SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN vom 22. Februar 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die dänische Regierung beantragt aufgrund des Artikels 173 EWG-Vertrag die teilweise Aufhebung der Entscheidungen der Kommission vom 19. Juni und 18. August 1987 über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, in den Haushaltsjahren 1983, 1984 und 1985 finanzierten Ausgaben [1]. Sie wendet sich gegen die Weigerung der Kommission, die Beträge von 4 710 776 DKR, 1 007 099 DKR und 1 525 762 DKR, die Dänemark für Ausfuhrerstattungen für Käse der Sorte Grana Padano ausgegeben hatte, zur Gemeinschaftsfinanzierung zuzulassen.

2. Die streitigen Beträge bilden nicht den Gesamtbetrag, den Dänemark als Ausfuhrerstattungen für Grana Padano gezahlt hat. Es geht nur um den Unterschied zwischen den Sätzen, die den Tarifstellen 04.04 E I ex a) 1 (Grana Padano, Parmigiano Reggiano) und 04.04 E I ex a) 3 [andere (ausgenommen Käse, hergestellt aus Molke), mit einem Fettgehalt in der Trokkenmasse von 30 % oder mehr] entsprechen. Die Kommission ist der Auffassung, daß Dänemark zu Unrecht den höheren, der Tarifstelle 04.04 E I ex a) 1 entsprechenden Satz angewandt hat. Sie bemerkt dazu in ihrem Zusammenfassenden Bericht über die Kontrollergebnisse für den Rechnungsabschluß des EAGFL für 1983:

„Jedoch ist diese ‚Tarifstelle' den Käsesorten Grana Padano und Parmigiano Reggiano vorbehalten, die bestimmte Produktions- und Qualitätsnormen erfüllen und die in bestimmten Regionen Italiens produziert worden sind. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten diese Normen für den Fall einer ‚Regelwidrigkeit' schon mitgeteilt. Der von Dänemark exportierte Käse erfüllte diese Normen nicht und hätte unter der Tarifstelle 04.04. E I ex a) 3 deklariert werden müssen" [2].

3. Zwischen den Parteien ist unstreitig, daß der dänische Grana, um den es hier geht und für den nach der Auffassung Dänemarks dieselbe Erstattung zu zahlen ist wie für den Grana Padano, in allen wesentlichen Merkmalen mit dem italienischen Grana Padano übereinstimmt, insbesondere hinsichtlich der Form, der Abmessungen, des äußeren und inneren Aussehens, der Farbe, der Zusammensetzung, der Konsistenz und des Geschmacks, des Fett- und Wassergehalts sowie des Reifegrades. Die Kommission hat

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Die erste der genannten Entscheidungen betrifft auch einige 1982 vorgenommene Ausgaben, für die die Kommission jedoch 1982 einen Vorbehalt gemacht hatte. Über diese Tatsachenfrage besteht zwischen den Parteien kein Streit.

2 — Punkt 3.1.16 des Zusammenfassenden Berichts für 1983 (Dok. VI/165/86); in dem Zusammenfassenden Bericht für 1984 und 1985 verweist die Kommission zur Begründung auf denselben Punkt 3.1.16.

dies stillschweigend anerkannt[3], als sie in ihren Schriftsätzen eingeräumt hat, der einzige und entscheidende Unterschied liege in dem ihrer Meinung nach immanenten Zusammenhang zwischen der Interventions- und der Erstattungsregelung (dazu unten Nr. 11 ff.), und indem sie weiterhin diese Käse als vergleichbar bezeichnet hat. In Beantwortung einer in der mündlichen Verhandlung gestellten Frage hat der Kommissionsvertreter ausdrücklich erklärt, daß der dänische Grana sich seinem Wesen nach nicht vom Grana Padano unterscheide.

4. In ihrer Klageschrift wendet sich die dänische Regierung gegen die (oben in Nr. 2 wiedergegebene) Auslegung der Kommission hinsichtlich der Ausfuhrerstattungen, nicht aber hinsichtlich der gemeinschaftsinternen Interventionen, obwohl dort ausdrücklich zwischen italienischem Grana Padano, der einen Anspruch auf die Ursprungsbezeichnung hat[4], und anderem, gleichartigem Käse unterschieden wird, indem nur für den erstgenannten eine Interventionsregelung vorgesehen wird (siehe unten Nr. 5). Nach den Erklärungen des Sachverständigen der Kommission in der mündlichen Verhandlung kam es nie zu solchen Interventionen, weder in Italien, wo die Hersteller einen Preis erzielen, der weit über dem Interventionspreis liegt, noch in Dänemark, wo praktisch allein für die Ausfuhr nach Drittländern produziert wird. Wie dem auch sei, die Nichtigkeitsklage der dänischen Regierung betrifft ausschließlich die Rückzahlung von Ausfuhrerstattungen.

