Bei der Ausübung dieser Befugnis durfte die Kommission in einer Situation, in der es um den Abbau der Überschüsse ging, rechtmäßig höhere qualitative Anforderungen stellen, zugleich den spezifischen Interventionspreis niedriger festsetzen und hierbei auch für eine bessere Qualität von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen einen höheren Abschlag zur Anwendung bringen.

2. Die durch Artikel 190 EWG-Vertrag vorgeschriebene Begründung muß der Natur des betreffenden Rechtsakts angepaßt sein. Sie muß die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, klar und unzweideutig erkennen lassen, so daß die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erfahren können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann. Es kann jedoch nicht verlangt werden, daß in der Begründung einer Verordnung alle manchmal sehr zahlreichen und komplexen tatsächlichen und rechtlichen Einzelheiten dargelegt werden, die Gegenstand der Verordnung sind, sofern diese sich im systematischen Rahmen der Gesamtregelung hält, zu der sie gehört.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-27/89 *

I — Rechtlicher Rahmen des Ausgangsverfahrens

1. *Die Interventionsmaßnahmen im Getreidesektor*

Die Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide [1], geändert insbesondere durch die Verordnungen (EWG) Nrn. 1143/76 [2], 1151/77 [3] und 1018/84 [4], errichtete ein gemeinschaftliches Preis- und Interventionssystem.

Nach Artikel 3 werden von der Gemeinschaft jährlich für Weichweizen, Gerste, Mais und Sorghum ein gemeinsamer einziger Interventionspreis und — um die Erzeugung dieser Getreideart zu fördern — für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen ein den gemeinsamen einzigen Interventionspreis übersteigender Referenzpreis festgesetzt.

Artikel 7 verpflichtet die Interventionsstellen, das ihnen von den Erzeugern angebotene Getreide zu dem gemeinsamen einzigen Interventionspreis aufzukaufen, sofern bestimmte allgemeine Bedingungen hinsichtlich der Qualität und der Menge erfüllt sind.

In Ergänzung dieses ständigen allgemeinen Systems des obligatorischen Ankaufs zum Interventionspreis sieht Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2727/75 die Möglichkeit vor, daß für Getreidearten, bei denen in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft die Gefahr eines massiven Angebots zur Intervention besteht, *besondere* Interventionsmaßnahmen ergriffen werden.

* Verfahrenssprache: Französisch.

1 — ABl. L 281, S. 1.

2 — ABl. L 130, S. 1.

3 — ABl. L 136, S. 1.

4 — ABl. L 107, S. 1.

Die Verordnung Nr. 1146/76 des Rates vom 17. Mai 1976[5], die gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2727/75 erlassen wurde, legt die Voraussetzungen fest, bei deren Vorliegen diese besonderen Maßnahmen erlassen werden können.

Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 bestimmt außerdem, daß *spezifische* Interventionsmaßnahmen für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen beschlossen werden können, wenn es die Marktlage bei dieser Getreideart in der Gemeinschaft erforderlich macht, um deren Marktentwicklung im Hinblick auf ihren Referenzpreis zu stützen.

Auf der Grundlage des Artikels 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung erließ die Kommission die Verordnung Nr. 1629/77 vom 20. Juli 1977 über Durchführungsbestimmungen zu besonderen Interventionsmaßnahmen zur Stützung der Marktentwicklung bei zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen[6]. In dieser Verordnung legte die Kommission zunächst die Beurteilungskriterien für die zu treffenden Maßnahmen fest. Gemäß Artikel 2 werden hierbei berücksichtigt:

— Lage und voraussichtliche Entwicklung bei den auf dem Markt der Gemeinschaft verfügbaren Getreidemengen;

— voraussichtliche Getreideeinfuhr und Weichweizenausfuhr;

— Entwicklung der Preise für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen an den repräsentativsten Plätzen der Gemeinschaft.

Mit den beschlossenen Maßnahmen wird gemäß Artikel 3 dieser Verordnung insbesondere festgelegt:

— die Qualität und die Menge des betreffenden Getreides;

— der räumliche Anwendungsbereich und gegebenenfalls die Dauer der Anwendung der Maßnahme.

Artikel 4 führt, wie in der dritten Begründungserwägung dieser Verordnung erklärt wird, entsprechend der mehr oder minder ernsten Marktlage eine Abstufung der spezifischen Maßnahmen ein, die letztlich bis zum Ankauf des zur Brotherstellung geeigneten Weichweizens durch die Interventionsstellen gehen können.

Auf der Grundlage dieser Bestimmungen erließ die Kommission verschiedene spezifische Interventionsmaßnahmen entsprechend der Marktlage, nach deren Maßgabe die Interventionsstellen die von den Wirtschaftsteilnehmern angebotenen Mengen von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen innerhalb von — bisweilen je Mitgliedstaat festgelegten — Mengengrenzen aufkauften[7].

Die in der Verordnung (EWG) Nr. 400/86 der Kommission vom 21. Februar 1986[8] vorgesehene spezifische Maßnahme besteht im Ankauf von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen durch die Interventionsstellen innerhalb folgender Mengengrenzen[9]:

5 — ABl. L 130, S. 9.

6 — ABl. L 181, S. 26.

7 — Vgl. Entscheidung 80/533 (ABl. L 138, S. 1), Verordnungen Nrn. 1403/83 (ABl. L 143, S. 21), 1427/83 (ABl. L 145, S. 24) und 1428/83 (ABl. L 15, S. 26).

8 — ABl. L 45, S. 22.

9 — Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 400/86.

— Deutschland	1 000 000 t
— Frankreich	200 000 t;
— Vereinigtes Königreich	50 000 t;
— Italien	50 000 t;
— Dänemark	50 000 t;
— Belgien	50 000 t;
— Niederlande	50 000 t;
— Griechenland	50 000 t;
— Luxemburg	2 000 t.

Artikel 3 verpflichtet die betreffenden Mitgliedstaaten für den Fall, daß die angebotene Gesamtmenge die vorstehend angeführte Menge überschreitet, den auf die eingegangenen Angebote anzuwendenden Prozentabschlag festzusetzen.

2. *Preise und Qualitätsnormen für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen*

Gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung werden der gemeinsame einzige Interventionspreis und der Referenzpreis für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen für eine Standardqualität festgesetzt, die für jede der Getreidearten bestimmt wird. Diese Preise und Standardqualitäten werden nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 EWG-Vertrag festgesetzt [10].

Zur Ermittlung des Referenzpreises für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen wird zu dem für dieses Erzeugnis festgesetzten gemeinsamen einzigen Interventionspreis ein Betrag hinzugerechnet, der die Differenz zwischen dem Ertrag bei zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen und dem Ertrag bei nicht zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen wiedergibt [11].

Dieser Referenzpreis wird für den Weichweizen festgesetzt, der den Merkmalen der Standardqualität sowie den Anforderungen an eine mittlere Qualität von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen entspricht [12], damit nicht eine Produktion von Weichweizensorten mit unzureichender Eignung zur Brotherstellung angeregt wird.

Die spezifischen Interventionsmaßnahmen können sich indessen auf andere zur Brotherstellung geeignete Weichweizenqualitäten als auf die Qualität beziehen, für die der Referenzpreis festgesetzt worden ist [13]. Solche Maßnahmen können unter anderem für Weichweizen vorgesehen werden, der den Mindestanforderungen für die Brotherstellung entspricht, wobei allerdings ein Abschlag vorzunehmen ist [14].

