URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 21. FEBRUAR 1979 [1]

Hans-Markus Stölting gegen Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Finanzgericht Hamburg)

Rechtssache 138/78

Leitsätze

1. *Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisationen — Milch und Milcherzeugnisse — Mitverantwortungsabgabe — Rechtmäßigkeit*
   (Verordnung Nr. 1079/77 des Rates)

2. *Landwirtschaft — Gemeinsame Agrarpolitik — „Grüne" Wechselkurse — System — Rechtmäßigkeit*
   (Verordnung Nr. 878/77 des Rates)

1. Die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1079/77 des Rates, mit der die Erhebung einer Mitverantwortungsabgabe im Milchsektor eingeführt wurde, kann insoweit nicht bestritten werden, als die Mitverantwortungsabgabe angesichts der festgestellten Überschüsse die Produktion einschränken will und dadurch dazu beiträgt, die Verwirklichung des Ziels der Stabilisierung der Märkte zu fördern, und als auch die Höhe der Abgabe nicht außer Verhältnis zu den Umständen zu stehen scheint, die zum Erlaß der Verordnung geführt haben.
2. Zwar kann die Anwendung der „grünen" Wechselkurse bei bestimmten Vorgängen gegebenenfalls Vorteile oder Nachteile mit sich bringen, die als Diskriminierungen erscheinen mögen; nichtsdestoweniger dient die Anwendung dieser Wechselkurse jedoch ganz allgemein dazu, Währungssituationen zu begegnen, die, würde eine Maßnahme wie die Verordnung Nr. 878/77 fehlen, zu wesentlich schwerwiegenderen, offenkundigeren und allgemeineren Diskriminierungen führen würden. Die Einführung des Systems der „grünen" Wechselkurse ist deshalb trotz seiner Nachteile durch das Diskriminierungsverbot und die Erfordernisse einer gemeinsamen Agrarpolitik gerechtfertigt.

In der Rechtssache 138/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Finanzgericht Hamburg in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

HANS-MARKUS STÖLTING, Tankenrader Berg,

gegen

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-JONAS

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnungen Nrn. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 (ABl. L 131, S. 6) und 1822/77 der Kommission vom 5. August 1977 (ABl. L 203, S. 1) betreffend die Erhebung der Mitverantwortungsabgabe im Sektor Milch sowie über die Auslegung von Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe und G. Bosco,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: I. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die maßgeblichen Verordnungen

Der Rat führte mit der Verordnung Nr. 1079/77 vom 17. Mai 1977 (ABl. L 131 S. 6) eine Mitverantwortungsabgabe für Milch und Milcherzeugnisse ein. Sie wurde wegen der strukturellen Überschüsse erlassen, die sich aus einem „Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage" ergaben; ferner heißt es in der zweiten Begründungserwägung:

„Um ein besseres Verhältnis zwischen Erzeugung und Marktbedarf schrittweise wiederherzustellen und die erheblichen finanziellen Lasten, die sich aus der derzeitigen Lage, insbesondere den beträchtlichen Überschüssen, für die Gemeinschaft ergeben, zu mildern, muß ein engerer Zusammenhang zwischen der Erzeugung

und den Absatzmöglichkeiten für Milcherzeugnisse hergestellt werden. Zu diesem Zweck ist es angesichts der hier auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen notwendig, für einen Zeitraum von mehreren Jahren eine Mitverantwortungsabgabe einzuführen, durch die gleichmäßig sämtliche an die Molkereien gelieferten Milchmengen wie auch gewisse Verkäufe von Milcherzeugnissen auf dem Hof belastet werden."

Artikel 1 bestimmt:

„1. In der Zeit vom 16. September 1977 bis zum Ende des Milchwirtschaftsjahres 1979/80 wird jeder Milcherzeuger für die Mengen Milch, die an einen milchbe- oder -verarbeitenden Betrieb geliefert werden, sowie in den in Artikel 3 Absatz 2 genannten Fällen für die Mengen Milch, die er in Form anderer Milcherzeugnisse verkauft, einer Mitverantwortungsabgabe unterworfen.

2. Die Abgabe wird jedoch nicht in den in Anwendung des Artikels 3 Absatz 3 der Richtlinie 75/268/EWG abgegrenzten Berggebieten erhoben."