Der rechtliche Rahmen

5. Im Mittelpunkt des Streits zwischen den Parteien steht die Gesamtheit der Verordnungen im Bereich der gemeinschaftlichen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse. Auch wenn die Parteien sich darüber einig sind, daß der Rechtsstreit auf die Erstattungen beschränkt ist, gehen sie doch beide in ihrem Vorbringen von der Interventionsregelung aus. Es ist deshalb nötig, beide Regelungen kurz darzustellen.

Was die *Interventionspreise* betrifft, verweisen die Verordnungen des Rates im Sektor Milch und Milcherzeugnisse in aller Deutlichkeit auf die italienischen Rechtsvorschriften über die Ursprungsbezeichnungen. Dies gilt namentlich für Artikel 5 Absatz 2 der Grundverordnung, d. h. der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse[5], wo die Rede ist von den „Gebiete[n] der Gemeinschaft, in denen diese Käsesorten [Grana Padano und Parmigiano Reggiano] hergestellt werden und einen Anspruch auf die Ursprungsbezeichnung haben"; in Artikel 8 Absatz 1 dieser Verordnung wird verwiesen auf „die Interventionsstelle, die von dem Mitgliedstaat, in dem die Käsesorten

3 — Ein Argument für die Verschiedenheit der beiden Käse kann natürlich nicht aus dem bloßen Umstand hergeleitet werden, daß „Padano" auf einen Teil der Po-Ebene in Italien verweist. Ebenso wie „Padano" auf die Po-Ebene verweist, verweist „Edamer" oder „Gouda" auf eine niederländische Stadt; gleichwohl hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 22. September 1988 in der Rechtssache 286/86, Deserbais, Slg. 1988, 4907, es als selbstverständlich angesehen, daß Edamer Käse in anderen Mitgliedstaaten als den Niederlanden und somit auch in anderen Städten als Edam hergestellt werden kann.

4 — Dem Parmigiano Reggiano, einer anderen Käsesorte, für die es in Italien eine Ursprungsbezeichnung gibt, wird in den Gemeinschaftsverordnungen derselbe Status eingeräumt wie dem Grana Padano. Er spielt im vorliegenden Rechtsstreit keine Rolle und wird im folgenden (abgesehen von einigen Zitaten aus Verordnungen) unberücksichtigt gelassen. Einen Unterschied bezüglich des Rechtsstatus, auf den der Gerichtshof in dieser Rechtssache nicht einzugehen braucht, bildet die Tatsache, daß Parmigiano Reggiano im Gegensatz zu Grana Padano als Käsesorte und hinsichtlich der Ursprungsbezeichnung nach dem von einer Reihe von Mitgliedstaaten, darunter Italien und Dänemark, unterzeichneten Übereinkommen von Stresa vom 1. Juni 1951 Schutz genießt (zu diesem Übereinkommen siehe zuletzt das Urteil vom 22. September 1988 in der Rechtssache 286/86, Deserbais, Slg. 1988, 4907, Randnr. 18).

5 — ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 13.

Grana padano und Parmigiano-Reggiano hergestellt werden und einen Anspruch auf die Ursprungsbezeichnung haben". In der Folgezeit erging die Verordnung Nr. 971/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Interventionen auf dem Markt für Grana-Padano- und Parmiginao-Reggiano-Käse[6]. Sowohl in Artikel 1 als auch in Artikel 10 dieser Verordnung ist von der Interventionsstelle die Rede, womit eindeutig die italienische Interventionsstelle gemeint ist. In Übereinstimmung damit wird auch in Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a und b der Verordnung Nr. 1107/68 der Kommission vom 27. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen betreffend die Interventionen auf den Märkten der Käsesorten Grana Padano und Parmigiano-Reggiano[7] auf eine Güteklasse („Scelto 0/1") für Grana Padano verwiesen, die aus den 1968 anwendbaren italienischen Rechtsvorschriften stammt[8].

6. Die *Ratio legis* der besonderen Interventionsregelung für Grana Padano ergibt sich aus Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68, wo es heißt: „Die Interventionspreise für die in Absatz 1 Buchstabe c genannten Käsesorten werden auf einer Höhe festgesetzt, die geeignet ist, den Milcherzeugern derjenigen Gebiete der Gemeinschaft, in denen diese Käsesorten hergestellt werden und einen Anspruch auf die Ursprungsbezeichnung haben, hinsichtlich des Erzeugerpreises für Milch die gleichen dauerhaften Sicherheiten zu geben, die die Interventionsmaßnahmen bei Magermilch und Butter bieten."