Der Rat legt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen die Mindestanforderungen für die Brotherstellung fest und definiert die mittlere Qualität von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen, während die Methode für die Feststellung, ob der Weichweizen diesen Anforderungen oder dieser Definition entspricht, im Verwaltungsausschußverfahren von der Kommission festgelegt wird [15].

10 — Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung.

11 — Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung.

12 — Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 1151/77.

13 — Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung des Artikels 5 der Verordnung Nr. 1151/77.

14 — Dritte Begründungserwägung der Änderungsverordnung Nr. 1151/77.

15 — Artikel 4 der Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 1151/77.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1955/81 des Rates vom 13. Juli 1981 zur Festlegung der technologischen Anforderungen an Weichweizen für die Brotherstellung [16] bestimmt in Artikel 1, daß Weichweizen den Anforderungen an eine mittlere Qualität für die Brotherstellung entspricht, wenn der aus diesem Weizen hergestellte Teig bei der maschinellen Bearbeitung nicht klebt und wenn der Weizen folgende chemische und biochemische Merkmale aufweist:

— Eiweißgehalt in Höhe von 11,5 % oder mehr,

— Sedimentationswert von 25 oder mehr,

— Fallzahl nach Hagberg von 260 oder mehr.

Gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 1955/81 entspricht Weichweizen den Mindestanforderungen für die Brotherstellung, wenn er einen annehmbaren Grad amylolytischer Aktivität und einen annehmbaren Eiweißgehalt aufweist und wenn der aus diesem Weizen hergestellte Teig bei der maschinellen Bearbeitung nicht klebt.

Die Kommission hat die Eigenschaften der Mindestqualität des zur Brotherstellung geeigneten Weichweizens in ihrer Verordnung Nr. 2062/81 vom 15. Juli 1981 festgelegt [17]. Diese Verordnung bestimmt, daß — abgesehen von der nichtklebenden und maschinell bearbeitbaren Qualität des Teiges — als angemessen im Sinne des Artikels 2 der Verordnung Nr. 1955/81 gelten:

— die amylolytische Aktivität des zur Brotherstellung geeigneten Weizens, wenn die Fallzeit nach Hagberg 180 oder höher ist,

— der Eiweißgehalt, wenn er 10,5 % oder mehr beträgt.

Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung wird der Interventionspreis, wenn die Qualität des Getreides von der Standardqualität abweicht, für die der Interventionspreis festgesetzt wurde, durch Zu- und Abschläge berichtigt, die in Tabellen festgelegt werden. Artikel 7 Absatz 5 bestimmt, daß die Mindestqualität und Mindestmenge, die für eine Intervention gefordert werden, sowie die bei der Intervention anzuwendenden Tabellen der Zu- und Abschläge von der Kommission im Verwaltungsausschußverfahren festgesetzt werden.

Vor 1981 setzte der Rat den Preis des zur Brotherstellung geeigneten Weichweizens für die zur Brotherstellung geeignete Mindestqualität fest, da eine Definition der mittleren zur Brotherstellung geeigneten Qualität durch den Rat fehlte [18].

Nachdem diese Definition in der Verordnung Nr. 1955/81 des Rates festgelegt worden war, wurde in den Verordnungen des Rates Nr. 1950/81 vom 13. Juli 1981 [19] und Nr. 1452/82 vom 18. Mai 1982 [20] zur Festsetzung der Preise für Getreide für das Wirtschaftsjahr 1981/82 bzw. 1982/83 der Referenzpreis für die Durchschnittsqualität des zur Brotherstellung geeigneten Weichweizens festgesetzt und in einer Fußnote im Anhang der für die Mindestqualität anzuwendende Preis angegeben.

In den Begründungserwägungen zu diesen Verordnungen heißt es:

16 — ABl. L 198, S. 12.

17 — ABl. L 201, S. 6.

18 — Vgl. die Verordnungen Nrn. 1152/77 (ABl. L 136, S. 3), 1255/78 (ABl. L 156, S. 2), 1548/79 (ABl. L 188, S. 2) und 1872/80 (ABl. L 184, S. 6).

19 — ABl. L 198, S. 3.

20 — ABl. L 164, S. 6.

„Im Falle der Anwendung besonderer Interventionsmaßnahmen bei Weichweizen, der den Mindestanforderungen für die Brotherstellung entspricht, sollte der Referenzpreis pauschal verringert werden."

Die Kommission setzte daher jeweils in ihren Verordnungen Nr. 2158/81 vom 29. Juli 1981 [21], Nr. 1837/82 vom 7. Juli 1982 [22] sowie Nr. 1644/83 vom 17. Juni 1983 [23] den Preis für die Mindestqualität fest.

Demgegenüber heißt es in der vierten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 1019/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Festsetzung der Preise für Getreide für das Wirtschaftsjahr 1984/85 [24]:

„Bei Weichweizen empfiehlt es sich nicht, den im Falle spezifischer Interventionsmaßnahmen für die Mindestqualität zur Brotherstellung anzuwendenden Preis im Rahmen dieser Verordnung festzulegen, da über die Höhe dieses Preises zum Zeitpunkt der möglichen Anwendung dieser Maßnahmen entschieden werden sollte."

In seiner Verordnung Nr. 1019/84 erwog der Rat weiter, daß

„... von einer behutsamen zu einer restriktiven Preispolitik übergegangen werden und die schrittweise Verringerung des Abstandes zwischen den Gemeinschaftspreisen und den Preisen der wichtigsten Ausfuhrländer fortgesetzt werden (sollte). Dieses Ziel kann dadurch erreicht werden, daß im Wirtschaftsjahr 1984/85 die Interventions- und die Richtpreise ... verringert werden."

In ihrer Verordnung (EWG) Nr. 1810/84 vom 28. Juni 1984 zur Durchführung einer besonderen Interventionsmaßnahme für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1984/85 [25] erklärte die Kommission:

„Entsprechend den Leitlinien im Rahmen der Preisfestsetzung für das Wirtschaftsjahr 1984/85 ist für das Wirtschaftsjahr 1984/85 eine Differenz von 7 % zwischen dem Preis für Weichweizen der Mindestqualität und dem einzigen gemeinsamen Interventionspreis vorzusehen" [26].

Gemäß Artikel 1 dieser Verordnung sollten die Interventionsstellen bestimmte Mengen Weichweizen der in der Verordnung Nr. 2062/81 definierten Mindestqualität aufkaufen. Gemäß Artikel 2 war der zu zahlende Preis der für das Wirtschaftsjahr 1984/85 in der Verordnung Nr. 1019/84 des Rates in Höhe von 213,14 ECU festgesetzte Referenzpreis abzüglich 17,62 ECU/t.

Artikel 4 Ziffer 3 der Verordnung Nr. 1629/77 der Kommission in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2215/84 vom 30. Juli 1984 [27] bestimmt, daß bei einer spezifischen Interventionsmaßnahme in Form des Ankaufs einer anderen zur Brotherstellung geeigneten Weichweizenqualität als der, für die der Referenzpreis festgesetzt worden ist, der anzuwendende, gegebenenfalls durch die Zuschläge und Abschläge nach Artikel 5 Absätze 3 bis 5 angepaßte Preis im Verwaltungsausschußverfahren festgesetzt wird.

