SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 13. März 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das vorliegende Ersuchen um Vorabentscheidung betrifft die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 400/86 der Kommission [1], die vom Gerichtshof bereits in der Rechtssache 167/88 [2] einer Überprüfung unterzogen wurde. Mit diesem Urteil wurde ein Großteil der in dem vorliegenden Verfahren angesprochenen Gültigkeitsfragen beantwortet, insbesondere diejenigen, die mit der Regionalisierung der streitigen spezifischen Interventionsmaßnahme zusammenhängen. Es bleiben jedoch einige in dem vorgenannten Urteil nicht untersuchte Aspekte zu überprüfen, die besonderes einen Punkt betreffen: Den besonderen Interventionspreis, wie ihn die Kommission in der Verordnung Nr. 400/86 festgelegt hat.

Zum einen wird die Zuständigkeit der Kommission zum Erlaß der betreffenden Maßnahme verneint, und zum anderen — für den Fall, daß die Kommission doch zuständig gewesen sein sollte — die Art und Weise beanstandet, in der sie von ihren Befugnissen Gebrauch gemacht hat.

Zur Zuständigkeit

2. Die Zuständigkeit der Kommission wird unter zwei Gesichtspunkten in Zweifel gezogen.

In erster Linie macht die Klägerin geltend, daß die Verordnung Nr. 400/86 keine spezifische Interventionsmaßnahme der Art enthalte, wie sie die Grundverordnung [3] vorsehe; sie stelle sich im Gegenteil als eine Intervention dar, mit der die Kommission unter Anmaßung von Befugnissen des Rates die Preisstruktur des Getreidemarktes verändert habe.

3. Insoweit ist vor allem darauf hinzuweisen, daß der Rat im Wirtschaftsjahr 1985/86 nicht in der Lage war, die Agrarpreise für diesen Sektor festzusetzen. Um endgültige Lösungen für das Funktionieren der Gemeinsamen Agrarpolitik zu vermeiden und den durch die Säumnis des Rates entstandenen rechtsfreien Raum zu füllen, führte die Kommission mit der Verordnung (EWG) Nr. 2124/85 [4] den Interventionspreis für den Getreidesektor weiter. Dieser Preis wurde unter Zugrundelegung des Preises des Vorjahres festgelegt, gleichzeitig aber eine leichte Senkung vorgenommen, um der Notwendigkeit der Bewältigung der Überschüsse Rechnung zu tragen.

Demgegenüber wurde keinerlei weiterführende Maßnahme bezüglich des Referenzpreises getroffen.

* Originalsprache: Italienisch.

1 — Verordnung Nr. 400/86 der Kommission vom 21. Februar 1986, ABl. L 45, S. 22.

2 — Urteil vom 8. Juni 1989 in der Rechtssache 167/88, AGPB, Slg. 1989, 1653.

3 — Als Grundverordnung wird im Rahmen der vorliegenden Schlußanträge die Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 1143/76 des Rates vom 17. Mai 1976 (ABl. L 130, S. 1) bezeichnet. Soweit auf Fassungen der Verordnung Nr. 2727/75 verwiesen wird, die auf andere Änderungen als die der Verordnung Nr. 1143/76 zurückgehen, wird die jeweilige Änderungsverordnung zitiert.

4 — Verordnung Nr. 2124/85 der Kommission vom 26. Juli 1985, ABl. L 198, S. 31.

Dieser ist nicht nur für andere besondere Zwecke wichtig, sondern stellt — dies ist bedeutsam — ein wesentliches Element beim Erlaß spezifischer Interventionsmaßnahmen nach Artikel 8 Absatz 2 der Grundverordnung dar.

Solche Maßnahmen sind nämlich als Instrument geschaffen, um bei ungünstiger Konjunktur das Preisniveau für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen in Richtung auf einen objektiven Preis zu stützen, den eben dieser Referenzpreis darstellt.