Für Italien wurden deshalb bestimmte Käsesorten (Grana Padano und Parmigiano Reggiano) als weitere interventionsberechtigte Milcherzeugnisse neben Butter und Magermilchpulver aufgenommen, weil dort wenig Butter und Magermilchpulver erzeugt werden und daher für dieses Land ein repräsentatives Erzeugnis hinzugefügt werden mußte, für dessen Herstellung ausschließlich Milch verwendet werden darf, die in bestimmten Gebieten Italiens erzeugt wird[9]. Auf diese Weise wird den italienischen

6 — ABl. L 166 vom 17. 7. 1968, S. 8.

7 — ABl. L 184 vom 29. 7. 1968, S. 29.

8 — Für einen neueren Überblick über die italienischen Rechtsvorschriften siehe „La Villa" in: Cohen Jehoram (Hgb.): *Protection of Geographic Denominations of Goods and Services* 1980, S. 37, 53; dieser verweist ebenso wie die Kommission in der vorliegenden Rechtssache auf das „Dekret des Präsidenten der Republik" vom 30. Oktober 1955, veröffentlicht in der GURI 1955, Nr. 1269, Nr. 295, S. 4401. Aufgrund dieses Dekrets wird die Bezeichnung „Grana Padano" des Gesetzes Nr. 125 vom 10. April 1954 betreffend die „Tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi" (veröffentlicht im GURI 1954, Nr. 99, S. 1294) und auf die Initiative des gemäß Artikel 4 dieses Gesetzes eingesetzten Comitato nazionale per la tutela delle denominazioni die origine e tipiche dei formaggi, (GURI 1955, Nr. 187, S. 2896) den Käsesorten vorbehalten, die im Gebiet der Provinzen Alexandria, Asti, Cuneo, Novara, Turin, Vercelli, Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Mantua, links des Po, Mailand, Pavia, Sondrio, Varese, Trient, Padua, Rovigo, Treviso, Venedig, Verona, Vicenza, Bologna, rechts des Reno, Ferrara, Forli, Pacenza und Ravenna hergestellt werden.

9 — Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1107/68 der Kommission vom 27. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen betreffend die Interventionen auf den Märkten der Käsesorten Grana Padano und Parmigiano-Reggiano lautet wie folgt: „Der Mitgliedstaat ergreift alle notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß ... die ... Käse ausschließlich von den Herstellerbetrieben aus Milch ihres normalen Einzugsgebiets hergestellt werden." Nach dem unwidersprochenen Vorbringen der Kommission wird hiermit auf das in der vorigen Fußnote genannte „Dekret des Präsidenten der Republik" Nr. 1269 vom 30. Oktober 1955 verwiesen, in dem die Gebiete aufgeführt sind, in denen der Grana Padano hergestellt werden muß; dieses Dekret enthält auch eine Qualitätsbestimmung für die verwendete Milch („Milch von Kühen, deren Grundnahrung aus Grün- oder Trockenfutter besteht und die durch zweimaliges Melken pro Tag gewonnen und, nachdem sie zur Ruhe gekommen ist, teilweise mit der Hand entsahnt wird"). Aus der Existenz dieser Bestimmung über die verwendete Milch und aus der Definition der Ursprungsbezeichnungen („denominiazioni die origine") in Artikel 1 des Dekrets bzw. der „Typenbezeichnungen" („denominiazioni tipiche") in Artikel 2 — wobei der einzige Unterschied in dem Einfluß besteht, den die „Erzeugungsgebiete" („le zone di produzione") auf die Voraussetzungen für die Ursprungsbezeichnungen ausüben sollen —, kann geschlossen werden, daß die verwendete Milch in der Tat aus den angegebenen Gebieten stammen muß. Dieses Ergebnis wird bestätigt durch die Definitionen der „denominazioni di origine" und der „denominazioni tipiche" in Artikel 2 des in der vorigen Fußnote genannten Gesetzes Nr. 125, wo es heißt, daß die warenkundlichen Merkmale der betreffenden Käsesorten für die Usprungsbezeichnungen „vor allem durch die besondere Lage des Erzeugungsgebiets" und für die Typenbezeichnungen durch „besondere Methoden der Produktionstechnik" bestimmt werden.

Milcherzeugern hinsichtlich des Milchpreises dieselbe „dauerhafte Sicherheit" gegeben wie den Erzeugern an anderen Orten der Gemeinschaft.

7. Betrachten wir nun die Verordnungen im Hinblick auf die *Erstattungen*. Während, wie bereits angemerkt, in der Grundverordnung Nr. 804/68 des Rates in Artikel 5 bezüglich der Preisregelung (Titel I) und in Artikel 8 bezüglich der Interventionsregelung (Titel II) ausdrücklich auf „Grana padano, der einen Anspruch auf die Ursprungsbezeichnung hat", verwiesen wird, ist in den Artikeln über die Regelung für den Handel mit Drittländern und somit über Erstattungen (Titel III) nicht von Grana Padano die Rede (übrigens ebensowenig wie in Titel IV: Allgemeine Bestimmungen). Auch in der Verordnung Nr. 876/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die Grundregeln für die Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Milch und Milcherzeugnissen und die Kriterien für die Festsetzung der Erstattung [10] werden Grana Padano und die Ursprungsbezeichnungen nicht erwähnt.