Der Ertrag der Abgabe dient der Finanzierung der in Artikel 4 genannten Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milcherzeugnisse.

Mit der Verordnung Nr. 1822/77 vom 5. August 1977 (ABl. L 203 S. 1) erließ die Kommission die Durchführungsbestimmungen zur Erhebung der Abgabe.

Sachverhalt

Im September 1977 lieferte der Kläger des Ausgangsverfahrens der Molkerei Hansa-Milch Ostholstein-Lübeck e.G. (Ankaufstelle) 4 204 kg Vollmilch an. Für diese Menge behielt die Ankaufstelle die Mitverantwortungsabgabe/Milch in Höhe von DM 37,31 ein und führte diesen Betrag an den Beklagten ab.

Gegen die Abgabenerhebung legte der Kläger am 23. Dezember 1977 Einspruch ein, den der Beklagte am 23. Februar 1978 als unbegründet zurückwies.

Daraufhin erhob der Kläger am 16. März 1978 Klage beim Finanzgericht Hamburg. Dieses hat das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof ersucht, folgende Fragen vorab zu entscheiden:

„1. Sind die Verordnungen (EWG) Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 und Nr. 1822/77 der Kommission vom 5. August 1977 über die Erhebung einer Mitverantwortungsabgabe/Milch deshalb ungültig, weil der EWG-Vertrag keine Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß der genannten Verordnungen enthält?

2. Für den Fall der Verneinung der Frage zu 1.: Verstößt die Erhebung der Mitverantwortungsabgabe/Milch bei den Milcherzeugern deshalb gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Abs. 3 EWG-Vertrag, weil der Abgabesatz in Rechnungseinheiten festgesetzt ist und die Umrechnung der in Rechnungseinheiten ausgedrückten Abgabesätze in nationale Währungen nach den sogenannten grünen Umrechnungskursen — im Ausgangsfall VO (EWG) Nr. 878/77 des Rates vom 26. April 1977 — im Verständnis zu den jeweiligen tatsächlichen Währungssituationen der Mitgliedstaaten zu ungleichen Belastungen führen kann?

3. Welche Folgen ergeben sich für die Anwendung der genannten Verordnungen, wenn die Frage zu 2. bejaht wird?"

Obwohl das Finanzgericht keine Zweifel an der Gültigkeit der in Rede stehenden Verordnungen hat, hat es diese Frage dem Gerichtshof vorgelegt, da alsbaldig

im Wege der Vorabentscheidung nach Artikel 177 EWG-Vertrag die Rechtsunsicherheit zu beseitigen sei, welche die Mitverantwortungsabgabe/Milch in der Bundesrepublik Deutschland aufwerfe.

Zur zweiten Frage meint das Finanzgericht, die Anwendung der „grünen" Umrechnungskurse nach der Verordnung Nr. 878/77 auf die Mitverantwortungsabgabe ohne Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen oder Währungsausgleichskoeffizienten könne zu unterschiedlichen Belastungen in den Mitgliedstaaten führen. Handelsregelungen ständen zwar nicht zur Debatte; das Währungsproblem stelle sich aber in anderer Form. Es gehe hierbei um den Grundsatz der Lastengleichheit.

Die Frage sei aber, ob eine im Verhältnis zur jeweiligen tatsächlichen Währungssituation höhere Belastung der Milcherzeuger in den Mitgliedstaaten mit stärkeren Währungen gegenüber den Belastungen der Milcherzeuger in den Mitgliedstaaten mit schwächeren Währungen deshalb zulässig sei, weil die unterschiedlichen Belastungen möglicherweise durch umgekehrt wirkende Vergünstigungen — wenn auch teilweise auf anderen Verarbeitungsstufen — ausgeglichen würden.

