SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 9. DEZEMBER 1970

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Das heute zu behandelnde Vorlageverfahren betrifft die Auslegung der Kommissionsverordnung Nr. 1028/68 vom 19. Juli 1968 zur Festsetzung des Verfahrens und der Bedingungen für die Übernahme von Getreide durch die Interventionsstellen für das Wirtschaftsjahr 1968/1969 (Amtsblatt 1968 L 176/1). Diese Verordnung ist im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide von Bedeutung, wie sie in der Verordnung des Rates Nr. 120/67 vom 13. Juni 1967 (Amtsblatt 1967, S. 2269) festgelegt worden ist. Einzelheiten der Getreidemarktorganisation sind aus anderen Verfahren bekannt und brauchen jetzt nicht angeführt zu werden. Im gegenwärtigen Zusammenhang ist nur zu erwähnen, daß im Interesse der einheimischen Produktion für eine Absicherung der in der Gemeinschaft geltenden Preise gesorgt wird, und zwar mit Hilfe von Abschöpfungen, die bei der Einfuhr aus dritten Ländern erhoben werden, sowie mit Hilfe eines Interventionssystems. Diesem System zufolge werden Interventionspreise festgesetzt, die unter den Richtpreisen, also den für die jeweiligen Erzeugnisse angestrebten Marktpreisen, liegen (Artikel 4 der Verordnung Nr. 120/67). Artikel 7 der Verordnung Nr. 120/67 verpflichtet außerdem „die von den Mitgliedstaaten zu bestimmenden Interventionsstellen, während des ganzen Getreidewirtschaftsjahres ... das ihnen angebotene ... und in der Gemeinschaft geerntete Getreide aufzukaufen", wodurch verhindert wird, daß die Marktpreise unter das Niveau der Interventionspreise absinken. Einzelheiten waren gemäß Artikel 7 Absatz 5 der Verordnung Nr. 120/67 in Durchführungsbestimmungen der Kommission zu regeln. Für das Wirtschaftsjahr 1968/69 ist dies in der Verordnung Nr. 1028/68 geschehen. Ihr Artikel 1 bestimmt folgendes : „Jeder Besitzer einheitlicher Partien von mindestens 50 Tonnen Weichweizen, Roggen, Gerste, Mais und von 10 Tonnen Hartweizen, die in der Gemeinschaft geerntet wurden, ist berechtigt, diese Getreidearten der Interventionsstelle anzubieten. Die Interventionsstellen können jedoch eine größere Mindestmenge festsetzen." Von der zuletzt genannten Möglichkeit hat die französische Interventionsstelle, das Office national interprofessionnel des céréales, Gebrauch gemacht und die Mindestmengen verzehnfacht. Darüber hinaus hat der Generaldirektor des Office national — und das ist für das jetzige Verfahren vor allem von Bedeutung — in einem am 30. August 1968 erlassenen Lastenheft zur Festlegung der allgemeinen Voraussetzungen für die Übernahme des im Wirtschaftsjahr 1968/69 zur Intervention angebotenen Getreides bestimmt, die Interventionspflicht gelte nur gegenüber den „organismes agréés pour la collecte". Damit ist Bezug genommen auf die in der Ordonnance 67/812 vom 22. September 1967 enthaltene Begriffsbestimmung der „collecteurs agréés". Es sind dies im wesentlichen Genossenschaften und Händler, die bestimmte Voraussetzungern erfüllen. Sie werden bei der Erfassung der Ernte eingeschaltet (ihnen allein steht das Recht zu, direkt bei den Produzenten zu kaufen), und sie haben dabei nicht nur die Pflicht, den Kaufpreis bar zu entrichten, sondern auch gewisse Aufgaben hinsichtlich der Abführung von Steuern und Abgaben an den Staat. Ihnen soll also nach dem Willen des Office national

das Recht vorbehalten sein, in Frankreich Getreide zur Intervention anzubieten.