Hinsichtlich der Verordnungen der Kommission ist eine Verschiebung festzustellen. In den jährlichen Verordnungen zur Festsetzung der Erstattungen bis 1979 [11] findet sich in der Tarifstelle 04.04 E I ex a) 1 nur die Bezeichnung „Grana". Erst seit 1980 heißt es im Anhang „Grana Padano", und es wird für die Tarifstellen 04.04. E I ex a) 1 (Grana Padano) und 04.04. E I ex a) 3 (andere Käse) ein unterschiedlicher Erstattungssatz angegeben [12]. Auch in den Begründungserwägungen und den Bestimmungen der darauffolgenden Verordnungen zur Festsetzung der Erstattungen, z. B. in der Verordnung Nr. 33/82 vom 7. Januar 1982 [13] — d. h. der Verordnung, die zu Beginn des Zeitraums galt, um den es in der hier vorliegenden Rechtssache geht — ist noch nicht von Grana Padano oder von Ursprungsbezeichnungen die Rede; die unterschiedliche Behandlung wird immer im Anhang durch die Angabe eines verschiedenen Erstattungsbetrages für die beiden vorgenannten Tarifstellen zum Ausdruck gebracht. Das Nimexe-Warenverzeichnis enthält übrigens nach wie vor die Bezeichnung „Grana" ohne weiteren Zusatz [14], was wegen des Artikels 19 der bereits zitierten Grundverordnung Nr. 804/68 [15] zu Unklarheit führt. In den Erläuterungen der Kommission zum Zolltarif wird in der Tarifstelle 04.04. E „Grana" als ein Käse beschrieben, von dem sowohl „Parmigiano Reggiano" als auch „Grana Padano" Untergruppen sind, während in der Tarifstelle 04.04. E II ex a) „Grana" ohne weiteren Zusatz als Hartkäse neben „Parmigiano Reggiano" aufgeführt wird.

10 — ABl. L 155 vom 3. 7. 1968, S. 1.

11 — Die letzten beiden sind die Verordnung Nr. 1654/78 der Kommission vom 14. Juli 1978 zur Festsetzung der Erstattungen für Milch und Milcherzeugnisse, die in unverändertem Zustand ausgeführt werden (ABl. 1978, L 192, S. 5) und die gleichnamige Verordnung Nr. 2033/79 vom 18. September 1979 (ABl. 1979, L 235, S. 5).

12 — Verordnung Nr. 2822/79 der Kommission vom 24. Dezember 1979 (ABl. 1979, L 320, S. 20).

13 — ABl. 1982, L 4, S. 15.

14 — Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 3631/85 der Kommission vom 23. Dezember 1985 zur Änderung des Warenverzeichnisses für die Statistik des Außenhandels der Gemeinschaft und des Handels zwischen ihren Mitgliedstaaten (Nimexe), ABl. 1985, L 353, S. 3, 36.

15 — Nach *Artikel 19 Absatz 1* gelten „für die Tarifierung der unter diese Verordnung fallenden Erzeugisse ... die allgemeinen Tarifierungsvorschriften und die besonderen Vorschriften über die Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs; das Zolltarifschema, das sich aus der Anwendung dieser Verordnung ergibt, wird in den Gemeinsamen Zolltarif übernommen".

8. Obgleich die Erstattungsregelung somit wegen der Änderung der Tarifstellenbezeichnung 04.04. E I ex a) 1 im Jahre 1979 und der Angabe verschiedener Erstattungsbeträge für die Tarifstellen 04.04. E I ex a) 1 und 04.04. E I ex a) 2 mehrdeutig ist, zeigt sie doch die klare Absicht *der Kommission,* allein Grana Padano mit italienischer Ursprungsbezeichnung unter die erstgenannte Tarifstelle zu subsumieren und ihm eine Vorzugsbehandlung zuteil werden zu lassen.

Die Kommission hat dafür in der Sitzung eine handelspolitische Begründung gegeben. Im Laufe des Jahres 1979 hatte sie nämlich bemerkt, daß belgische Hersteller einen Käse der streitigen Art produzierten und nach den Vereinigten Staaten ausführten. Dadurch, daß bei der Produktion dieses (belgischen) Käses nicht die Verpflichtung bestand, Milch aus einem ganz bestimmten (italienischen) Gebiet zu verwenden, konnten die Hersteller ihn billiger produzieren und die italienischen Erzeugnisse auf dem amerikanischen Markt unterbieten, was bei dem amerikanischen Handelspartner zu Verärgerung führte. Um die guten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu erhalten und gleichwohl die Milchproduktion in Italien weiterhin durch Erstattungen zu unterstützen [16], hielt die Kommission es für erforderlich, ab 1. Januar 1980 zwischen italienischem Grana Padano und anderem Grana-Käse [17] zu unterscheiden. Sie führte diese politische Entscheidung in der Weise durch, daß sie in der Verordnung zur Festsetzung der Erstattungen in den Text der Tarifstelle 04.04. E I ex a) 1 das Wort „Padano" einfügte.

