um den Absatz von in der Gemeinschaft produziertem Weißzucker der Kategorie „C" auf dem Gemeinschaftsmarkt zu ermöglichen und die für diesen Zucker aufgrund der Verordnung Nr. 2932/74 des Rates zu gewährenden Subventionen zu ermitteln, durch die Verordnung Nr. 312/75 der Kommission vom 7. Februar 1975 (ABl. L 35 vom 8. 2. 1975, S. 5) eine Dauerausschreibung eröffnet. Für die Lieferung dieses Weißzuckers nach Italien wurde zur Bedingung gemacht, daß der Zucker in unverändertem Zustand auf der Einzelhandelsstufe zu vermarkten sei. Der Zuschlagsempfänger hatte ihn zu einem Verkaufspreis zu liefern, der für 100 kg unverpackte Ware, je nach Fall, frei italienische Grenze oder cif italienische Häfen 35,56 RE nicht überstieg (Bekanntmachung der Ausschreibung im ABl. C 52 vom 5. 3. 1975, S. 13).

Schließlich stockte der Rat am 25. März 1975 durch die Verordnung Nr. 821/75 (ABl. L 79 vom 28. 3. 1975, S. 1) die ursprünglich in der Verordnung Nr. 191/75 vorgesehene Menge um 300 000 t auf.

Aus dieser Darstellung, die zum Teil über den durch das Ausgangsverfahren gesetzten zeitlichen Rahmen hinausreicht, geht hervor, daß der Schwellenpreis wie auch der Richtpreis angesichts der Mangellage und der Verdoppelung der Weltmarktpreise nur noch theoretische Werte waren. Außerdem hatten die Gemeinschaftsbehörden auf Gemeinschaftsebene und speziell für Italien ein regelrechtes Höchstpreissystem geschaffen. Für den nicht durch die Gemeinschaftserzeugung gedeckten Bedarf, d. h. im wesentlichen für den Bedarf Italiens, war an die Stelle des Richtpreises der Gemeinschaft der durch die Gemeinschaftsbehörden festgesetzte gemeinschaftliche Höchstpreis getreten.

Weil aber die italienischen Höchstpreise niedriger waren als die Preise, zu denen mit Hilfe der Gemeinschaftssubvention aus Drittländern eingeführter Zucker oder über die Höchstquote hinaus erzeugter Gemeinschaftszucker in Italien abgesetzt werden konnte, blieb den italienischen Raffineriebetrieben oder Importeuren keine Möglichkeit, an den von den Interventionsstellen der Mitgliedstaaten veranstalteten Ausschreibungen teilzunehmen. So gesehen kann wohl auch im Hinblick auf die Verordnungen Nr. 28/74 und 39/74 des CIP gesagt werden, ihre Preisregelung sei mit den im Rahmen der Zuckermarktordnung erlassenen Bestimmungen nicht vereinbar.

3. Im übrigen — und damit komme ich zu einer weiteren Frage des vorliegenden Gerichts — sind die Preisregelungen auch zu betrachten im Lichte des Verbotes des Artikels 30 des EWG-Vertrags, auf das zudem in Artikel 35 der Verordnung Nr. 1009/67 hingewiesen wird, d. h. des Verbotes von Maßnahmen mit gleichen Wirkungen wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen.

Geht man davon aus, daß nationale Preisregelungen — auf welcher Stufe auch immer — grundsätzlich noch statthaft sind, so dürfen sie in keinem Falle eine Behinderung des freien Warenverkehrs zur Folge haben. Auch darauf weisen Formulierungen des Urteils Galli hin, die im Zusammenhang mit der Preisfestsetzung auf der Einzelhandels- und Verbraucherebene davon sprechen, andere Bestimmungen des Vertrages dürften nicht verletzt werden. Daß derartige Wirkungen bei Höchstpreisregelungen tatsächlich

eintreten können, hat die Kommission meines Erachtens überzeugend unter Hinweis auf ihre Richtlinie 70/50 vom 22. Dezember 1969 „über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen ..." (ABl. L 13 vom 19. 1. 1970, S. 29) dargetan. Von Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne der erwähnten Bestimmungen kann danach einmal gesprochen werden, wenn unterschiedliche Höchstpreise für inländische und importierte Erzeugnisse festgesetzt werden. Zum anderen ist eine solche Qualifizierung möglich bei gleichermaßen für inländische wie für importierte Erzeugnisse geltenden Regelungen, die zu einer Einfuhrbehinderung deswegen führen, weil die Preisfestsetzung auf einem Niveau erfolgt, das den Absatz importierter Waren erschwert – etwa wegen Nichtberücksichtigung unterschiedlicher Handelsspannen, Produktionskosten und der mit den Einfuhren notwendig verbundenen Kosten.