21 — ABl. L 210, S. 32.
22 — ABl. L 202, S. 28.
23 — ABl. L 160, S. 42.
24 — ABl. L 107, S. 4.
25 — ABl. L 170, S. 33.
26 — Siebte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1810/84.
27 — ABl. L 203, S. 20.

Da der Rat für das Wirtschaftsjahr 1985/86 den gemeinsamen einzigen Interventionspreis für Getreide sowie den Referenzpreis für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen nicht festgesetzt hatte, erließ die Kommission die Verordnung (EWG) Nr. 2124/85 vom 26. Juli 1985 über weiterführende Maßnahmen im Sektor Getreide, ausgenommen Hartweizen [28].

Nach der dritten Begründungserwägung dieser Verordnung sollte die Senkung des gemeinsamen einzigen Interventionspreises unter Berücksichtigung der im Rat erkennbar gewordenen Ausrichtung auf 1,8 % beschränkt werden. Gemäß Artikel 1 wenden die Interventionsstellen beim Ankauf von Weichweizen, Gerste, Mais, Sorghum bzw. Roggen zur Intervention einen Preis an, der dem mit der Verordnung Nr. 1019/84 des Rates für das Wirtschaftsjahr 1984/85 festgesetzten gemeinsamen einzigen Interventionspreis von 182,73 ECU/t, vermindert um 3,29 ECU/t, entspricht. Diese Preise werden um die mit der Verordnung (EWG) Nr. 1570/77 der Kommission vorgesehenen Zu- und Abschläge berichtigt [29].

Mit Artikel 1 der Verordnung Nr. 400/86 wurden für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen, den die Interventionsstellen nach Maßgabe der mit dieser Verordnung erlassenen spezifischen Maßnahme und der Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 5 der Verordnung Nr. 1629/77 anzukaufen hatten, die zusätzlichen Merkmale festgelegt:

„— Eiweißgehalt (N x 5,7), bezogen auf die Trockensubstanz, in Höhe von 11 % oder mehr;

— Fallzahl nach Hagberg von 200 oder mehr, einschließlich der 60 Sekunden Vorbereitungszeit (Rührzeit);

— der aus diesem Weizen gewonnene Teig gilt als nichtklebend und maschinell bearbeitbar im Sinne von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1955/81 des Rates."

Nach der achten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 400/86 war seitens der Kommission angesichts der vorgesehenen Qualitätsanforderungen für die Anwendung der spezifischen Interventionsmaßnahmen eine Differenz von 5 % zwischen dem Preis für Weichweizen der berücksichtigten Qualität und dem gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 2124/85 der Kommission vorzusehen.

II — Sachverhalt und Verfahren

Die französischen Erzeuger boten aufgrund der in der Verordnung Nr. 400/86 vorgesehenen spezifischen Interventionsmaßnahme insgesamt 1 699 740 t an.

Da die für Frankreich festgesetzte Mengengrenze 200 000 t betrug, mußte das Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 400/86 einen auf alle Angebote anzuwendenden Prozentabschlag von 88,23 festsetzen. Das Angebot jedes der betroffenen französischen Wirtschaftsteilnehmer konnte daher nur zu 11,77 % der von ihm angebotenen Mengen angenommen werden.

28 — ABl. L 198, S. 31.
29 — ABl. L 174, S. 18.

Zur selben Zeit veranlaßten die in den anderen Mitgliedstaaten angebotenen Mengen die Interventionsstellen dieser Staaten zur Festsetzung eines Prozentabschlags von 2,55 in Deutschland und von 0 in den anderen Staaten. Die Angebote der Wirtschaftsteilnehmer dieser Staaten wurden somit vollständig oder doch nahezu vollständig angenommen.

Aufgrund der genannten Entscheidung des ONIC kauften dessen regionale Stellen mit Entscheidung vom 19. März 1986 aufgrund der spezifischen Interventionsmaßnahme von den insgesamt von der Société coopérative de Rozay-en-Brie, Provins et environ (Scarpe) angebotenen 13 250 t zur Brotherstellung geeigneten Weichweizens nur 1 500 t an.

Das vom ONIC übernommene Angebot der Scarpe wies die folgenden qualitativen Merkmale auf:

— Proteingehalt: 11,70 %,

— Sedimentationswert: 30,

— Fallzahl nach Hagberg: 322.

Die Scarpe focht, unterstützt von den Streithelfern Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB) und Fédération française des coopératives agricoles de céréales (FFCAC) die Übernahmeentscheidung beim Tribunal administratif Versailles an und machte geltend, daß die Verordnung Nr. 400/86, auf deren Grundlage die angefochtene Entscheidung getroffen worden war, unter zwei Aspekten rechtswidrig sei:

— bezüglich der *übernommenen Menge*, weil sie Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75, den in den Artikeln 7 und 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verankerten Grundsatz des Diskriminierungsverbots sowie die Begründungspflicht nach Artikel 190 EWG-Vertrag verletze;

— bezüglich des im Hinblick auf die *Qualität* des übernommenen Angebotes gezahlten *Preises*, weil die mit der Verordnung Nr. 400/86 festgesetzte Höhe des Interventionspreises sowie die qualitativen Anforderungen an den zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen nicht Artikel 3 der Verordnung Nr. 2727/75 und den zu ihrer Durchführung erlassenen Verordnungen entsprächen.

Das Tribunal administratif Versailles hat, da nach seinem Dafürhalten die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Einzelentscheidung von der Gültigkeit der Verordnung Nr. 400/86 abhing, dem Gerichtshof die Frage nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 400/86 und, falls für die Beantwortung dieser Frage erforderlich, nach der Gültigkeit der Verordnungen Nr. 2727/75 (Artikel 8 Absatz 2), Nr. 1146/76 (Artikel 2) und Nr. 1629/77 (Artikel 3) vorgelegt.

Die Vorlagefrage lautet:

„Verstoßen die Verordnung Nr. 400/86 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Februar 1986 sowie die Verordnungen Nrn. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975, 1146/76 des Rates vom 17. Mai 1976 und 1629/77 der Kommission vom 20. Juli 1977 gegen die Artikel 7, 40 Absatz 3 und 190 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft?“

Die Entscheidung des Tribunal administratif Versailles ist am 2. Februar 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht:

— die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Edwige Belliard als Bevollmächtigte,

— der Rat der Europischen Gemeinschaften, vertreten durch J. Delmoly als Bevollmächtigten,

— die Streithelfer des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwältin Nicole Coutrelis,

— die Kommission der Europischen Gemeinschaften, vertreten durch P. Hetsch als Bevollmächtigten.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch den Rat und die Kommission sowie die Streithelfer um zusätzliche Erklärungen gebeten, die fristgerecht vorgelegt wurden.

Gemäß Artikel 95 Absätze 1 und 2 der Verfahrensordnung hat der Gerichtshof die Rechtssache mit Entscheidung vom 15. November 1989 an die Zweite Kammer verwiesen.

III — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

1. *Zu der nach Mitgliedstaaten differenzierten mengenmäßigen Beschränkung der Interventionskäufe*

Die *Regierung der Französischen Republik* ist der Auffassung, daß der Erlaß einer Verordnung zur Durchführung einer spezifischen Maßnahme für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen seitens der Kommission als solcher keine Überschreitung der diesem Organ durch die Grundverordnungen des Rates übertragenen Befugnisse darstelle.