16 — Durch Interventionen wurde de facto keine Unterstützung gewährt: siehe oben, Nr. 4.

17 — Von diesem Zeitpunkt an konnte auch für andere italienische Grana-Käse, nämlich den Grana Veneziano und den Grana Lombardo (die nach den Angaben in der Sitzung ungefähr 5 % der italienischen Käseproduktion ausmachen) nur noch wie für nicht italienischen Grana-Käse der niedrigere Erstattungssatz gewährt werden.

Zurückweisung des Umkehrschlusses

9. Aus den soeben geschilderten Unterschieden zwischen der Interventionsregelung und der Erstattungsregelung zieht die dänische Regierung einen Umkehrschluß. Dieser muß ihrer Meinung nach dazu führen, daß für alle Käse, die nach den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften „Grana Padano" genannt werden dürfen, die (seit dem 1. Januar 1980) höhere Erstattung gewährt werden muß.

Der Umkehrschluß lautet wie folgt: Weder die Erstattungsvorschriften der Grundverordnung Nr. 804/68 noch die Verordnung Nr. 876/68 des Rates mit Grundregeln für die Erstattungen, noch die Begründungserwägungen oder der Text der Verordnungen der Kommission zur Festsetzung der Erstattungen enthielten die Bezeichnung „Grana Padano" und erst recht nicht die Worte „die einen Anspruch auf die Ursprungsbezeichnung haben". Etwas ganz anderes gelte für die Interventionsregelung, wo eindeutige

Verordnungstexte ausdrücklich und unter Angabe der Ratio legis eine Präferenzregelung für „Grana Padano, der einen Anspruch auf die Ursprungsbezeichnung hat", vorsähen. Aus dieser Gegenüberstellung ergebe sich, daß der Rat, aber auch die Kommission, zumindest zu Anfang hinsichtlich der Erstattungen keine Präferenzregelung für Grana Padano mit Ursprungsbezeichnung hätten erlassen wollen. Eine Bestätigung dafür sieht die dänische Regierung in der Tatsache, daß die Kommission das Wort „Padano" — dazu noch ohne Zusatz der Wörter „der einen Anspruch auf die Ursprungsbezeichnung hat" —, erstmals vom 1. Januar 1980 an in den Anhang der Verordnung zur Festsetzung der Erstattungen aufgenommen hat [18].

Dieser Umkehrschluß vermag mich nicht zu überzeugen. Aus dem ursprünglichen Fehlen einer Bezugnahme auf Grana Padano mit Ursprungsbezeichnung in der Erstattungsregelung für den Sektor Milch und Milcherzeugnisse kann meines Erachtens kein Schluß im einen oder anderen Sinne gezogen werden. Zwar kommt die Bezugnahme in den Ratsverordnungen im Zusammenhang mit den Erstattungen nicht vor. Bedeutet dies nun aber, daß die Kommission, wie sie es später getan hat, die Bezugnahme — analog zu der Interventionsregelung — nicht für die Erstattungen übernehmen durfte? Da die Ratsverordnungen einer solchen analogen Anwendung nicht ausdrücklich entgegenstehen, gehört sie meiner Meinung nach zur Durchführungsbefugnis der Kommission. Worauf es jedoch ankommt, ist die Frage, ob die Kommission durch dieses Vorgehen nicht gegen eine zwingende Vorschrift des Vertrags oder der Grundverordnung Nr. 804/68 verstoßen hat. Dies scheint mir die eigentliche Frage zu sein, auf die ich nunmehr eingehen werde.

18 — Zur Verstärkung des Umkehrschlusses verweist Dänemark auf den Fall des „Prosciutto di Parma" und des „Prosciutto di San Daniele", zweier in Italien durch eine Ursprungsbezeichnung geschützter Schinkensorten, für die eine besondere Erstattungsregelung auf der Grundlage ausdrücklicher Verordnungstexte der Kommission und nicht nur aufgrund verschiedener Tarifstellen in einem Anhang besteht (vgl. die Verordnung (EWG) Nr. 3037/87 der Kommission vom 9. Oktober 1987 zur Festsetzung der Erstattungen bei der Ausfuhr auf dem Schweinefleischsektor, ABl. 1987, L 288, S. 13). Dieser Vergleich ist jedoch wenig überzeugend, da für diese Erzeugnisse nur eine Erstattungsregelung, aber keine Interventionsregelung besteht.

Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68

10. Diese Frage steht auch im Mittelpunkt des Vorbringens der dänischen Regierung. Sie verweist nämlich auf Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates, wonach die Erstattung für die gesamte Gemeinschaft gleich sein muß, jedoch je nach Bestimmung oder Bestimmungsgebiet unterschiedlich sein kann. Tatsächlich geht es hier um eine Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes, wie dieser allgemein für die Gemeinsame Agrarpolitik gilt. Die dänische Regierung vertritt — nicht zu Unrecht — [19] den Standpunkt, daß dieser Grundsatz als Auslegungsrichtschnur gelten müsse, wenn Verordnungstexte zwei verschiedene Auslegungen zuließen. Im vorliegenden Fall leitet

19 — Vgl. das Urteil des Gerichtshofes vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201 und 202/85, Klensch, Slg. 1986, 3477, Randnr. 21: „... eine Bestimmung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts (ist) im Falle ihrer Auslegungsbedürftigkeit möglichst so auszulegen ..., daß sie mit dem EWG-Vertrag, im vorliegenden Fall insbesondere mit dem in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag niedergelegten Verbot einer Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft, vereinbar ist".

sie daraus ein Argument zur Stützung ihres Umkehrschlusses her: Da Zweifel bestünden, ob der Rat für die Erstattungen wirklich zwischen Grana Padano mit italienischer Ursprungsbezeichnung und anderen Grana habe unterscheiden wollen, müsse gemäß Artikel 17 Absatz 2 die Auslegung gewählt werden, nach der alle Käse vom Typ Grana in der Gemeinschaft bezüglich der Ausfuhrerstattungen gleich behandelt würden.

Dies ist ein schwerwiegendes Argument, zumal es, wenn es verallgemeinert wird — d. h. wenn die Unterscheidung zwischen den Käsesorten vom Typ Grana als mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz unvereinbar angesehen wird (siehe unten Nr. 13) — geeignet ist, die gesamte Regelung einschließlich der Interventionsregelung in Frage zu stellen, eine Konsequenz, die auch die dänische Regierung nicht ziehen wollte (oder nicht zu ziehen gewagt hat) [20] und die deshalb auch nicht zur Diskussion steht (unten, Nr. 14).

11. Die Kommission wendet sich gegen das Vorbringen der dänischen Regierung und führt aus, Grana Padano mit italienischer Ursprungsbezeichnung sei ein anderes Erzeugnis als die übrigen Käse dieses Typs. Dafür beruft sich die Kommission natürlich nicht auf Unterschiede in der Substanz, die eindeutig nicht bestehen (oben, Nr. 3), sondern darauf, daß Grana Padano mit italienischer Ursprungsbezeichnung ganz anderen Rechtsvorschriften unterliege. Sie meint damit insbesondere die Verpflichtung, daß für die Herstellung des italienischen Käses Milch aus ganz bestimmten italienischen Gebieten verwendet werden müsse, wodurch der Käse teurer werde als zum Beispiel der dänische Grana, zu dessen Herstellung billigere Milch verwendet werden könne. Dieser Preisunterschied, der auf unterschiedlichen Produktionskosten beruhe, führe dazu, daß Grana Padano mit italienischer Ursprungsbezeichnung in der gemeinschaftlichen Interventionsregelung anders behandelt werde, was seinerseits zur Folge habe, daß der Käse wegen des immanenten Zusammenhangs zwischen den internen Interventionen und den Ausfuhrerstattungen auch im Rahmen der Erstattungsregelung anders behandelt werden müsse.

12. Dieses Vorbringen der Kommission erscheint mir überzeugend. Wenn einmal feststeht, daß der Grana Padano, um den es hier geht, in der internen Marktordnung Schutz verdient, muß er auch hinsichtlich der Ausfuhr nach ausländischen Märkten unterstützt werden, wenn er dort wettbewerbsfähig sein soll [21]. Im vorliegenden Fall

20 — Vielleicht spielt hier — worauf die dänische Regierung selbst in ihrer Klageschrift hingewiesen hat — der Umstand eine Rolle, daß Dänemark im Milchsektor für eine bestimmte Buttersorte („Lurmærket") auch in den Genuß einer Interventionsregelung kommt, die auf eine nationale Qualitäts- oder Anerkennungsregelung verweist.