Diese Feststellungen dürften im Rahmen eines Vorlageverfahrens genügen. Ob sich daraus Konsequenzen für die in den Ausgangsverfahren behandelten Fälle ergeben, hat das vorlegende Gericht aufgrund von Preisvergleichen zu ermitteln, die für verschiedene Zeitpunkte verschieden ausfallen mögen.

4. Nach dem bisher Gesagten fällt es nicht mehr schwer, die weitere Frage zu behandeln, ob die Höchstpreisregelung eine nationale Maßnahme darstelle, zu deren Erlaß die italienische Regierung im Rahmen ihrer eigenen Konjunkturpolitik weiterhin befugt gewesen sei.

Insofern ist einmal wichtig, daß die italienische Höchstpreisregelung für Zucker keine aus dem Augenblick geborene Maßnahme war; diese Regelung existierte bereits vor der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation und bestand ohne Unterbrechung fort. Es handelt sich hier also um eine Dauerregelung, die nicht auf die Schwierigkeiten zurückgeht, welche Inflation und konjunkturelle Entwicklung heraufbeschworen. Wie einer der Anwälte der Parteien des Ausgangsverfahrens bemerkte, haben wir es mit einem völlig „geschlossenen" System zu tun, das parallel neben der Gemeinschaftsregelung besteht und dieser gegenüber eine regelrechte nationale Schranke errichtet.

Unterstellt man aber, daß diese Regelung Bestandteil der nationalen italienischen Konjunkturpolitik war, so zeigt sich doch, daß sie nicht nur eine unnütze Wiederholung der auf Gemeinschaftsebene beschlossenen Maßnahmen darstellte, sondern auch, daß sie unmittelbar in deren Regelungsbereich eingriff.

Für diese Feststellung ist wesentlich, was in den Urteilen vom 13. Juni 1972 (Cie d'approvisionnement, 9 und 11/71 – Slg. 1972, 408;) und vom 24. Oktober 1973 (Merkur, 43/72 – Slg. 1973, 1073) ausgeführt worden ist, nämlich, daß „Artikel 103 den Rat ermächtigt, ‚über die der Lage entsprechenden Maßnahmen [zu] entscheiden' und damit diesem Organ eine weitgehende Ermessensbefugnis verleiht, die es im ‚gemeinsamen Interesse' und nicht im Einzelinteresse einer bestimmten Gruppe von Marktteilnehmern auszuüben hat".

In drei Urteilen, die ebenfalls am 24. Oktober 1973 ergingen (Balkan, 5/73 – Slg. 1973, 1108 bis 1110; Schlüter, 9/73 – Slg. 1973, 1152 bis 1154; Rewe-Zentral, 10/73 – Slg. 1973, 1189 bis 1191) ist außerdem folgendes ausgeführt:

„Artikel 103 befaßt sich mit der Konjunkturpolitik, welche die Mitgliedstaaten als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten haben. Er betrifft also nicht bereits vergemeinschaftete Bereiche, wie dies für die Organisation der Agrarmärkte zutrifft. Artikel 103 bezweckt, die Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren oder, so Absatz 2 dieser Bestimmung, geeignete gemeinsame Maßnahmen zu ermöglichen ...

Zwar sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 103 Absatz 1 gehalten, ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten, doch schließt diese Fassung nicht die Befugnis der Gemeinschaftsorgane aus, unbeschadet der sonstigen im Vertrag vorgesehenen Verfahren ihrerseits auch Maßnahmen konjunktureller Natur auf ihrem Zuständigkeitsbereich unterliegenden Gebieten zu erlassen. Artikel 103 Absatz 2, wonach der Rat „einstimmig über die der Lage entsprechenden Maßnahmen entscheiden" kann, räumt diesem Organ vielmehr unter der oben dargelegten Einschränkung die Befugnisse ein, derer es bedarf, um diejenigen konjunkturellen Grundsatzmaßnahmen zu ergreifen, die sich als erforderlich für die Wahrung der Zielsetzungen des Vertrages erweisen können."

Später wiederholt dann das Urteil vom 23. Januar 1975 (Galli, 31/74 — Slg. 1975, 63), daß

„ein Mitgliedstaat sich zur Rechtfertigung einseitiger preisregulierender Eingriffe in dem hier fraglichen Bereich nicht auf die konjunkturpolitische Regelung des Artikels 103 EWG-Vertrag berufen [kann]. Denn Artikel 103, der die Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten betrifft, gilt nicht für bereits vergemeinschaftete Bereiche wie die Organisation der Agrarmärkte".

Außerdem ist hinzugefügt:

„Der einzige Weg, den das Gemeinschaftsrecht eröffnet, um auf einem einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegenden Sektor die durch innerstaatliche Rechtsvorschriften gesteckten Ziele zur Bekämpfung des Preisanstiegs zu verwirklichen, besteht demnach darin, daß die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinschaft die geeigneten Initiativen ergreifen, um zu erreichen, daß von der zuständigen Gemeinschaftsbehörde Maßnahmen erlassen oder genehmigt werden, die den Erfordernissen des durch die Verordnungen Nr. 120/67 und 136/66 geschaffenen einheitlichen Marktes entsprechen."