Der Vorlagebeschluß vom 2. Juni 1978 ist am 14. Juni 1978 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben der Kläger des Ausgangsverfahrens, Herr Stölting, vertreten durch Rechtsanwalt Walter Bergmann, zugelassen in Lübeck, die Bundesregierung, vertreten durch Herrn Martin Seidel als Bevollmächtigten, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Berater im Juristischen Dienst des Rates Bernhard Schloh, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf, Beistand: Herr Bjarne Hoff-Nielsen, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

1) Zur ersten Frage

Die Verordnungen Nrn. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 und 1822/77 der Kommission vom 5. August 1977 sind nach Ansicht von Herrn *Stölting* in der erlassenen Form ohne Ermächtigungsgrundlage ergangen.

Die hier in Frage stehende Abgabe hätte nur nach Artikel 201 EWG-Vertrag eingeführt werden können.

Man könne diese Abgabe im Gegensatz zu den Finanzabgaben nicht als eine steuernde, nach Artikel 43 EWG-Vertrag zugelassene Maßnahme einordnen. Anders wäre es nur, wenn die Gesamtmaßnahme — Behandlung und Verwendung der Mitverantwortungsabgabe/Milch — als marktsteuernde Maßnahme im Rahmen einer Verordnung geregelt worden wäre.

Eine Zweckbindung der aus der Erhebung der Mitverantwortungsabgabe/Milch herrührenden Mittel fehle, so daß die gesamten Mittel entsprechend einer allgemeinen Fiskalabgabe in jedem Bereich ausgegeben werden könnten, ohne daß die Verordnungsbestimmungen dem in rechtlich verbindlicher Weise entgegenstünden. Dies sei auch die Ansicht der Kommission (vgl.: Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 752/77 von Herrn Klinker, ABl. 1978, C 52, S. 18).

Die *Bundesregierung* trägt vor, die Maßnahmen der Gemeinschaft seien durch Artikel 43 EWG-Vertrag gedeckt, wenn sie zur Verfolgung eines der — in Artikel 39 EWG-Vertrag namentlich genannten — agrarpolitischen Ziele und mit den dafür — insbesondere in Artikel 40 EWG-Vertrag — vorgesehenen Mitteln bewirkt würden.

Da die in Rede stehenden Maßnahmen dem Ziel dienten, den Milchmarkt zu stabilisieren, genügten sie den rechtlichen Voraussetzungen. Bei der Beurteilung ihrer Auswirkungen sei sowohl auf ihre unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen als auch auf ihre psychologische Bedeutung abzustellen, die geeignet sei, auf das ungleichgewichtige Verhältnis von Produktion und Nachfrage einzuwirken.

Die Abgabenregelung stelle auch ein nach den Vorschriften des EWG-Vertrags über die Landwirtschaft rechtlich zulässiges Mittel dar. Nach Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag könne der Gemeinschaftsgesetzgeber alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen treffen; seine Befugnis sei nicht auf Abschöpfungen und Ausfuhrerstattungen sowie in einzelnen Verordnungen geregelte sonstige Maßnahmen beschränkt.

Die Mitverantwortungsabgabe sei Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation für Milch. Als Erzeugerabgabe liege sie innerhalb des „weiten Spielraums von Lenkungs- und Interventionsmaßnahmen", innerhalb dessen die gemeinsame Agrarpolitik gemäß Artikel 39 EWG-Vertrag festgelegt werde (Urteil vom 5. Juli 1977 — Rechtssache 114/76 — Slg. 1977, 1211 ff., 1221).

Die Bundesregierung schlägt vor, die erste Frage dahin zu beantworten, daß

„die Verordnungen (EWG) Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 und Nr. 1822/77 der Kommission vom 5. April 1977 über die Erhebung einer Mitverantwortungsabgabe/Milch nicht in Ermangelung einer Ermächtigungsgrundlage im EWG-Vertrag ungültig sind."

Der *Rat* legt zunächst die Vorgeschichte der Mitverantwortungsabgabe dar.

Artikel 43 EWG-Vertrag sei eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1079/77, da die zu untersuchende Maßnahme zum Ziel habe, die Märkte zu stabilisieren (Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag). Der Rat verweist auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1967 (Neumann, 17/67 — Slg. 1967, 591, 608), in dem der Gerichtshof entschied: „[Die Abschöpfung erscheint] als eine Abgabe, die den Außenhandel reguliert und mit einer gemeinsamen Preispolitik verbunden ist. Ob sie einer Steuer oder einem Zoll ähnlich ist, kann dahingestellt bleiben."