Die Entscheidung der Frage, ob die von der Kommission in der Verordnung Nr. 400/86 beschlossene mengenmäßige Aufteilung objektiv zutreffend und ausreichend begründet sei, überläßt die französische Regierung dem Gerichtshof.

Nach Meinung des *Rates* zwingen weder Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates noch Artikel 2 der Verordnung Nr. 1146/76, die in der Vorlagefrage in zweiter Linie angesprochen seien, zu einer quantitativen Aufteilung nach Mitgliedstaaten, wie die Kommission sie in ihrer Verordnung Nr. 400/86 vorgenommen habe.

Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2727/75 räume der Kommission bei der Entscheidung über die den Umständen nach angemessenste Interventionsmaßnahme ein weites Ermessen ein, falls gleicher Zugang und gleiche Behandlung für alle Beteiligten gewährleistet seien (vgl. Artikel 4 der Verordnung Nr. 1146/76 des Rates).

Unter diesen Umständen betreffe die Vorlagefrage im wesentlichen das Problem, ob

die von der Kommission festgesetzte quantitative Aufteilung objektiv zutreffend und ausreichend begründet sei, genauer gesagt, ob die Verordnung Nr. 400/86 die vom EWG-Vertrag vorgeschriebenen Erfordernisse der Nichtdiskriminierung und der ausreichenden Begründung beachtet habe.

Infolgedessen hält es der Rat nicht für notwendig, sich zur Gültigkeit seiner Verordnungen Nr. 2727/75 und Nr. 1146/76 zu äußern, die von dem vorlegenden Gericht inzidenter angesprochen worden sei. Die Vorlageentscheidung enthalte im übrigen keine inhaltlichen Gesichtspunkte, die die Gültigkeit dieser Verordnungen in Frage stelle.

Die *Streithelfer des Ausgangsverfahrens* vertreten die Auffassung, daß die Verordnung Nr. 400/86 im Hinblick auf die Artikel 7, 40 Absatz 3 und 190 EWG-Vertrag sowie Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung ungültig sei.

1. Die unterschiedlichen Prozentabschläge je nach Mitgliedstaat hätten zu einer *Ungleichbehandlung* der Erzeuger von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen in der Gemeinschaft geführt, obwohl sich diese in einer vergleichbaren, ja was insbesondere die deutschen und französischen Erzeuger angehe, in einer geradezu identischen Situation befänden. Als nämlich die streitige Maßnahme von der Kommission beschlossen worden sei, habe sich der Marktpreis für Weichweizen, in Prozenten des Interventionspreises ausgedrückt, in Deutschland um 103 und in Frankreich um 102 bewegt.

Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 sei Ziel der spezifischen Interventionsmaßnahmen die Stützung der Marktentwicklung für diese Getreideart im Hinblick auf den Referenzpreis. Im Lichte dieser Zielsetzung sei die betreffende Maßnahme zu prüfen, um festzustellen, ob sie im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot gerechtfertigt sei, und mithin stelle die Höhe des Marktpreises in den Regionen der Gemeinschaft die „Lage" dar, die man bei dieser Würdigung zu berücksichtigen habe.

Damit könne man davon ausgehen, daß die unterschiedliche Behandlung, deren Opfer die französischen Erzeuger geworden seien, im Hinblick auf das Ziel der Stützung der Preise, das eine spezifische Interventionsmaßnahme für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen zu verfolgen habe, nicht gerechtfertigt gewesen sei.

Umgekehrt bestätige das völlige Fehlen von Angeboten im Vereinigten Königreich und in Italien, wo die Marktpreise weit über dem Interventionspreis lägen, diese Analyse.

Der Gerichtshof gestatte die unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte, wenn diese Differenzierung aus objektiven Gründen gerechtfertigt sei. Da aber das Verbot der Diskriminierung ein grundlegendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts sei, sei es Sache der Behörde, die eine Maßnahme mit unterschiedlicher Behandlung treffe, das Vorliegen solcher „objektiver Rechtfertigungen" nachzuweisen.

2. Solche Maßnahmen setzten also, um zulässig zu sein, „eine besonders genaue und überzeugende *Begründung*" voraus [30]. Dies sei nun aber bei der Verordnung Nr. 400/86 nicht der Fall, da deren dritte Begründungserwägung keinen Nachweis, sondern eine schlichte Behauptung darstelle.

30 — Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts Capotorti in der Rechtssache 158/80, Rewe/Hauptzollamt Kiel, Urteil vom 7. Juli 1981, Slg. 1981, 1805, 1834.

Zum einen sei die Behauptung bezüglich der Preise unzutreffend oder es seien, genauer gesagt, die wirklich vorhandenen Preisunterschiede nicht geeignet, die den Mitgliedstaaten jeweils zugeteilten Kontingente zu rechtfertigen.

Zum anderen würden die Ausführungen zu den Absatzmöglichkeiten durch keine auch noch so kurze Analyse des Marktes der Gemeinschaft im allgemeinen und der Mitgliedstaaten im besonderen untermauert.

Unter diesen Umständen sei der Gerichtshof nicht in der Lage, seine Kontrolle über die Verordnung der Kommission auszuüben, noch könne er feststellen, ob die unterschiedliche Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft objektiv gerechtfertigt sei.

3. Die *gemeinsame Marktorganisation* gestatte es der Kommission nicht, eine quantitative Aufteilung auf die Mitgliedstaaten vorzunehmen, wenn sie eine spezifische Interventionsmaßnahme für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen erlasse.

Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung beziehe sich auf eine Marktlage bei zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen in der gesamten Gemeinschaft. Die Durchführungsverordnung Nr. 1146/76 enthalte keine Vorschrift, die nationale Kontingente zulasse.

Die Artikel 3 und 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1629/77 der Kommission, deren Regelungen Grundlage der Verordnung Nr. 400/86 gewesen seien, könnten nicht entgegen den Verordnungen des Rates ausgelegt werden, die sie durchführten, und diese gestatteten keine geographische Aufteilung bei spezifischen Interventionsmaßnahmen.

Maßnahmen, die sich auf nationale oder regionale Marktrücksichten gründeten, könnten lediglich auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2727/75 und von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1146/76 bei vorsorglicher Intervention getroffen werden, deren Zielsetzung eine andere sei als die von spezifischen Maßnahmen für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen. Mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 400/86, die für die Mitgliedstaaten Quoten vorsehe, die durch „unterschiedlich hohe Preise und unterschiedliche Absatzmöglichkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten“ [31] begründet worden seien, habe die Kommission folglich einen Verfahrensmißbrauch begangen, weil sie in einer solchen Lage auf die vorsorgliche Intervention des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung hätte zurückgreifen müssen.

Die Verordnung Nr. 1629/77 der Kommission gestatte, wenn eine spezifische Interventionsmaßnahme für die gesamte Gemeinschaft getroffen werde, die Festsetzung von Quoten für die Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich. Artikel 3 sehe lediglich die Möglichkeit einer Beschränkung des räumlichen Anwendungsbereichs der Maßnahme vor.

Sollte der Gerichtshof jedoch der Auffassung sein, daß die Verordnung Nr. 1629/77 der Kommission eine Maßnahme wie die in der vorliegenden Rechtssache gestatte, dann solle er Artikel 3 Gedankenstrich 2 dieser Verordnung für ungültig erklären, weil er eine in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 und in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1146/76 nicht vorgesehene geographische Differenzierung gestatte.