Der Rat kann daher im Rahmen seiner Konjunkturpolitik, wenn der Schutz des Verbrauchers es erfordert, auf dem Gebiet der Preisgestaltung gemeinsame Maßnahmen erlassen, die für das gesamte Gebiet der Gemeinschaft gelten und den innergemeinschaftlichen Handel nicht behindern. Werden solche Maßnahmen dagegen von den Mitgliedstaaten ohne vorherige Abstimmung und nur vereinzelt getroffen, so besteht die Gefahr, daß wesentliche Gemeinschaftsinteressen beeinträchtigt werden.

Diese Urteile lehnen im Ergebnis die Auffassung ab, daß den Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit bliebe, im Zuge ihrer Politik zur Bekämpfung der Inflation oder bei Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Erzeugnissen durch einseitige Maßnahmen in die Preisregelung der Gemeinschaft einzugreifen. Ein solches Vorgehen wäre nur dann rechtmäßig, wenn die Gemeinschaft selbst keine spezifischen Maßnahmen erläßt. Wir haben aber gesehen, daß die Gemeinschaftsbehörden selbst solche spezifischen Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker und der in deren Gefolge ergangenen Regelung getroffen haben.

5. Eine Bemerkung ist schließlich noch zu der Frage zu machen, die die unmittelbare Anwendbarkeit der in diesem Verfahren angezogenen Gemeinschaftsnormen betrifft oder — anders gesagt — die Möglichkeit einzelner Rechtsunterworfener, sich darauf nationalen Vorschriften gegenüber in einem Gerichtsverfahren zu berufen.

Insofern bedarf es keiner langen Ausführungen. Für mich besteht kein Zweifel, daß die Kommission recht hat, wenn sie eine Bejahung der aufgeworfenen Frage vorschlägt. Zur Rechtfertigung dieses Standpunktes genügt es, darauf zu verweisen, daß die maßgebenden Marktordnungsbestimmungen in Verordnungen der Gemeinschaft enthalten sind, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar angewandt werden müssen.

Was zum anderen Artikel 30 des EWG-Vertrags angeht, der gegebenenfalls auch eingreift, so ist in der Rechtsprechung gleichermaßen schon geklärt, daß er unmittelbare Wirkungen im Sinne der These der Kommission entfaltet.

6. Nach alledem schlage ich vor, auf die in den Vorabentscheidungsersuchen formulierten Fragen wie folgt zu antworten:

a) Soweit eine gemeinsame Marktorganisation mit gemeinsamen Preisregeln besteht, wie es nach der Verordnung Nr. 1009/67 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker der Fall ist, können die Mitgliedstaaten nicht mehr mit einseitig ergriffenen nationalen Maßnahmen in den für die Ebene der Produzenten und des Großhandels geltenden gemeinschaftlichen Preisbildungsmechanismus eingreifen.

   Nationale Maßnahmen im Bereich der Einzelhandels- und Verbraucherpreise dürfen nicht die Ziele und das Funktionieren der betreffenden gemeinsamen Marktorganisation in Gefahr bringen. Insofern ist von Bedeutung, ob sich von den staatlichen Verbraucherhöchstpreisen ausgehend ein Preisniveau auf der Ebene der Produzenten und des Großhandels ergibt, das unter dem der gemeinschaftlichen Interventions-, Richt- und Schwellenpreise liegt, und ob die in Frage stehenden staatlichen Maßnahmen zur Folge haben, daß in dem betreffenden Mitgliedstaat besondere Gemeinschaftsaktionen zur Subventionierung von importierten Erzeugnissen nicht zum Tragen kommen können.

b) Für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die Gegenstand einer gemeinsamen Marktordnung sind, können Mitgliedstaaten Höchstpreise für Verbraucher nicht festlegen, soweit sie für einheimische Produkte und importierte Erzeugnisse ein unterschiedliches Niveau aufweisen oder soweit sie, obgleich rein formell unterschiedslos auf einheimische wie auf aus anderen Mitgliedstaaten importierte Erzeugnisse anwendbar, geeignet sind, den Absatz der importierten Erzeugnisse schwieriger zu gestalten als den einheimischer Produkte.

c) Soweit staatliche Maßnahmen gemäß den Feststellungen zu a) und zu b) mit den Gemeinschaftsvorschriften über die Zuckermarktordnung oder mit den Bestimmungen über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen nicht zu vereinbaren sind, können einzelne unter Berufung auf die unmittelbaren Wirkungen der genannten Gemeinschaftsbestimmungen vor staatlichen Gerichten die Nichtanwendung der erwähnten staatlichen Maßnahmen verlangen.