Dem Rat und der Kommission würde immer wieder vorgeworfen, daß ihre agrarpolitischen Maßnahmen sich zu sehr in den Bereichen von Markt und Preis bewegten und nicht genügend auf die Struktur der Landwirtschaft einwirkten. Prüfe man die Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1079/77, so ergebe sich dagegen, daß hier eine längerfristig wirkende Maßnahme mit teilweise strukturellem Einschlag vorliege.

Die Mitverantwortungsabgabe wirke in wirtschaftlicher und psychologischer Weise auf die Erzeuger ein, damit die Milcherzeugung gehemmt werde. Dasselbe Ziel hätte durch eine Verminderung oder weniger starke Anhebung des Richtpreises für Milch nicht erreicht werden können. Denn bei der Erhebung der Mitverantwortungsabgabe seien Ausnah-

men vorgesehen, die in dem anderen Fall überhaupt nicht möglich gewesen wären.

Nach Ansicht der *Kommission* überschreitet die durch die Verordnungen Nrn. 1079/77 und 1822/77 eingeführte Mitverantwortungsabgabe nicht den Rahmen der Artikel 39 und 40 EWG-Vertrag.

Bei der Gestaltung der einzelnen marktregulierenden Maßnahmen sei die Zuständigkeit des Rates nicht auf die „klassischen Formen" wie Interventionskäufe, Beihilfen, Einfuhrabgaben und Ausfuhrerstattungen begrenzt. Eine außergewöhnliche Marktlage könne außergewöhnliche Maßnahmen erfordern.

Anders als die mit der Verordnung Nr. 563/76 eingeführte Regelung über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver sei die Mitverantwortungsabgabe eine längerfristig wirkende, vorbeugende Maßnahme, die den die Überschüsse verursachenden Sektor betreffe.

Aus dem (bereits zitierten) Urteil in der Rechtssache 17/67 ergebe sich, daß die in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag vorgesehenen Maßnahmen auch ein System von Abgaben umfassen könnten, soweit es sich bei diesen um marktregulierende Maßnahmen zur Erreichung der in Artikel 39 festgesetzten Ziele handele.

Die im vorliegenden Fall zur Debatte stehende Abgabe sei auf engste Weise mit der Preispolitik im Milchsektor verknüpft und diene der Regulierung des internen Marktes sowohl auf der Stufe der Erzeugung wie der des Absatzes. Die Kommission verweist auf den Parallelfall der die Zuckererzeuger treffenden Abgaben.

Trotz ihrer Wirkung ähnlich einer reinen Preismaßnahme erweise sich das System der Mitverantwortungsabgabe jedoch sowohl als das wirkungsvollere wie auch als das geschmeidigere Instrument. Während eine relativ niedrigere Festsetzung der Garantiepreise nur einen mittelbaren Effekt auf die Erzeugerpreise ausübe, da sie sich nur bei Interventionserzeugnissen auswirke, treffe die Abgabe den Erzeuger unmittelbar, indem sie die gesamte Milcherzeugung erfasse.

Das Abgabensystem gestatte auch gewisse Differenzierungen und Ausnahmen sowie die Möglichkeit einer zeitlichen Staffelung.

Wenn die Gemeinschaftsorgane auch eine rechtlich bindende Verknüpfung der Abgabe mit den spezifischen Maßnahmen aus haushaltsrechtlichen Erwägungen hätten vermeiden wollen, so existiere diese Verknüpfung in der Praxis. Das finanzielle Volumen dieser Maßnahmen werde praktisch durch die mit Hilfe der Abgabe aufgebrachten Mittel begrenzt.

2) Zur zweiten und dritten Frage

Herr *Stölting* verweist insoweit auf die im Vorlagebeschluß dargelegten Argumente (vgl. vorstehend I).

Nach Ansicht der *Bundesregierung* verstößt die für die Mitverantwortungsabgabe festgelegte Berechnungsmethode nicht gegen das in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag enthaltene Diskriminierungsverbot. Diese Bestimmung lege dem Gemeinschaftsgesetzgeber die Verpflichtung auf, für die Errechnung der Belastung einen gerechten, d. h. keinen sachfremden oder willkürlichen, Maßstab zugrunde zu legen.