Die *Kommission* bemerkt vorab, daß die betreffende spezifische Maßnahme nicht im Wege der Ausschreibung durchgeführt worden sei, so daß Artikel 2 der Verordnung

31 — Dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 400/86.

Nr. 1146/76 des Rates, die von dem vorlegenden Gericht in der Begründung seiner Entscheidung angeführt werde, vorliegend nicht anwendbar sei.

Die *Begründung* der Verordnung Nr. 400/86 entspreche, was insbesondere die Festlegung der nach Mitgliedstaaten differenzierten Begrenzungen der Ankaufsmengen betreffe, den Anforderungen des Gerichtshofes. Die Begründung der Verordnung zusammen mit den allgemeinen Vorschriften der Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 und der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 1629/77 erlaube es den Betroffenen, die Gründe für die getroffene Maßnahme klar und unzweideutig zu erfahren, und dem Gerichtshof, seine Kontrolle der Rechtmäßigkeit auszuüben.

Bezüglich der behaupteten *Diskriminierung* zwischen den Weizenerzeugern in der Gemeinschaft weist die Kommission darauf hin, daß die besonderen und spezifischen Maßnahmen nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung Formen der Intervention auf dem Markt beträfen, die sowohl ihrer Natur als auch ihrer Funktion nach unterschiedlich seien, was auch die unterschiedliche Terminologie erkläre. Die beiden Arten von Maßnahmen antworteten unterschiedlich auf gegensätzliche Anforderungen und dürften daher nicht miteinander verwechselt werden.

So belasse das Schweigen des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung bezüglich des örtlichen Anwendungsbereichs der spezifischen Maßnahmen der Kommission, die über Natur und Anwendung der spezifischen Maßnahmen zu entscheiden habe, die Möglichkeit, eine nach dem jeweiligen Stützungsbedürfnis dieses oder jenes Marktes abgestufte Intervention zu beschließen, sobald die Marktlage für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen in der Gemeinschaft es verlange.

Artikel 3 der Verordnung Nr. 1629/77 erlaube der Kommission den Erlaß einer spezifischen Maßnahme, wenn sich eine solche Intervention wegen der Entwicklung der Preise als dringend notwendig erweise. Dies könne die Kommission je nach den Umständen bewegen, eine je nach der Lage auf den Märkten der Mitgliedstaaten differenzierte spezifische Maßnahme zu erlassen, um die spezifische Interventionsmaßnahme auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken und zu vermeiden, daß sie zu Störungen auf anderen Märkten führe. Sie untersage es indessen den Wirtschaftsteilnehmern nicht, ihr Getreide im Mitgliedstaat ihrer Wahl zur Intervention anzubieten.

Es müsse die Lage auf dem Gemeinschaftsmarkt für dieses Erzeugnis zu dem Zeitpunkt berücksichtigt werden, zu dem die betreffende spezifische Maßnahme von der Kommission beschlossen worden sei, um sie mit seiner Entwicklung während der vorausgegangenen Monate zu vergleichen. Es müsse ferner ganz besonders die Entwicklung der Preise für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen und die Absatzmöglichkeiten auf dem deutschen und dem französischen Markt hervorgehoben werden.

Wenn es darum gehe, den Zustand des Gemeinschaftsmarktes zu einem gegebenen Zeitpunkt zwecks Erlaß einer spezifischen Interventionsmaßnahme zu beurteilen, sei die Entwicklung des Verhältnisses zwischen den Marktpreisen und dem Interventionspreis das entscheidende Kriterium für die Entscheidung. Dieses Preisverhältnis sei nämlich die Resultante aus den Marktentscheidungen der Wirtschaftsteilnehmer und bringe den Zustand des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage im Verlauf des betrachteten Zeitraums, also der verschiedenen in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1629/77 der Kommission genannten Parameter, zum Ausdruck. Indessen müsse ein Vergleich der einzelnen seit 1977 erlassenen spezifischen Maßnahmen anhand dieser Preisrelation verschiedene Faktoren berücksichtigen.

Der Getreidemarkt habe infolge der nach den Rekordernten von 1982 und 1984 fortschreitend angesammelten Überschüsse einen Rückschlag erlitten. Für Weichweizen habe die Entwicklung der Überschußsituation die Kommission bewogen, seit Beginn des Wirtschaftsjahres 1983/84 die der Intervention im Rahmen spezifischer Maßnahmen zugänglichen Mengen zu begrenzen, während die Intervention bis dahin ohne Begrenzungen dieser Art — ausgenommen die Anwendungsdauer der Maßnahme — offen gewesen sei. Die fragliche spezifische Maßnahme müsse daher im Zusammenhang einer fortschreitenden Beherrschung der Erzeugung betrachtet werden.

Der zweite Faktor, der berücksichtigt werden müsse, betreffe den Zeitpunkt im Wirtschaftsjahr, in dem die Maßnahme getroffen werde.

So sei die vorliegende spezifische Maßnahme als einzige mitten im Wirtschaftsjahr getroffen worden. Damit habe sie auf eine andere Situation reagiert als auf die zu Beginn oder am Ende des Wirtschaftsjahres — in diesen Zeiträumen seien alle anderen Maßnahmen erlassen worden.

Die mit der Verordnung Nr. 400/86 mitten im Wirtschaftsjahr erlassene Maßnahme habe ihren eigenen Einfluß auf den Markt berücksichtigen müssen, um die Verursachung neuer, möglicherweise dessen Gleichgewicht beeinträchtigender Verzerrungen zu vermeiden. Deshalb sei sie auf die vergleichende Entwicklung des Verhältnisses von Marktpreis und Interventionspreis auf den verschiedenen Märkten während der letzten Monate des Jahres 1985 und des Monats Januar 1986 sowie auf die Entwicklung der Ausfuhrströme während des gleichen Zeitraums gegründet.

Im Lauf der Monate, die dem Erlaß der streitigen Maßnahme vorausgegangen seien, hätten die Marktpreise für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen im allgemeinen seit Oktober 1985 eine recht feste Entwicklung gezeigt, da sie in den meisten Mitgliedstaaten über dem Interventionspreis für dieses Erzeugnis gelegen hätten.

Die Unterschiedlichkeit der nationalen Situationen innerhalb dieser Tendenz sei die Erklärung für die in der Verordnung Nr. 400/86 gewählte Lösung.

Die Marktpreise der drei wichtigsten Erzeugerländer von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen — in der Reihenfolge Frankreich, das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland — hätten zwar die gleiche tendenzielle Aufwärtsbewegung gezeigt, jedoch auf unterschiedlicher Höhe gelegen, wobei die Unterschiede beträchtlich gewesen seien.

Eine Analyse der Marktpreise habe erkennen lassen, daß das Bedürfnis nach Preisstützung bei den drei wichtigsten Erzeugerländern vor allem in Frankreich und Deutschland und bei diesen beiden Märkten vor allem bei letzterem spürbar geworden sei. Die Tendenz der Preise für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen auf dem französischen Markt, die fester gewesen sei als die auf dem deutschen Markt, erkläre sich insbesondere durch die günstige Entwicklung der französischen Weichweizenausfuhren im Zeitraum von Oktober 1985 bis Januar 1986.

Die Ende Januar 1986 verfügbaren Wirtschaftsdaten insgesamt einschließlich der von den nationalen Behörden erstellten Perspektiven des Absatzes der Lagerbestände hätten gezeigt, daß die Lage bei zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen auf dem französischen und auf dem deutschen Markt nicht vergleichbar gewesen sei: Neben einem Preisvorteil von mehr als 1 % habe die französische Weichweizenerzeu-

gung über einen natürlichen Absatz durch Ausfuhr verfügt, der mit den Absatzmöglichkeiten der gleichen in Deutschland erzeugten Weichweizenart in keiner Weise vergleichbar gewesen sei. Da schon deswegen die Bedürfnisse nach Stützung des Marktpreises objektiv differenziert gewesen seien, habe die Kommission völlig zu Recht unterschiedliche — nämlich dem auf dem Markt sichtbar gewordenen unterschiedlichen Stützungsbedürfnis angepaßte — mengenmäßige Beschränkungen für die in den beiden Ländern anzunehmenden Angebote festgesetzt.

2 — *Zur Festsetzung des Ankaufspreises und der technologischen Anforderungen an zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen in der Verordnung Nr. 400/86*

Die *Streithelfer des Ausgangsverfahrens* machen geltend, die Verordnung Nr. 400/86 sei im Hinblick auf Artikel 3 der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung, der die Festsetzung des gemeinsamen einzigen Interventionspreises und des Referenzpreises regele, sowie auf die Durchführungsverordnungen ungültig.

Es seien nur zwei zur Brotherstellung geeignete Qualitäten vorgesehen, nämlich die mittlere, vom Rat festgelegte Qualität und die Mindestqualität mit den in der Verordnung Nr. 2062/81 der Kommission festgelegten Eigenschaften, für die die Kommission im Rahmen ihrer Verwaltungsbefugnisse ebenfalls spezifische Interventionsmaßnahmen treffen könne, wobei sie die Höhe des Preises festzusetzen habe.

Sicherlich sei die Fassung des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 weit genug, um der Kommission den Erlaß spezifischer Interventionsmaßnahmen für eine abweichende Qualität zu gestatten, die weder die mittlere noch die Mindestqualität sei. Dann aber müsse der Preis, der für den Ankauf von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen im Rahmen spezifischer Interventionsmaßnahmen festgesetzt werde, der betreffenden Qualität entsprechen. Der in der Verordnung Nr. 400/86 festgesetzte Preis von 188,41 ECU/t (gemeinsamer einziger Interventionspreis von 179,44 zuzüglich 5 %) entspreche indessen einem Abschlag von 20,89 ECU/t auf den „Referenzpreis" 1985/86, den der Rat nicht festgesetzt habe, den aber die Kommission auf 209,30 ECU/t habe festsetzen müssen, indem sie bei dem Referenzpreis 1984/85 von 213,13 ECU/t die gleiche Verringerung von 1,8 % habe vornehmen müssen, wie sie die Verordnung Nr. 2124/85 der Kommission als weiterführende Maßnahme für den Interventionspreis 1985/86 vorgenommen habe.

Der in der Verordnung Nr. 400/86 vorgenommene Abschlag bei zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen sei folglich höher als der von 17,62 ECU/t, der 1984/85 in der Verordnung Nr. 1810/84 der Kommission [25] bei einer Interventionsmaßnahme für die Mindestqualität herangezogen worden sei. Da aber die in der Verordnung Nr. 400/86 festgelegte Qualität des zur Brotherstellung geeigneten Weichweizens höher sei als diese Mindestqualität, ergebe sich hieraus, daß die Kommission 1985/86 letztlich zur Stützung des Marktes für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen im Verhältnis zum Wirtschaftsjahr 1984/85 eine Preisverringerung vorgenommen habe, die über den in ihrer Verordnung Nr. 2124/85 angekündigten 1,8 % liege und die zwar nicht auf eine ausdrückliche Entscheidung des Rates, zumindest aber auf die „im Rat erkennbar gewordene Ausrichtung" gestützt sei.

Die Kommission habe mit der in der Verordnung Nr. 400/86 festgelegten Verwaltungsmaßnahme nicht nur ihre eigene Verordnung Nr. 2124/85 verletzt, die für das Wirtschaftsjahr solange gegolten habe, als der Rat nicht selbst entschieden habe, sondern darüber hinaus ihre Befugnisse im Preisbereich überschritten, die sich, solange eine Entscheidung des Rates für das Wirt-

25 — ABl. L 170, S. 33.

schaftsjahr ausgestanden habe, auf die Möglichkeit beschränkt hätten, weiterführende Maßnahmen zu ergreifen, die den Preisfestsetzungen des Rates für das Wirtschaftsjahr 1985/86 nicht vorgriffen.

Mit ihrer Verordnung Nr. 400/86 habe die Kommission ferner den Preis für spezifische Interventionsankäufe durch Bezugnahme auf den Interventionspreis ausgedrückt, d. h. auf einen Preis, der um einen gewissen Prozentsatz erhöht werde, sich aber auf Weizen mit Futtermittelqualität beziehe.

Der Referenzpreis sei aber der Dreh- und Angelpunkt des Marktstützungssystems für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen. Die Kommission habe daher auf jeden Fall den Ankaufspreis so festsetzen müssen, daß auf den Referenzpreis ein Abschlag zur Anwendung gekommen sei, der den Qualitätsunterschied im Verhältnis zur mittleren für die Brotherstellung geeigneten Qualität zum Ausdruck gebracht habe, wie hoch auch immer der Betrag dieses Abschlags sonst gewesen sei.

Mit ihrer Vorgehensweise sei die Kommission mithin von dem System abgewichen, das der Rat gewollt und das auch 1985/86 unverändert gegolten habe, weil es nicht zu den Jahresmaßnahmen, sondern zu den Vorschriften mit Dauerwirkung gehört habe.

In Wahrheit handele es sich bei der Maßnahme der Kommission nicht um eine den Mechanismen der gemeinsamen Marktorganisation entsprechende einfache Interventionsmaßnahme, sondern um eine Preisentscheidung für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen, die keines der vom Rat gewollten dauerhaften Elemente der gemeinsamen Marktorganisation wie die mittlere zur Brotherstellung geeignete Qualität, die Mindestqualität für die Brotherstellung und den Referenzpreis berücksichtigt habe.

Die Kommission habe tatsächlich die Existenz eines Referenzpreises für eine mittlere zur Brotherstellung geeignete Qualität vollkommen außer acht gelassen, obwohl dieser Preis und diese Qualität die eigentliche Grundlage des Interventionssystems für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen sei.

Die Kommission habe daher ihre Befugnisse im Bereich weiterführender Maßnahmen überschritten, die sich auf das zur Füllung des durch die Untätigkeit des Rates entstandenen rechtsfreien Raumes unbedingt Erforderliche beschränkt hätten. Sie habe sich daher eines Ermessensmißbrauchs schuldig gemacht, weil sie ihre Verwaltungsbefugnisse im Bereich der spezifischen Maßnahmen zu einem anderen Zweck eingesetzt, nämlich anstelle des insoweit allein zuständigen Rates eine Veränderung des auf der gemeinsamen Marktorganisation beruhenden Preis- und Interventionssystems durchgeführt habe.

Wie bei der Aufteilung der Mengen auf die Mitgliedstaaten sei die Verordnung Nr. 400/86 auch in diesem Punkt nicht wirklich begründet. Ihre letzte Begründungserwägung sei nur eine Behauptung, die darüber hinaus durch die vorstehende Berechnung widerlegt werde.