21 — In diesem Zusammenhang kann auf Artikel 33 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 verwiesen werden, der im Wege einer allgemeinen (also auch für Ausfuhrerstattungen geltenden) Vorschrift bestimmt, daß „zugleich" agrar- und handelspolitischen Zielen „in geeigneter Weise" Rechnung getragen werden soll. In der Rechtsprechung des Gerichtshofes finde ich jedoch nur wenige oder gar keine Argumente zugunsten eines von der Kommission nachdrücklich betonten „immanenten" Zusammenhangs zwischen Interventionen und Erstattungen. Im Hinblick auf den Kampf gegen Mißbräuche bejaht der Gerichtshof zwar einen Zusammenhang zwischen Ausfuhrerstattungen und Eingangsabgaben (vgl. Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80, Rewe, Slg. 1981, 1805, Randnr. 22), er sieht aber keinen solchen Zusammenhang zwischen Erstattungen und Währungsausgleichsbeträgen (vgl. Urteil vom 5. März 1980 in der Rechtssache 38/79, Butter- und Eierzentrale Nordmark, Slg. 1980, 643, Randnrn. 7 bis 9). Eine gewisse Stütze für einen Zusammenhang zwischen Interventionen und Erstattungen bietet folgende Erwägung aus dem Urteil vom 4. März 1980 in der Rechtssache 49/79, Pool, Slg. 1980, 569, Randnr. 10: „... die von den einzelnen Erzeugern erzielten Preise (werden) indirekt durch das Zusammenwirken der Marktinterventionen und der Regelung des Außenhandels der Gemeinschaft bestimmt".

ist dies jedoch wegen der geleisteten Interventionszahlungen, die angeblich nötig waren, um den Käseherstellern einen höheren Preis zu garantieren, nicht der Fall. Tatsächlich waren derartige Interventionen, wie bereits ausgeführt (oben, Nr. 4), bisher nicht nötig, da der von den italienischen Herstellern erzielte Preis über dem Interventionspreis liegt. Dies beruht jedoch auf den höheren Produktionskosten und der Bereitschaft des Verbrauchers, für Grana Padano mit Ursprungsbezeichnung einen hohen Preis zu zahlen.

In Wirklichkeit verweist das Vorbringen der Kommission auf die bereits vor Inkrafttreten des EWG-Vertrags ergangenen italienischen Rechtsvorschriften über die Qualität und die Ursprungsbezeichnung des italienischen Grana Padano. Wie bereits (in Nr. 5) dargelegt, beruht die Verpflichtung der italienischen Produzenten, für die Herstellung dieses Käses Milch aus einem ganz bestimmten italienischen Gebiet zu verwenden, auf italienischen Vorschriften aus dem Jahre 1955. Diese Verpflichtung führt in der Tat zu unterschiedlich hohen Produktionskosten — nach dem unwidersprochenen Vorbringen der Kommission soll dies zusätzliche Kosten zwischen 4 ECU und 6 ECU pro 100 kg Käse bewirken — und rechtfertigt die Ansicht der Kommission, daß Grana Padano mit italienischer Ursprungsbezeichnung ein anderer Käse ist und er deshalb ungeachtet des Artikels 17 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates als ein anderes Erzeugnis bei den Ausfuhrerstattungen anders und vorteilhafter behandelt werden kann.

Mangels einer Gemeinschaftsregelung über Qualitätsanforderungen und/oder Ursprungsbezeichnungen für Käse [22] (anders als für Wein [23]) können nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nationale Regelungen sowohl auf dem Gebiet der Qualitätsanforderungen [24] als auch auf dem Gebiet der Bezeichnungen [25] jedenfalls innerhalb der in den Artikeln 30 bis 36 EWG-Vertrag festgesetzten Grenzen Anwendung finden. [26] Das Vorbringen der Kommission

22 — Trotz der vorbereitenden Arbeit, die auf Ersuchen der Kommission angefertigt wurde *(Das Recht des unlauteren Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,* Gutachten erstattet im Auftrag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Patent-, Urheber- und Wettbewerbsrecht München, hrsg. von Eugen Ulmer, Band I, Vergleichende Darstellung, insbesondere Nr. 432) wurde auf dem Gebiet der Ursprungsbezeichnungen, der Herkunftsbezeichnungen u. a. keine Harmonisierung erreicht (siehe die schriftliche Frage Nr. 250/86, ABl. 1986, C 290, S. 36). Die Rechtsordnung einiger Mitgliedstaaten kennt die Einrichtung der Ursprungsbezeichnung, diejenige anderer Mitgliedstaaten in geringerem Maße oder gar nicht; dazu: Jean-Pierre Cochet, *La notion d'appellation d'origine en droit communautaire,* 1985, und: Klaus-Jürgen Kraatz, *Der Schutz geographischer Weinbezeichnungen im Recht der Europäischen Gemeinschaften,* 1980.