Darin sehen eine Reihe französischer Händler, die sich vorwiegend mit Getreideexport und in geringerem Umfang mit Getreideimport befassen, sowie ihr Berufsverband, das Syndicat national du commerce extérieur des céréales, eine unzulässige Einschränkung der Interventionsmöglichkeiten. Sie haben deshalb gegen die Entscheidung des Generaldirektors des Office national interprofessionnel des céréales beim französischen Landwirtschaftsminister Verwaltungsbeschwerde eingelegt und, nachdem der Minister die beanstandete Regelung in einer Entscheidung vom 30. September 1968 bestätigt hat, mit einer Anfechtungsklage am 29. Oktober 1968 den Staatsrat angerufen. Im Gerichtsverfahren machen sie geltend, die französische Interventionsregelung verstoße gegen Artikel 1 der Kommissionsverordnung Nr. 1028/68. (Irrtümlicherweise hatten sie sich zunächst auf die vorhergehende, inhaltsgleiche Kommissionsverordnung Nr. 237/67 berufen.) Außerdem bestreiten sie die Möglichkeit, derartige Vorschriften aufgrund von Artikel 5 der Kommissionsverordnung Nr. 1028/68 zu erlassen, denn diese Vorschrift sehe lediglich vor, daß „die Interventionsstellen ..., soweit erforderlich, weitere Verfahrens- und Übernahmebedingungen (erlassen), die mit den Bestimmungen dieser Verordnung vereinbar sind, um den in ihrem Mitgleidstaat bestehenden besonderen Bedingungen Rechnung zu tragen". Damit sind dem Staatsrat Probleme unterbreitet, die die Auslegung des Gemeinschaftsrechts betreffen. Wie in Artikel 177 des EWG-Vertrags vorgesehen, setzt er, den Vorschlägen seines Commissaire du Gouvernement folgend, durch Urteil vom 10. Juli 1970 das Verfahren aus und legte die Frage zur Vorabentscheidung vor,

„ob durch die Verwendung des Ausdrucks ‚jeder Besitzer' in Artikel 1 der genannten Verordnung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom Anwendungsbereich der in Artikel 5 der Verordnung vorgesehenen weiteren Bedingungen alle sich wegen der Besonderheiten des Getreidemarktes des für den Besitzer zuständigen Staates aus der Begriffsbestimmung des Besitzers oder seiner Berechtigung, sich der Interventionsregelung zu bedienen, ergebenden Übernahmebedingungen ausgeschlossen sind".

Zu dieser Frage haben sich schriftlich und mündlich die Parteien des Ausgangsverfahrens und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften geäußert. — Lassen Sie uns nunmehr sehen, welche Stellungnahme sich dazu ergibt.

Damit die Akzente richtig gesetzt werden können, erscheint vorweg ein grundsätzlicher Hinweis angebracht. So ist — wie die Kommission mit Recht hervorhebt — unbestreitbar, daß in den Jahren 1962-1967 eine schrittweise Ersetzung der nationalen Marktorganisationen für Getreide erfolgte, und daß die bereits erwähnte Verordnung Nr. 120/67 in definitiver Form eine gemeinschaftliche Marktorganisation für Getreide geschaffen hat. Diese Marktordnung stellt eine umfassende Organisationsform im Sinne von Artikel 40 § 2 Absatz 2 c des EWG-Vertrags dar. Daran kann schon deswegen kein Zweifel bestehen, weil präzise Gemeinschaftsregeln in einer Vielzahl von Verordnungen alle wesentlichen Fragen wie Preisgestaltung, Schutz gegenüber dritten Ländern und Marktregulierung regeln. Es ist demnach gewiß nicht angängig (was in den Bemerkungen des Office national immer wieder anklang), sechs nebeneinanderbestehende verschiedene nationale Marktordnungen anzunehmen. Davon zu sprechen, berechtigt selbst die Tatsache nicht, daß die Gemeinschaftsregelung noch keine erschöpfende Ordnung aller Fragen gebracht hat. So ist bekanntlich — die Kommission selbst räumt das ein — eine Harmonisierung noch erforderlich für vorläufig rein national geregelte steuer-