IV — Beantwortung der vom Gerichtshof gestellten Fragen durch die Beteiligten

1. Bei der Beantwortung einer Frage, die der Gerichtshof zu der von den Streithelfern des Ausgangsverfahrens wegen des Preises und der technologischen Anforderungen an den zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen in der streitigen Verordnung Nr. 400/86 geltend gemachten Rüge der Rechtswidrigkeit gestellt hat, weist der *Rat* vorab darauf hin, daß der Beurteilungsspielraum, über den die Kommission aufgrund ihrer abgeleiteten Zuständigkeit verfüge, weit zu verstehen sei.

Das Ausgangsverfahren betreffe den technischen Aspekt der Ausübung der Verwaltungsbefugnisse der Kommission im Bereich einer spezifischen Interventionsmaßnahme. Es sei daher Sache dieses Organs, seinen Standpunkt hierzu darzulegen. Auf jeden Fall sei der Rat technisch gesehen nicht in der Lage, in sachverständiger Weise zur Analyse der Marktorganisation während des betreffenden Wirtschaftsjahres beizutragen.

Die *Kommission* weist darauf hin, daß der Rat sie ermächtigt habe, spezifische Interventionsmaßnahmen zu treffen, um den Markt für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen zu stützen, denn er habe ihr die Befugnis übertragen, unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des Marktes

— die zur Brotherstellung geeignete, von der mittleren abweichende Qualität, bei der unter Berücksichtigung der Marktentwicklung eine Stützung besonders wirkungsvoll oder angemessen erscheine, und insbesondere die chemischen und biochemischen Merkmale der zur Brotherstellung geeigneten Mindestqualität festzulegen, und zugleich

— für den Ankauf durch die Interventionsstellen die Ankaufsbedingungen und insbesondere den Preis festzusetzen, der der Qualität entspreche, für die die spezifische Maßnahme vorgesehen sei.

Die Kommission tritt der Argumentation der Streithelfer entgegen, die angegriffene Verordnung stelle keine Interventionsmaßnahme im Sinne der Verordnung Nr. 2727/75 in der geänderten Fassung dar. Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 und Absatz 4 gäben ihr das Recht, während des Wirtschaftsjahres eine spezifische Interventionsmaßnahme über den Interventionsankauf von Weichweizen anzuordnen,

— der eine andere als die mittlere zur Brotherstellung geeignete Qualität und insbesondere die Mindestqualität aufweise, die den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1955/81 definierten gattungsgemäßen Anforderungen entspreche,

— der zu einem dieser Qualität entsprechenden Preis gemäß Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1629/77 der Kommission angekauft werde.

Demgemäß habe die Verordnung Nr. 2727/75, ergänzt durch die preisfestsetzenden sogenannten Wirtschaftsjahrverordnungen, den Wirtschaftsteilnehmern kein Recht auf eine Stützungsmaßnahme zu einem bestimmten Preis eingeräumt. Die Anwendung einer spezifischen Interventionsmaßnahme sei von der Kommission lediglich im Fall eines Bedürfnisses der Marktstützung mit Modalitäten und — im Falle von Ankäufen — mit einem Preis beschlossen worden, dessen Höhe von der betreffenden Qualität und der festgestellten Entwicklung auf dem Markt abhängig gewesen sei.

Die streitige Verordnung Nr. 400/86, die nach Maßgabe der der Kommission vom Rat übertragenen Befugnisse erlassen worden sei, stelle eine der Verwaltung des Marktes für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen im Lauf des Wirtschaftsjahres 1985/86 angepaßte Antwort dar. Der von den Streithelfern zum Nachweis des Gegenteils angestrengte Vergleich mit dem im Rahmen der durch die Verordnung Nr. 1810/84 der Kommission erlassenen spezifischen Interventionsmaßnahme festgesetzten Preis sei nicht beweiskräftig.

Der Hinweis der Streithelfer auf die Nichtbeachtung der in der Verordnung Nr. 2124/85 vorgesehenen Verringerung von 1,8 % treffe nicht zu. Diese Verringerung betreffe nämlich nur den Interventionspreis. Sie könne daher als solche nicht mit der Entwicklung des im Rahmen einer spezifischen Interventionsmaßnahme wäh-

rend des Wirtschaftsjahres festzusetzenden Ankaufspreises für eine andere als die mittlere zur Brotherstellung geeignete Weichweizenqualität verglichen werden, da dieser aufgrund der Marktentwicklung dieser Getreidesorte festgelegt werden müsse.

Sowohl die in der Verordnung Nr. 400/86 bestimmte, zur Brotherstellung geeignete Qualität als auch die im Anschluß an den Erlaß der Verordnung Nr. 1810/84 gewonnene Erfahrung während des Wirtschaftsjahres 1984/85 rechtfertigten aber gerade die in der Verordnung Nr. 400/86 festgesetzte Preishöhe vollkommen.

Schon bei ihren Vorschlägen zur Neuorganisation der Gemeinsamen Agrarpolitik habe die Kommission im Jahre 1983 die Notwendigkeit unterstrichen, „... die Differenz zwischen dem Interventionspreis für die zur Brotherstellung geeignete Mindestqualität von Weichweizen und dem für Futtergetreide, um ein gutes Preisverhältnis zwischen den verschiedenen Preisqualitäten zu erreichen und damit bei den Interventions- und Ausfuhrausgaben Einsparungen zu erzielen," von 10 auf 5 % zu verringern [32].

Zu diesem Zweck habe sich die Kommission entschieden, diese — angekündigte und daher den Wirtschaftsteilnehmern bekannte — Verringerung in zwei Stufen zu verwirklichen, deren Durchführung die Verordnungen Nrn. 1810/84 und 400/86 darstellten. Die erstgenannte Verordnung habe eine Differenz von 7 % zwischen dem Preis für die zur Brotherstellung geeignete Mindestqualität und dem gemeinsamen einzigen Interventionspreis, die zweite eine von 5 % zwischen dem Preis für die betreffende Weichweizenqualität und dem in der Verordnung Nr. 2124/85 der Kommission festgesetzten Interventionspreis ausgewiesen.

32 — Gemeinsame Agrarpolitik: Vorschläge der Kommission — Mitteilung der Kommission an den Rat, Dokument KOM(83) 500 endg. vom 28. Juli 1983, S. 24, Punkt 4.27.

Die Verringerung dieser Differenz sei leicht zu erklären. Die Anwendung spezifischer Interventionsmaßnahmen habe gezeigt, daß bei zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen die Festsetzung eines zu hohen Stützungspreises, obwohl eine feste Nachfrage nur beschränkte Absatzmöglichkeiten habe erkennen lassen, wegen seiner Attraktivität einen Produktionsüberschuß bewirkt und massive Interventionsangebote herbeigeführt habe.

Schließlich habe die Kommission festgestellt, daß die mit der Verordnung Nr. 1810/84 erlassene spezifische Interventionsmaßnahme ohne Auswirkung auf den Markt geblieben sei. Diese Erfahrung habe nicht nur die Kommission in ihrem Entschluß bestärkt, die genannte Preisdifferenz noch weiter zu verringern, sondern sie auch bewogen, beim Erlaß der Verordnung Nr. 400/86 die maßgebende zur Brotherstellung geeignete Mindestqualität durch Erhöhung der Anforderungen zu verändern.