Auch wenn man die allgemeinen Wechselkursverhältnisse in Betracht ziehe, sei eine Ungleichbehandlung der Erzeuger in den Mitgliedstaaten ausgeschlossen. Einer „höheren" Abgabebelastung in einem Aufwertungsland stehe — da die Umrechnung des in Rechnungseinheiten festgesetzten Richtpreises für Milch in nationale Währung aufgrund der grünen Paritäten erfolge — auch ein höherer Milchauszahlungspreis gegenüber, wäh-

rend in einem Mitgliedsland mit schwächerer Währung dem niedrigeren Milchauszahlungspreis eine niedrigere Belastung entspreche.

Nach alledem erübrige sich eine Antwort auf die dritte Frage.

Der *Rat* meint, daß die zweite Vorlagefrage verneint werden sollte, womit die dritte Frage gegenstandslos werde.

Die Mitverantwortungsabgabe bilde einen Teil der Interventionsmaßnahmen, die alle nach dem System der „grünen" Umrechnungskurse behandelt würden. Dieses System finde auf die Landwirtschaft *allgemein* Anwendung. Für die Mitverantwortungsabgabe ein anderes Umrechnungssystem anwenden zu wollen, würde eine Diskriminierung darstellen.

Die *Kommission* führt aus, das durch die Anwendung der „grünen" Umrechnungskurse nach der Verordnung Nr. 878/77 (ABl. 1977 L 106, S. 27) bedingte unterschiedliche Garantiepreisniveau schlage sich auf das Erzeugereinkommen in den Mitgliedstaaten nieder. Dies gelte in verstärktem Maße in den Sektoren, in denen wie gerade auch im Milchsektor das Marktpreisniveau infolge der Überschußsituation durch die Garantiepreise weitgehend determiniert werde.

Bei dieser Lage wäre es wirtschaftlich paradox, den Erzeugern in Aufwertungsländern zwar die Vorteile des günstigen Umrechnungskurses über die Garantiepreise, Beihilfen und Erstattungen zugute kommen zu lassen, andererseits aber bei der Festsetzung des negativen Preiselements, also der Mitverantwortungsabgabe, von den Tageskursen auszugehen. Das gleiche gelte mit umgekehrtem Vorzeichen für die Erzeugung in den Abwertungsländern.

Nach Auffassung der Kommission liegt im vorliegenden Fall in materieller Hinsicht eine Gleichbehandlung vor. Die formale Gleichbehandlung unterschiedlicher Tatbestände wäre in materieller Hinsicht eine Ungleichbehandlung und müßte deshalb als diskriminierend angesehen werden (Rechtssache 13/63 — Slg. 1963, 363, 384).

Eine Antwort auf die dritte Frage erübrige sich daher.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 23. November 1978 haben der Kläger im Ausgangsverfahren, der Rat der Europäischen Gemeinschaften und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 25. Januar 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Finanzgericht Hamburg hat mit Beschluß vom 2. Juni 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 14. Juni 1978, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen zur Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 131, S. 6) und der Verordnung (EWG) Nr. 1822/77 der Kommission vom 5. August 1977 über die Durchführungsbestimmungen zur Erhebung der Mitverantwortungsabgabe im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 203, S. 1) vorgelegt.

2 Diese Fragen sind im Rahmen eines Rechtsstreits vorgelegt worden, in dem der Kläger des Ausgangsverfahrens geltend macht, daß die aufgrund dieser Verordnung vorgenommene Einbehaltung eines Betrags vom DM 37,31 vom Erlös einer Milchlieferung an eine Ankaufstelle rechtswidrig gewesen sei.

3 Die erste Frage geht dahin, ob diese Verordnungen nicht deshalb ungültig seien, weil der EWG-Vertrag keine Ermächtigungsgrundlage für ihren Erlaß enthalte. Die Verordnung Nr. 1079/77 ist auf Artikel 43 EWG-Vertrag gestützt; der Kläger des Ausgangsverfahrens bestreitet jedoch, daß diese Vorschrift die Gemeinschaftsorgane ermächtige, eine Abgabe auf die Produktion von Milch zu erheben. Das Finanzgericht legt in seinem Vorlagebeschluß dar, daß es die streitigen Verordnungen für gültig halte, daß diesbezügliche Zweifel jedoch zweckmäßigerweise alsbald auszuräumen seien.