und strafrechtliche Probleme. Desgleichen anerkennt die Kommission, daß die Marktordnung nicht auf der Ebene der Produzenten, also einer Vielzahl oftmals kleiner, den Formalitäten kaum gewachsener Marktteilnehmer, zu funktionieren bestimmt ist, sondern daß sie auf die Ebene des Großhandels abstellt. Deshalb wird auch nichts dagegen eingewendet, die Erfassung der Produktion und ihre Vermarktung einschließlich Erntefinanzierung dem nationalen Bereich zu überlassen, wie das in Frankreich — nach Beseitigung früherer Monopolformen — aufgrund der Ordonnance 67/812 vom 22. September 1967 in Gestalt des liberalisierten Systems der collecteurs agréés geschehen ist. Dies alles aber erlaubt — wie gesagt — nicht, die fundamentale Erkenntnis außer acht zu lassen, daß tatsächlich eine weitreichende gemeinschaftliche Marktordnung besteht, und daß der Zustand koordinierter nationaler Marktordnungen längst verlassen ist.

Weiterhin hat in Anbetracht der grundsätzlichen Ausgestaltung des gegenwärtig interessierenden Rechtsbereiches der Hinweis der Kommission auf die Rechtsprechung zur Tarifhoheit der Gemeinschaft, wie sie sich im Urteil 40/69 (Slg. 1970, S. 70) findet, einen guten Sinn. Sie rechtfertigt in der Tat weit über den damals zu beurteilenden Sachverhalt hinaus die Feststellung, es sei, soweit im Agrarbereich eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft stattgefunden hat, und in dem Maße, in dem gemeinschaftsrechtliche Normen eingreifen, für eine nationale normative Tätigkeit, die die Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Regelung berühren oder beeinträchtigen könnte, kein Raum mehr. Auch läßt sich dieser Feststellung der Grundsatz entnehmen, daß überall da, wo Ausführungsaufgaben auf die Mitgliedstaaten übertragen worden sind, in der Abgrenzung der nationalen Kompetenzen prinzipiell eine restriktive Interpretation angebracht erscheint. In keinem Fall darf zudem das Grunderfordernis übersehen werden, eine möglichst einheitliche Anwendung der Marktordnungsregeln in der Gemeinschaft zu gewährleisten (worauf übrigens — was die „Bedingungen für die Angebote an die Interventionsstellen und für die Übernahme durch die Interventionsstellen" angeht — in der Begründung der Verordnung Nr. 1028/68 ausdrücklich hingewiesen ist).

Allein vor dem Hintergrund dieser prinzipiellen Erkenntnisse kann es unternommen werden, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1028/68, die für das Ausgangsverfahren von Interesse sind, auszulegen.

Dabei steht der bereits zitierte Absatz 1 von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1028/68 im Vordergrund, also die Vorschrift, der zufolge jeder Besitzer („tout détenteur") bestimmter Mengen der angeführten Getreidearten, die in der Gemeinschaft geerntet wurden, berechtigt ist, diese einer Interventionsstelle anzubieten. An sich läßt der Wortlaut dieser Bestimmung, die Verwendung des sehr weiten Begriffes „Besitzer" in Verbindung mit dem Wort „jeder", keinen Zweifel daran, daß eine umfassende Regelung beabsichtigt ist, also alle erfaßt werden sollen, die inländisches Getreide, gleich in welcher Eigenschaft und mit welchem Titel, besitzen. Dazu gehören auch Händler, die zum Zwecke des Exports eingekauft haben, und selbstverständlich die Produzenten selbst. — Fragt man sich aber zusätzlich, ob eine derart weitreichende Interpretation sinnvoll erscheint für eine Interventionsregelung, die im Hinblick auf die Interessen der Erzeuger und ihre Marktpreise gewählt worden ist, so lassen sich auch — so gesehen — mit der Kommission keine Bedenken erkennen. Wie schon erwähnt, stellt der Interventionspreis die untere Grenze dar, bis zu der der Marktpreis fallen darf. Die bloße Existenz der Interventionsstellen als potentielle Nachfrager wird also gewährleisten, daß sich das Marktpreisniveau über dem Interventionspunkt einspielt. Dieser Effekt ist aber sicher um so günstiger, je mehr

Nachfrager für alle möglichen Zwecke, auch für den Export, neben den Interventionsstellen am Markt auftreten. Würde man die Exporthändler, die aus kommerziellen und aus transporttechnischen Gründen (etwa im Hinblick auf die Flußschiffahrt und ihre Eigenheiten) zur Haltung größerer Lager mit entsprechendem Risiko gezwungen sind, von der Interventionsregelung und der damit verbundenen Absicherung ausschließen, so hätte das bei ihnen zweifellos eine gewisse Zurückhaltung hinsichtlich des Einkaufs zur Folge oder das Bestreben, beim Einkauf das genannte Risiko zu berücksichtigen und abzuwälzen. Sowohl das eine wie das andere aber würde, wie die Kommission mit Recht hervorhebt, einen Druck auf die Marktpreise ausüben, d.h. sinkende Tendenz bewirken. Unter diesem Aspekt betrachtet, muß es also im Interesse des Marktmechanismus und der Preisentwicklung sinnvoll und notwendig erscheinen, Händler jeglicher Art in die Interventionsregelung einzubeziehen. Dagegen gilt das Argument wenig oder nichts, auf diese Weise würden Spekulationsmöglichkeiten eröffnet. Davon kann nämlich schon deswegen nicht die Rede sein, weil der Einkauf in der Regel zum — höheren — Marktpreis erfolgt, die Interventionsstellen aber nur den niedrigeren Interventionspreis gewähren. Es kann sich also in Wahrheit lediglich darum handeln, Verluste in Grenzen zu halten, wie sie sich wegen des monatlichen Ansteigens der Richtpreise und ihres Abfalls zum Beginn eines neuen Wirtschaftsjahres bei unrichtigen Dispositionen gelegentlich einstellen.

Gegen die Angemessenheit der weitreichenden Interventionsregelung, wie sie dem Artikel 1 der Verordnung Nr. 1028/68 zu entnehmen ist, läßt sich darüber hinaus auch nicht einwenden, es entfalle damit die Möglichkeit einer zuverlässigen Herkunftskontrolle, die nach dem französischen System der collecteurs agréés und ihrer engen Bindung an das Office national sicher gewährleistet ist. Tatsächlich kann wohl nicht ernsthaft die Ansicht vertreten werden, ein verläßlicher Herkunftsnachweis könne von Händlern nicht erbracht werden, die dem Kreis der collecteurs agréés nicht angehören. Gerade in Frankreich dürften sich insoweit Schwierigkeiten nicht ergeben, werden hier doch — den Äußerungen der Kommission zufolge — Warenbewegungen der jetzt interessierenden Art für statistische Zwecke sehr präzise erfaßt. Schwierigkeiten sind aber anscheinend trotz weiter Öffnung der Interventionsmöglichkeiten sogar in Ländern mit hohem Importbedarf nicht aufgetreten, also dort, wo die Herkunftskontrolle problematisch sein könnte, weil sich auch große Mengen fremdländischen Getreides auf dem Markt befinden. Außerdem läßt sich in diesem Zuzammenhang noch darauf hinweisen, daß sich eine ähnliche Problematik für die nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 120/67 zu gewährende Übergangsvergütung ergibt, daß aber offenbar selbst bei Leistung dieser Vergütung an Händler und Verbraucher keine Schwierigkeiten bestanden haben, die Herkunft der am Ende eines Getreidewirtschaftsjahres vorhandenen Bestände an Getreide aus der Ernte der Gemeinschaft zu kontrollieren.

Demnach kann man zu Artikel 1 der Verordnung Nr. 1028/68 festhalten, daß seinem Wortlaut und Sinn zufolge von der Absicht des Verordnungsgebers ausgegangen werden muß, die Interventionsmöglichkeit umfassend zu gestalten, sie allen offenzuhalten, die über bestimmte Getreidemengen aus der einheimischen Produktion verfügen.

Steht dies fest, so stellt sich die weitere, für die französische Interventionsbehörde offenbar bedeutsamere Frage, ob nicht *Artikel 5* der Kommissionsverordnung Nr. 1028/68 den nationalen Interventionsstellen den Erlaß einer abweichenden Regelung erlaubt. Dazu rufe ich den Wortlaut der Bestimmung in Erinnerung, der folgendes besagt : „Die Interventionsstellen erlassen, soweit erforderlich, weitere Verfahrens- und Übernahmebedingungen, die mit den Bestimmungen dieser Verordnung

vereinbar sind, um den in ihrem Mitgliedstaat bestehenden besonderen Bedingungen Rechnung zu tragen."

Daß sich das vor dem Conseil d'État angegriffene Lastenheft des Office national unter Berufung auf die zitierte Bestimmung rechtfertigen lassen könnte, ist — um dies gleich klarzustellen — sicher nicht mit dem Hinweis zu belegen, das Office national habe das Lastenheft mit seinen für die Interventionsbefugnis geltenden einschränkenden Bestimmungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften seinerzeit mitgeteilt und darauf keine beanstandenden Bemerkungen erhalten. Tatsächlich ist das Verhalten der Kommission deswegen ohne Bedeutung, weil in keiner Vorschrift der Getreidemarktordnung eine ausdrückliche Billigung vorgesehen ist. Darüber hinaus müßte zugunsten der Kommission auch bedacht werden, daß sie in Anbetracht ihrer zahlreichen Aufgaben Fragen wie den jetzt interessierenden oftmals nur auf Beschwerde der Betroffenen nachgehen kann und daß sie von den Protesten der Kläger des Ausgangsverfahrens anläßlich der Übersendung des Lastenheftes offenbar nicht unterrichtet worden war.

Entscheidend ist also die objektive Rechtslage, d.h. der Text des Artikels 5 und das Gesamtsystem der Verordnung Nr. 1028/68, in das er eingefügt ist. Außerdem muß seine Interpretation vor dem Hintergrund der eingangs gemachten prinzipiellen Bemerkungen vorgenommen werden. — So gesehen hat man sich zunächst der Tatsache zu erinnern, daß in der Begründung der Verordnung Nr. 1028/68 zu lesen ist: „Die Bedingungen für die Angebote an Interventionsstellen müssen in der Gemeinschaft so einheitlich wie möglich sein." Wer der Verordnung Nr. 1028/68 die Befugnis zum Erlaß abweichender Regelungen entnehmen will, muß also einen besonders deutlichen Nachweis für ihre Berechtigung erbringen. Solche Abweichungen sind in einigen Bestimmungen der Verordnung ausdrücklich vorgesehen, etwa in Artikel 1 Absatz 1, was die Festsetzung der Mindestmengen angeht, oder in Artikel 2 Absatz 2 dritter Gedankenstrich im Hinblick auf die Festsetzung des für Wintergerste geltenden „Eigengewichtes". Hinsichtlich des Begriffes „Besitzer" vermissen wir dagegen in Artikel 1 eine ausdrückliche Verweisung auf das nationale Recht und die Möglichkeit einer einengenden Umgrenzung, d.h. der Festlegung besonderer Voraussetzungen, nach denen sich für die Zwecke der Marktordnung die Anerkennung des relevanten Besitzers (desjenigen, der über die Ware verfügt) bestimmen soll. — Die Annahme, *Artikel 5* könne derartige Abweichungen erlauben, stößt auf die Schwierigkeit, daß in ihm nicht von Abweichungen, sondern von weiteren, also *zusätzlichen* Bestimmungen die Rede ist, die mit der Verordnung *vereinbar* sein müssen und die lediglich Verfahrens- und Übernahmebedingungen behandeln können. An welche Umstände dabei gedacht ist, macht die Begründung der Verordnung deutlich, namentlich der Hinweis auf klimatische Bedingungen und Handelsgebräuche. Beide Gesichtspunkte lassen sich aber schwerlich heranziehen, um eine Einschränkung des Begriffes „Besitzer" im Hinblick auf eine bestimmte hoheitliche Reglementierung des Vermarktungsprozesses zu rechtfertigen. — Auch Artikel 3 Absatz 2 vermag einen Hinweis darauf zu geben, was unter Bedingungen der Übernahme zu verstehen ist, nämlich die Umstände der materiellen Übertragung der betreffenden Waren (also Zeit, Ort und Art der Übergabe). So lassen sich im übrigen eine ganze Reihe zulässiger Einzelheiten des vom Office national festgelegten Lastenheftes und auch die Regelungen anderer nationaler Behörden qualifizieren (wie die Kommission auf Seite 13 ihres Schriftsatzes und die Klägerinnen auf Seite 12 ihrer schriftlichen Bemerkungen gezeigt haben). Dagegen kann schwerlich gesagt werden, alle die angeführten, auch von der Kommission für zulässig gehaltenen Einzelheiten fielen in die Kategorie der Formalitäten, also der *Verfahrensbedingungen* im Sinne des Artikels 5, und

es müsse der Terminus „Übernahmebedingungen" folglich einen weiteren Sinn haben, eben den, der auch den Begriff „Besitzer" („détenteur") umschließt. Daß dies nicht zwingend ist, läßt sich unschwer anhand der Bedingungen des Lastenheftes zeigen, die sich auf Beschaffenheit der Ware, Ort und Kosten der Übergabe beziehen und die wohl kaum als Verfahrensbedingungen angesprochen werden können. — Gegen die Ansicht des Office national kann aber endlich auch eingewendet werden, daß die von ihm festgelegte Einengung des Begriffes „Besitzer" sogar dazu führen würde, die unmittelbar an der Intervention Interessierten, nämlich die Produzenten, vom direkten Zugang zu den Interventionsstellen auszuschließen. Da dies jedoch mit dem Sinn der Marktordnung offensichtlich nicht in Einklang zu bringen ist, bleibt in der Tat nur der Schluß, es müsse den Interventionsstellen jede von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1028/68 abweichende Normierung des Begriffes „Besitzer" verwehrt sein.

Eine sinnvolle Interpretation der Verordnung Nr. 1028/68 ergibt demnach, daß die Interventionsmöglichkeit, was den Kreis der Berechtigten angeht, in Artikel 1 abschließend umschrieben ist. Diese Auslegung allein gewährleistet die für die Gemeinschaft notwendige Einheitlichkeit. Artikel 5 erlaubt demgegenüber keine Einschränkungen, sondern gestattet allenfalls die Festlegung von Bedingungen vorwiegend verfahrenstechnischer Natur. — Der dargelegten Auslegung kann man sich im übrigen um so eher anschließen, als sie keineswegs das französische System der collecteurs agréés in Gefahr bringt. Diese besondere, für die Vermarktung der Erzeugnisse geschaffene Regelung nach Funktion und Zweck vom Interventionssystem der gemeinsamen Marktordnung verschieden, kann vielmehr weiterbestehen und ihre Rolle erfüllen, auch wenn die Interventionsmöglichkeit nicht auf die collecteurs agréés beschränkt ist.

Auf die vom Conseil d'État gestellte Frage ist nach alledem wie folgt zu antworten :

Maßgeblich für die Interventionsregelung der Verordnung Nr. 1028/68 ist der in ihrem Artikel 1 verwendete Begriff „jeder Besitzer". Artikel 5 der Verordnung erlaubt nur den Erlaß von Verfahrens- und Übernahmebedingungen, nicht dagegen eine Einschränkung der Interventionsmöglichkeit im Hinblick auf den Kreis der Berechtigten.