2. Bezüglich der Kriterien für die Berechnung des Betrages, der die Differenz zwischen dem Ertrag bei zur Brotherstellung geeignetem und dem Ertrag bei zur Brotherstellung nicht geeignetem Weichweizen widerspiegeln soll, weist der *Rat* darauf hin, daß eine Berechnung dieses Unterschiedes angesichts der großen Zahl der betreffenden Getreidesorten notwendigerweise pauschal erfolgen müsse.

Verwendete Kriterien seien die Unterschiede in Ertrag und Qualität der Extremwerte bei zur Fütterung verwendeten Weichweizenarten sowie die Unterschiede in Ertrag und Qualität der Extremwerte bei zur Brotherstellung geeigneten Weichweizenarten. Zu berücksichtigende Faktoren seien auch die Umstände der Erzeugung sowie die allgemeinen Wirtschaftsbedingungen. Von 1981 bis 1985 sei die Differenz mit 16,60 % angesetzt worden.

3. Auf Ersuchen des Gerichtshofes hat der *Rat* den jeweils für die Wirtschaftsjahre

1980/81 bis 1984/85 festgelegten gemeinsamen einzigen Interventionspreis für Weichweizen sowie den Referenzpreis für Weichweizen vorgelegt.

Wie aus den Begründungen der jährlichen Preisfestsetzungsverordnungen des Rates hervorgeht, werden der Interventionspreis sowie der Referenzpreis für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen so festgelegt, daß „ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Getreidearten entsprechend dem tatsächlichen Marktbedarf erreicht werden kann" [33].

Was insbesondere den Referenzpreis betrifft, wird die Differenz zwischen dem Ertrag bei der mittleren zur Brotherstellung geeigneten Weichweizenqualität und dem Ertrag von nicht zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen so berücksichtigt, daß die Erzeugung von Weichweizen einer guten, zur Brotherstellung geeigneten Qalität gefördert wird.

4. Auf die Frage des Gerichtshofes nach der Bestimmung, die die Kommission ermächtige, die Mindestanforderungen für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen in ihrer Verordnung Nr. 2062/81 festzusetzen, antwortet die *Kommission*, daß diese Mindestanforderungen in allgemeiner Weise in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1955/81 des Rates festgelegt worden seien. Bis zum Erlaß dieser Verordnung habe der Rat selbst diese Anforderungen festgelegt und die Kommission gegebenenfalls die biochemischen Merkmale bestimmt [34]. Gemäß Artikel 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 habe die Kommission in der Verordnung Nr. 2062/81 die Methode festgelegt, mit der ermittelt werde, ob der Weichweizen den vom Rat festgelegten Mindestanforderungen genüge.

5. Bezüglich der Berechnungskriterien und der Höhe der verschiedenen Ankaufspreise bei spezifischer Intervention, die von der Kommission im Verwaltungsausschußverfahren für alle zur Brotherstellung geeigneten Weichweizenqualitäten, die nicht der Qualität entsprechen, für die der Referenzpreis festgelegt worden ist, festgesetzt werden, hebt die *Kommission* hervor, daß der in der Verordnung Nr. 400/86 festgesetzte Ankaufspreis den Leitlinien entspreche, die im Vorschlag zur Neuorganisation der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1983 und in ihren Preisvorschlägen an den Rat für das Wirtschaftsjahr 1983/84 aufgezeigt worden seien.

Die Kommission weist ferner darauf hin, daß der Ankaufspreis für die Mindestqualität stets im Verhältnis zur Höhe des gemeinsamen einzigen Interventionspreises errechnet worden sei, auch wenn er formell mit Hilfe eines Abschlags auf den Referenzpreis für die mittlere Qualität ausgedrückt worden sei. Diese Berechnungsmodalität entspreche der Bewertung der Preisdifferenz durch die Kommission unter Berücksichtigung der Marktpreise, die mit dem qualitativen Wertunterschied zwischen zur Brotherstellung geeignetem und nicht geeignetem Weichweizen zusammenhänge.

6. Die *Streithelfer des Ausgangsverfahrens* weisen bezüglich des Preises, den Artikel 2 der Verordnung Nr. 400/86 ihrer Meinung nach habe festsetzen müssen, darauf hin, daß eine spezifische Intervention bei der zur Brotherstellung geeigneten Mindestqualität im Wirtschaftsjahr 1984/85 bei Anwendung der Verordnung Nr. 2124/85 und auf der Grundlage der für das Wirtschaftsjahr 1984/85 festgesetzten Preises in Höhe des um 1,8 % verringerten Referenzpreises für 1985/85 abzüglich eines Abschlages von 17,62 ECU/t habe erfolgen müssen, der die Differenz zwischen der zur Brotherstellung geeigneten mittleren Qualität (Referenzpreis) und der Mindestqualität für die Brotherstellung widerspiegele. Die Intervention bei Weizen der Mindestqualität für die Brotherstellung habe daher zu folgendem Preis (ECU/t) erfolgen müssen:

33 — Vgl. die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1950/81, a. a. O.

34 — Vgl. die Verordnungen Nr. 1256/78 des Rates (ABl. L 156, S. 4) und Nr. 1387/78 der Kommission (ABl. L 167, S. 36).

— Referenzpreis 1984/85		213,13
— abzüglich 1,8 % (Verordnung Nr. 2124/85)		— 3,83
— Referenzpreis 1985/86	=	209,30
— Abschlag für Mindestqualität		— 17,62
— Spezifischer Interventionspreis 1985/86 bei Mindestqualität	=	191,68

Der Weizen, bei dem es im Wirtschaftsjahr 1984/85 zur spezifischen Intervention gekommen sei, sei nun aber von höherer Qualität gewesen, weil die Verordnung Nr. 400/86 einen Eiweißgehalt von 11 % und eine Fallzahl nach Hagberg von 200 gefordert habe. Der zu zahlende Preis habe daher höher sein müssen als der für die Mindestqualität.

Es sei schwierig, den dieser Qualität entsprechenden Preis genau zu errechnen, doch könne man sich unter Berücksichtigung der gewöhnlich im Handel herangezogenen Merkmale auf den Eiweißgehalt stützen (2 % des Preises je 0,5 % Abweichung im Eiweißgehalt von der geforderten Qualität).

Auf dieser Grundlage habe der für das Wirtschaftsjahr 1985/86 festzulegende Preis dem um 2 % erhöhten, vorstehend für die Mindestqualität errechneten Preis entsprechen müssen:

191,68 + 2 % = 195,51 ECU/t.

Die Kommission selbst habe den Eiweißgehalt als Kriterium für die Errechnung des Preises für Weichweizen benutzt, denn in ihrer Verordnung Nr. 2135/86 vom 8. Juli 1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1570/77 über die Zu- und Abschläge für Getreide bei der Intervention [35] habe sie einen Abschlag von 1 % je 0,5 % weniger Eiweiß gegenüber der Standardqualität festgesetzt.

Ziehe man die letztgenannte Grundlage heran, so habe der spezifische Interventionspreis, der in Artikel 2 der Verordnung Nr. 400/86 hätte festgesetzt werden müssen, dem um 1 % erhöhten Preis für die Mindestqualität entsprechen müssen:

191,68 + 1 % = 193,60 ECU/t.

T. F. O'Higgins
Berichterstatter

35 — ABl. L 187, S. 26.