Die Grundverordnung hat daher bei der Festlegung eines unterschiedlichen und im Vergleich zum allgemeinen Interventionspreis höheren Referenzpreises für diese Weizenqualität zugleich und folgerichtig spezifische Instrumente — hierunter die spezifischen Interventionsmaßnahmen — eingeführt, um den Markt in die erwünschte Zielrichtung zu „steuern".

Zusammenfassend fordert daher der Erlaß spezifischer Interventionsmaßnahmen seitens der Kommission, die hierzu gemäß Artikel 8 Absatz 4 der Grundverordnung zuständig ist, zweierlei Überlegungen.

Zum einen gilt es, die Entwicklung des Marktes und insbesondere die Bewegung und die Perspektiven der Angebots- und Nachfragepreise innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft zu untersuchen; zum anderen ist dieser konjunkturelle Rahmen der durch den Referenzpreis dargestellten Zielsetzung gegenüberzustellen und sodann zu entscheiden, ob eine Stützungsaktion in Form einer spezifischen Interventionsmaßnahme erforderlich ist oder nicht.

Die Kommission kann daher, zumindest wenn sie die Ratio der Grundregelung beachten will, die besagten spezifischen Maßnahmen nicht *unter Vernachlässigung* des festgesetzten Referenzpreises erlassen.

4. Dies gilt natürlich für eine normale Situation. Was aber gilt demgegenüber für den hier vorliegenden Fall, daß die Kommission aufgerufen ist, der eigenen Verantwortung für die Durchführung der Agrarpolitik in einem rechtsfreien Raum gerecht zu werden?

Allgemein ist dazu zu sagen, daß die Kommission auf jeden Fall verpflichtet ist, ihre eigenen Aufgaben zu erfüllen, um die Gefahr zu vermeiden, daß die Entwicklung der gemeinsamen Politik zum Stillstand gelangt.

Konkret bedeutet dies, daß sie, wenn es erforderlich ist, alle in ihrer Zuständigkeit liegenden Maßnahmen muß ergreifen können, auch wenn sie nicht über alle gewöhnlich verwendbaren Anhaltspunkte verfügt.

Es gibt daher, wenn eine Festsetzung des Referenzpreises durch den Rat fehlt, keinen Grund, a priori auszuschließen, daß die Kommission, wenn eine etwaige spezifische Maßnahme erlassen werden soll, einen geeigneten Referenzpreis ermittelt und sich hierbei auf die Erkenntnisse stützt, die sie über Entwicklung und Eigenarten des betreffenden Marktes gewonnen hat.

Dies gilt insbesondere, wenn man den in der mündlichen Verhandlung bestätigten Umstand berücksichtigt, daß die Differenz zwischen dem Referenzpreis für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen und dem

gemeinsamen einzigen Interventionspreis in den diesem Wirtschaftsjahr vorausgegangenen Jahren vollkommen stabil geblieben ist.

Dies ist ein bezeichnender Umstand, weil er belegt, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber gegenüber der Erzeugung von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen mit der Schaffung eines besonderen Anreizes eine beständige Haltung an den Tag gelegt hat, die ihrem Ausmaß nach keine Veränderungen erfahren hat.

Zum anderen war die Stabilität der Differenz zwischen Referenzpreis und Interventionspreis — unbeschadet der teilweisen Selbständigkeit dieser beiden Faktoren — ein Element, das auch allen Wirtschaftsteilnehmern des Sektors bekannt war, ein Grund mehr also für die Feststellung, daß die Kommission bei der Ermittlung, ob das in dem betreffenden Wirtschaftsjahr festgestellte Nachgeben des Marktes nicht eine Stützungsmaßnahme rechtfertige, ihre Erwägungen hierauf gründen konnte.

Es steht nun aber fest, daß zu Beginn des Jahres 1986 in fast allen Mitgliedstaaten die Preise für Weichweizen Schwankungen in der Nähe des Interventionspreises aufwiesen und daß, wie die erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 400/86 ausführt, ernsthafte Gefahren für die Festigkeit des Marktes in einer Konjunktur bestanden, die durch beträchtliche Vorräte ohne in naher Zukunft absehbare Absatzmöglichkeiten gekennzeichnet war.