23 — Hinsichtlich der mangelnden Harmonisierung des Rechts der Ursprungsbezeichnungen besteht eine Ausnahme für Wein. Ergänzend zu der gemeinsamen Marktorganisation für Wein (zuletzt geregelt in der Verordnung Nr. 337/79 des Rates vom 5. Februar 1979, ABl. 1979, L 54, S. 1), worunter die Preis- und Interventionsregelung für Tafelwein fällt, hat der Rat am selben Tag die Verordnung Nr. 338/79 zur Festlegung besonderer Vorschriften für Qualitätsweine bestimmter Anbaugebiete (ABl. 1979, L 54, S. 48) erlassen, durch die (in Artikel 16) traditionellen Begriffen wie — für Italien— „denominazione di origine controllata" und „denominazione di origine controllata e garantita" ein gemeinschaftsrechtlicher Schutz verliehen wird. Den Unterschied zwischen den in diesen beiden Verordnungen getroffenen Regelungen behandelt das Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 49/83, Luxemburg/Kommission, Slg. 1984, 2931, Randnr. 13.

24 — Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 237/82, Jongeneel, Slg. 1984, 483, Randnr. 13.

25 — Urteil vom 22. September 1988 in der Rechtssache 268/86, Deserbais, Slg. 1988, 4907, Randnr. 11.

26 — Neben den beiden in den Fußnoten 24 und 25 angeführten Urteilen ist in diesem Zusammenhang auf das Urteil vom 20. Februar 1975 in der Rechtssache 12/74, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1975, 181, zu verweisen.

greift deshalb meines Erachtens durch, wenn ich auch einige Zweifel habe, die ich sogleich darlegen will.

Der Gleichheitsgrundsatz

13. Mein Zögern hängt mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zu dem in Artikel 40 Absatz 3 verankerten Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft zusammen. Nach dieser Rechtsprechung

„dürfen die mannigfaltigen Einzelregelungen einer gemeinsamen Marktorganisation wie Schutzmaßnahmen, Beihilfen u. a. *lediglich* dann je nach Gebiet und sonstigen Produktions- oder Verbrauchsbedingungen unterschiedlich ausgestaltet werden, *wenn* dies nach Maßgabe objektiver Kriterien geschieht, die eine ausgewogene Verteilung der Vor- und Nachteile auf die Betroffenen sicherstellen, *ohne zwischen den Gebieten der Mitgliedstaaten zu unterscheiden*" (Hervorhebungen von mir).[27]

Es erhebt sich die Frage, ob es im gegenwärtigen Zeitpunkt — viele Jahre nach dem Zustandekommen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und nach dem Beitritt von Mitgliedstaaten, in denen es vielleicht auch Gebiete gibt, wo Milch und Käse unter gleichartigen Bedingungen erzeugt werden — wirklich noch mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, eine Vorzugsbehandlung beizubehalten, die auf nationale Rechtsvorschriften über die Ursprungsbezeichnung für bestimmte Käsesorten verweist, ohne dieselbe Möglichkeit für Erzeugnisse aus anderen Gebieten der Gemeinschaft mit möglicherweise gleichartigen Produktions- und Verbrauchsbedingungen vorzusehen. Ich zögere in dieser Frage um so mehr, als Sie in einem kürzlich ergangenen Urteil deutlich gemacht haben, daß das weite Ermessen, das den Gemeinschaftsorganen nach einem früheren Urteil bei der Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik zusteht, in dem Maße abnimmt, in dem die Vereinheitlichung des Marktes zunimmt[28].

14. Trotz dieses Zögerns möchte ich dem Gerichtshof nicht vorschlagen, auf diesen Punkt näher einzugehen. Das Argument hat nämlich eine Tragweite, die den Rahmen dieser Rechtssache sprengt, da es nicht nur die Rechtsvorschriften über die Ausfuhrerstattungen, sondern auch diejenigen über die Interventionen betrifft, soweit diese in Verordnungen des Rates festgelegt sind. Da die Parteien — und insbesondere die dänische Regierung in ihrer Klageschrift (siehe oben, Nr. 4) — den Streitgegenstand auf die Rechtsvorschriften über die Rückzahlung von Ausfuhrerstattungen begrenzt und das Argument allgemein im schriftlichen und mündlichen Verfahren nicht oder kaum geltend gemacht haben, meine ich, daß der Gerichtshof im Rahmen der vorliegenden Rechtssache nicht darüber zu entscheiden braucht. Sollte der Gerichtshof gleichwohl auf diesen Punkt eingehen wollen, muß die mündliche Verhandlung meines Erachtens wieder eröffnet werden.

27 — Urteile vom 13. Juli 1978 in der Rechtssache 8/78 Milac, Slg. 1978, 1721, Randnr. 18, zweiter Satz, vom 13. Dezember 1984 in der Rechtssache 106/83, Sermide, Slg. 1984, 4209, Randnr. 28, und vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86, Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 25.

28 — Urteil vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 61/86, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 431, Randnr. 14.

Ergebnis

15. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich vor, die Nichtigkeitsklage der dänischen Regierung abzuweisen und Dänemark die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.