4 Artikel 43 EWG-Vertrag ist im Lichte der Artikel 39 und 40 EWG-Vertrag auszulegen; Artikel 39 zählt die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik auf, und Artikel 40 regelt die Verwirklichung dieser Politik, wobei er namentlich bestimmt, daß zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen wird, die alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen kann. Als solche Maßnahmen nennt Artikel 40 Absatz 3 namentlich „Preisregelungen, Beihilfen

für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr".

5 Die Begründungserwägungen zur Verordnung Nr. 1079/77 legen die Gründe, die den Rat zur Einführung der streitigen Abgabe veranlaßt haben, wie folgt dar:

„Die Marktlage für Milcherzeugnisse in der Gemeinschaft ist durch strukturelle Überschüsse gekennzeichnet, die sich aus einem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei . . . [diesen] Erzeugnissen ergeben.

Um ein besseres Verhältnis zwischen Erzeugung und Marktbedarf schrittweise wiederherzustellen und die erheblichen finanziellen Lasten, die sich aus der derzeitigen Lage, insbesondere den beträchtlichen Überschüssen, für die Gemeinschaft ergeben, zu mildern, muß ein engerer Zusammenhang zwischen der Erzeugung und den Absatzmöglichkeiten für Milcherzeugnisse hergestellt werden. Zu diesem Zweck ist es angesichts der hier auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen notwendig, für einen Zeitraum von mehreren Jahren eine Mitverantwortungsabgabe einzuführen, durch die gleichmäßig sämtliche an die Molkereien gelieferten Milchmengen wie auch gewisse Verkäufe von Milcherzeugnissen auf dem Hof belastet werden.

. . . . . .

In Verbindung mit der Abgabe müßten spezifische Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte und zum Absatz der Überschüsse auf dem Markt der Gemeinschaft und dem Weltmarkt vorgesehen werden.

Alle in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen zielen darauf ab, den Markt für Milcherzeugnisse zu regulieren und zu stabilisieren und damit das bestehende Interventionssystem zu ergänzen. Daher ist sicherzustellen, daß die Abgaben und die durch die Sondermaßnahmen entstehenden Ausgaben im Rahmen der Regelung zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik berücksichtigt werden."

Aus dieser Begründung ergibt sich, daß die Verordnung zur Stabilisierung der betroffenen Märkte beitragen soll und sich daher innerhalb des von den Artikeln 39 und 40 gezogenen Rahmens hält. Der Rat konnte sich also beim Erlaß dieser Verordnung auf Artikel 43 EWG-Vertrag stützen.

6 Der Kläger des Ausgangsverfahrens bestreitet jedoch, daß die Einführung einer Mitverantwortungsabgabe eine geringere Milcherzeugung und mithin eine Stabilisierung des Marktes zur Folge habe: Die Erhebung einer solchen Abgabe führe, wie er meint, nicht zu einer Verminderung der Produktion und des Angebots, sondern biete im Gegenteil Anreize, beide zu erhöhen. Der Rat und die Kommission treten dieser Behauptung mit der Erklärung entgegen, die Abgabe wirke wie eine Preissenkung, erlaube es jedoch im Gegensatz zu dieser, bestimmte besonders schutzwürdige Produktionen von ihrer Anwendung, und damit ihren Wirkungen, auszunehmen.

7 Diese Meinungsverschiedenheit betrifft insbesondere die Frage der Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der mit den streitigen Verordnungen ergriffenen Maßnahme. Ist eine Maßnahme für das vom zuständigen Organ verfolgte Ziel offensichtlich ungeeignet, so kann dadurch zwar die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme beeinträchtigt werden; dem Rat muß aber auf diesem Gebiet ein der politischen Verantwortung, die ihm die Artikel 40 und 43 auferlegen, entsprechendes Ermessen zuerkannt werden. Da die Mitverantwortungsabgabe angesichts der festgestellten Überschüsse die Produktion einschränken will, trägt sie dazu bei, die Verwirklichung des Ziels der Stabilisierung der Märkte zu fördern. Auch die Höhe der Abgabe scheint nicht außer Verhältnis zu den Umständen zu stehen, auf die sich der Rat beruft. Es ist deshalb zu antworten, daß die Prüfung der ersten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1079/77 beeinträchtigen könnte.