Unter diesen Umständen durfte die Kommission, wenn sie die laufende Entwicklung mit dem traditionellen Preis für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen verglich und hierbei auch — in Befolgung eines allgemeinen und deutlichen Hinweises[5] — die etwaige Notwendigkeit berücksichtigte, das Niveau der Produktionsanreize nach unten zu korrigieren, den Erlaß einer spezifischen Interventionsmaßnahme für gerechtfertigt erachten.

5. Mit diesem Vorgehen hat die Kommission natürlich nicht an die Stelle der Vorstellungen des Rates zu den Agrarpreisen ihre eigenen gesetzt, denn sie hat keine allgemeine Festsetzung des Referenzpreises vorgenommen — und dies nicht einmal weiterführend.

Die Kommission hat ganz einfach im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Überwachung und Verwaltung der Agrarmärkte und angesichts des Fehlens einer ausdrücklichen Festsetzung durch den Rat ihre Prüfung an der Grundlage des üblichen Referenzpreises für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen ausgerichtet.

Ich halte also fest, daß die streitige Maßnahme tatsächlich eine spezifische Interventionsmaßnahme im Sinne des Artikels 8 der Grundverordnung darstellt, die mithin in die Zuständigkeit der Kommission fällt, und nicht etwa eine willkürliche Veränderung der Preisstrukturen des Sektors.

5 — Diese restriktive Neuorientierung war bereits im vorausgegangenen Wirtschaftsjahr in der Verordnung (EWG) Nr. 1019/84 des Rates zur Festsetzung der Preise für Getreide für das Wirtschaftsjahr 1984/85 sichtbar geworden (Verordnung Nr. 1019/84 des Rates vom 31. März 1984, ABl. L 107, S. 4); insbesondere in der zweiten Begründungserwägung wurde die Notwendigkeit betont, von einer behutsamen zu einer *restriktiven* Preispolitik überzugehen, was eine Verringerung sowohl des Interventionspreises als auch des Referenzpreises bedingte. Bezüglich der Praxis der Kommission ist die Feststellung kennzeichnend, daß die restriktive Ausrichtung sowohl in der vierten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 1819/84 zur Durchführung einer besonderen Interventionsmaßnahme für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1984/85 (Verordnung Nr. 1810/84 der Kommission vom 28. Juni 1984, ABl. L 170, S. 33) als auch in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2124/85 (Verordnung Nr. 2124/85 der Kommission vom 26. Juli 1985, ABl. L 198, S. 31) begegnet, mit der — wie bereits gesagt — die notwendigen weiterführenden Maßnahmen im Preisbereich getroffen wurden, um der anhaltenden Säumnis des Rates Rechnung zu tragen.

6. Die Streithelfer des Ausgangsverfahrens haben ferner die Zuständigkeit der Kommission unter einem ganz besonderen Aspekt in Zweifel gezogen.

Vor allem in der mündlichen Verhandlung haben sie geltend gemacht, daß die Kommission bei der Festsetzung des entsprechenden Interventionspreises (d. h. des Preises, bei dem die zur besonderen Intervention zugelassenen Weizenmengen von den nationalen Behörden übernommen werden müssen), nicht befugt gewesen sei, für den Fall, daß die Qualität des von der Maßnahme betroffenen Weizens unter der mittleren Qualität liege, Abschläge festzusetzen.

7. Es ist festzuhalten, daß gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1151/77 für Weichweizen der Referenzpreis festgesetzt wird, der den Anforderungen an eine *mittlere* zur Brotherstellung geeignete Qualität entspricht; da jedoch zu berücksichtigen ist, daß die eigentliche Zielsetzung der spezifischen Interventionsmaßnahmen (Stützung des Marktes im Hinblick auf den Referenzpreis) auch mit Stützungsmaßnahmen verwirklicht werden kann, die Weizen mit einer von der mittleren abweichenden Qualität betreffen, bestimmt Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung des Artikels 5 der Verordnung Nr. 1151/77, daß die spezifischen Maßnahmen auch für Weizen mit einer Qualität gelten können, die von derjenigen abweicht, für die der Referenzpreis festgesetzt worden ist, insbesondere (vgl. die dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1151/77) bei Weizen mit der *Mindestqualität* für die Brotherstellung; in diesem Fall ist allerdings ein Abzug von dem Preis vorzunehmen, der festgesetzt worden wäre, wenn die besondere Maßnahme Weizen mittlerer Qualität betroffen hätte.

Vom Wirtschaftsjahr 1981/82 an hat der Rat jährlich den Referenzpreis für Weizen mittlerer Qualität festgesetzt und zugleich in einer Fußnote den Abzug angegeben, der im Fall von besonderen Maßnahmen bei Weizen von minderer Qualität anzuwenden ist [vgl. die Verordnungen (EWG) Nrn. 1950/81 [6], 1452/82 [7] und 1564/82 [8] zur Festsetzung der Preise für Getreide jeweils für das Wirtschaftsjahr 1981/82, 1982/83 und 1983/84].

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1019/84 hat es der Rat indessen erstmals vorgezogen, den im Fall spezifischer Interventionsmaßnahmen für die Mindestqualität zur Brotherstellung anzuwendenden Preis nicht mehr in der jährlichen Verordnung über die Preise festzusetzen, „da über die Höhe dieses Preises zum Zeitpunkt der möglichen Anwendung dieser Maßnahmen entschieden werden sollte".

Nach Meinung der Streithelfer hat der Rat mit dieser Erwägung nicht der Kommission die Aufgabe überlassen wollen, die Abzüge für Weizen minderer Qualität festzulegen, sondern sich vorbehalten, solche Abzüge nicht mehr vorab am Beginn des Wirtschaftsjahres, sondern bei Erlaß der betreffenden Maßnahmen selbst festzusetzen.

8. Im Lichte der folgenden Erwägungen scheint mir diese These nicht überzeugungskräftig zu sein.

Die Kommission ist vor allem zuständig, um im Verwaltungsausschußverfahren über Na-

6 — Verordnung Nr. 1950/81 des Rates vom 13. Juli 1981, ABl. L 198, S. 3.

7 — Verordnung Nr. 1452/82 des Rates vom 18. Mai 1982, ABl. L 164, S. 6.

8 — Verordnung Nr. 1564/83 des Rates vom 14. Juni 1983, ABl. L 163, S. 1.

tur und Anwendung der spezifischen Interventionsmaßnahmen zu entscheiden (vgl. Artikel 8 Absatz 2 der Grundverordnung).

In den Bereich dieser Zuständigkeit der Anwendung gehört die Festlegung der gesamten in einer bestimmten Situation zu gewährenden Stützung; hieraus folgt, daß es ganz allgemein Sache der Kommission ist, konkret den besonderen Interventionspreis — naturgemäß unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Marktes — festzulegen. Ein solcher Interventionspreis muß aber unter Beachtung aller seiner Bestandteile und mithin auch der etwaigen Zu- und Abschläge wegen der Qualität des Erzeugnisses betrachtet werden. Im übrigen sieht die Verordnung Nr. 2727/75 in bezug auf den Interventionspreis in Artikel 7 vor, daß im Verwaltungsausschußverfahren die Durchführungsbestimmungen bezüglich der Qualität und der für eine Intervention geforderten Mindestqualität der Getreidearten sowie die bei der Intervention anzuwendenden Tabellen der Zu- und Abschläge festgesetzt werden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß der Rat mit der Verordnung Nr. 1151/77 allgemein angezeigt hat, daß die spezifischen Interventionsmaßnahmen auch für von der Durchschnittsqualität abweichenden Weizen und *insbesondere* für Weizen der Mindestqualität eingesetzt werden können; wenn auch in einigen Wirtschaftsjahren der Rat unmittelbar die bei der Mindestqualität anzuwendenden Abschläge festgesetzt hat, muß indessen festgehalten werden, daß auch in diesem Zeitraum die Kommission für alle anderen Preisberichtigungen bei anderen Qualitäten als der Mindestqualität zuständig blieb.

Es muß daher festgestellt werden, daß der Rat, als er, wie wir sahen, mit der Verordnung Nr. 1019/84 festlegte, daß die Abschläge für die Mindestqualität von Weizen zum Zeitpunkt der Anwendung dieser Maßnahmen festgesetzt werden sollten, die Zuständigkeit der Kommission zur Festlegung der angemessenen Berichtigung auch auf diese Qualität ausdehnen wollte.

Im Lichte dieser Erwägungen darf ich daher feststellen, daß die Kommission zuständig war, die besonderen Interventionsmaßnahmen der Verordnung Nr. 400/86 zu erlassen.

Zur nicht ordnungsgemäßen Ausübung der Befugnisse der Kommission

9. Die Streithelfer des Ausgangsverfahrens weisen auf einen Widerspruch zwischen der spezifischen Maßnahme der Verordnung Nr. 400/86 und derjenigen Maßnahme hin, die im vorausgegangenen Wirtschaftjahr Gegenstand der Verordnung (EWG) Nr. 1810/84 war. In knappster Zusammenfassung soll das Problem folgendes sein: in der Verordnung Nr. 400/86 solle für Weizen einer Qualität, die über der im vorausgegangenen Wirtschaftsjahr zur spezifischen Intervention zugelassenen liege, ein höherer Abschlagskoeffizient zur Anwendung gelangen.

10. Hierzu ist zu sagen, daß die bloße Abweichung gegenüber einem vorausgegangenen Akt nicht als ein Gültigkeitsmangel eines Aktes betrachtet werden kann, und dies um so weniger in einer Situation wie der vorliegenden, da besonders festgelegt worden war, daß die Preise (und die entsprechenden Abzüge) zum Zeitpunkt der Anwendung der spezifischen Maßnahme festgesetzt werden sollten.

Darüber hinaus ist die Gültigkeit eines jeden Aktes unter Berücksichtigung des weiten Ermessens zu beurteilen, über das die Gemein-

schaftsorgane verfügen, eines Ermessens, das sicherstellt, wie der Gerichtshof mehrfach hervorgehoben hat, daß die richterliche Kontrolle sich lediglich in den Grenzen einer Nachprüfung der Rechtmäßigkeit entfalten kann [9].

Dieses Ermessen betraf im Falle der hier angesprochenen Maßnahmen, wie ich bereits Gelegenheit hatte auszuführen, sowohl ganz allgemein die Festlegung des Niveaus des besonderen Preises als auch im besonderen die Festlegung der zur besonderen Intervention zugelassenen Qualität und damit die entsprechenden Abzüge, die bei dem für die Durchschnittsqualität anzuwendenden besonderen Preis vorzunehmen sind.

11. Weiterhin ergibt sich aus den Akten, daß der zweifache, in der Verordnung Nr. 400/86 zum Ausdruck gekommene Entschluß, sowohl die Abzüge als auch die qualitativen Anforderungen zu erhöhen, sich in eine allgemeinere, den Wirtschaftsteilnehmern bekannte (und von den wirtschaftlichen Ergebnissen der Verordnung Nr. 1810/84 bestätigte) Richtung einfügt, die auf der einen Seite das allgemeine Niveau der Produktionsanreize absenken sollte, um die im Lauf der Jahre angestiegenen Getreideüberschüsse einzuschränken, und zum anderen eine selektivere Qualitätspolitik betreiben und die besonderen Anreize auf eine Erzeugung höherer Qualität ausrichten sollte.

Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß die Kommission ihre Befugnisse bei der Festlegung der Höhe des spezifischen Preises in der Verordnung Nr. 400/86 ordnungsgemäß ausgeübt hat.

12. Im Lichte all dieser Erwägungen schlage ich vor, dam vorlegenden Gericht wie folgt zu antworten:

„Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 400/86 der Kommission beeinträchtigen könnte."

9 — Vgl. zuletzt das Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88, Biscuits Delacre, Slg. 1990, I-395.