8 Da die Verordnung Nr. 1822/77 zweifellos eine Durchführungsmaßnahme zur Verordnung Nr. 1079/77 darstellt, hat für sie aus den vorstehenden Gründen das gleiche zu gelten.

9 Die zweite Frage geht dahin, ob die Erhebung der Mitverantwortungsabgabe bei den Milcherzeugern nicht deshalb gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verstoße, weil der Abgabesatz in Rechnungseinheiten festgesetzt sei und seine Umrechnung in nationale Währungen nach den — in der Verordnung Nr. 878/77 des Rates vom 26. April 1977 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse

(ABl. L 106, S. 27) vorgesehenen — sogenannten „grünen" Umrechnungskursen zu ungleichen Belastungen im Verhältnis zu den jeweiligen tatsächlichen Währungssituationen der Mitgliedstaaten führen könne.

10 Die Verordnung Nr. 878/77 sieht vor, daß die in ihr festgelegten Wechselkurse bei den „Maßnahmen aufgrund der Rechtsakte über die gemeinsame Agrarpolitik" angewendet werden. Diese Wechselkurse sind also immer dann anwendbar, wenn in Rechnungseinheiten ausgedrückte Beträge, die in den Vorschriften über Richt-, Interventions- und sonstige in einer gemeinsamen Marktorganisation, wie etwa der für Milch und Milcherzeugnisse, vorgesehene Preise festgesetzt sind, in nationale Währungen umgerechnet werden müssen. Zwar kann die Anwendung dieser Wechselkurse bei bestimmten Vorgängen gegebenenfalls Vorteile oder Nachteile mit sich bringen, die als Diskriminierung erscheinen mögen, nichtsdestoweniger dient die Anwendung dieser Wechselkurse jedoch ganz allgemein dazu, Währungssituationen zu begegnen, die, würde eine Maßnahme wie die Verordnung Nr. 878/77 fehlen, zu wesentlich schwerer wiegenden, offenkundigeren und allgemeineren Diskriminierungen führen würden. Die Einführung des Systems der „grünen" Wechselkurse ist deshalb trotz seiner Nachteile durch das Diskriminierungsverbot und die Erfordernisse einer gemeinsamen Agrarpolitik gerechtfertigt.

11 Unter diesen Umständen wäre es diskriminierend, wollte man die Erhebung der Mitverantwortungsabgabe, deren Betrag sich nach den Preisen für die von dieser Abgabe betroffene Milch richtet, von der Anwendung der Verordnung Nr. 878/77 ausnehmen, obgleich die Bildung der Milchpreise gerade von den vorgenannten Preisvorschriften beeinflußt wird. Bei Nichtanwendung der Verordnung Nr. 878/77 würde auch Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1079/77, der den Höchst- und den Mindestsatz der Abgabe in Anknüpfung an den „für das betreffende Milchwirtschaftsjahr geltenden Richtpreis für Milch" festlegt, wirkungslos bleiben. Auch die Prüfung der zweiten Frage hat daher nichts ergeben, was die Gültigkeit der streitigen Verordnungen beeinträchtigen könnte.

12 Auf die dritte Frage, die nur für den Fall gestellt worden ist, daß die zweite Frage bejahrt werden sollte, braucht nicht mehr eingegangen zu werden.

13 Dem Finanzgericht ist deshalb zu antworten, daß die Prüfung der gestellten Fragen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1079/77 und der Verordnung Nr. 1822/77 beeinträchtigen könnte.

Kosten

14 Die Auslagen der Kommission und des Rates der Europäischen Gemeinschaften sowie der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Finanzgericht Hamburg mit Beschluß vom 2. Juni 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung der gestellten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 und der Verordnung (EWG) Nr. 1822/77 beeinträchtigen könnte.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Februar 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

Präsident der Ersten Kammer,
in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten