In der Rechtssache 82/71

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 des EWG-Vertrags vom Prätor des Amtsgerichtsbezirks Bari in der bei diesem Gericht anhängigen Strafsache

STAATSANWALTSCHAFT VON ITALIEN

gegen

SOCIETÀ AGRICOLA INDUSTRIA LATTE (SAIL) mit Sitz in Bari

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 37 und 90 EWG-Vertrag, des Artikels 22 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 „über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse" sowie des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2622/69 des Rates vom 21. Dezember 1969 „zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68" im Verhältnis zu den italienischen Rechtsvorschriften über die Verteilung und den Verkauf von Trinkmilch

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und H. Kutscher, der Richter A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco und P. Pescatore (Berichterstatter),

Generalanwalt: K. Roemer
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

In Italien können nach Artikel 27 des Regio Decreto Nr. 994 vom 9. Mai 1929 über die hygienische Überwachung der Trinkmilch die Gemeinden oder Gemeindeverbände Spezialbetriebe, die Milchzentralen, schaffen, welche die zum Verbrauch im örtlichen Bereich bestimmte Trinkmilch zu erfassen haben, um sie den erforderlichen Kontrollen sowie der Pasteurisierung oder einer anderen Behandlung zu unterwerfen, die geeignet

ist, ihre Reinheit und Genießbarkeit zu gewährleisten.
Nach Artikel 28 des gleichen Decreto darf in den Gemeinden, in denen eine Milchzentrale besteht, keine andere Milch verkauft werden, ausgenommen solche, die „roh" genossen werden kann und nach bestimmten in dem Decreto enthaltenen Vorschriften zubereitet ist.
Reicht jedoch die in der Milchzentrale behandelte Menge für den örtlichen Verbrauch nicht aus, darf Milch anderer Herkunft eingeführt werden, falls sie pasteurisiert oder in hierfür von der zuständigen Gesundheitsbehörde zugelassenen Betrieben einer geeigneten Behandlung unterzogen worden ist.
In Artikel 1 des Gesetzes Nr. 851 vom 16. Juni 1938 über die Einrichtung und den Betrieb der Milchzentralen heißt es, daß diese in Gemeinden oder Gemeindeverbänden eingerichtet werden können, in denen ein Tagestrinkmilchverbrauch von mindestens 100 Hektolitern zu verzeichnen ist, und daß die Milchzentralen die Aufgabe haben, die für den unmittelbaren örtlichen Verbrauch bestimmte Milch zu sammeln, ihre natürlichen Eigenschaften zu gewährleisten, sie einer Behandlung zu unterziehen, die ihre Genießbarkeit gewährleistet, und sie für den Verkauf an die Verbraucher so zu verpacken, daß jede Verfälschung und Verunreinigung ausgeschlossen ist. Laut Artikel 11 des Gesetzes Nr. 851 bestimmt in den Gemeinden oder Gemeindeverbänden, die zur Einrichtung einer Milchzentrale ermächtigt wurden, der Präfekt durch Dekret das der Milchzentrale vorbehaltene Produktionsgebiet nach den Bedürfnissen der Bevölkerung. Die Milchzentralen sind gehalten, die von ihnen benötigten Milchmengen bei allen Erzeugern dieses Gebiets aufzukaufen. Nach Artikel 13 des Gesetzes Nr. 851 bestimmt der Präfekt auch das Stadtgebiet, in das, abgesehen von einigen Ausnahmefällen, keine andere Milch als die der Milchzentrale verbracht und verkauft werden darf. Artikel 16 sieht namentlich Strafen für Verstöße gegen dieses Verbot vor.
Am 17. April 1971 protokollierten zwei Beamte des Gesundheitsamtes der Stadt Bari einen Angestellten der Firma SAIL, weil er an ein in dem „verbotenen" Bezirk des Stadtgebiets Bari gelegenes Milchgeschäft bestimmte Mengen Milch, insbesondere pasteurisierte, homogenisierte Vollmilch geliefert hatte, die aus dem in Gioia del Colle gelegenen Produktionsbetrieb der Firma SAIL stammte.
In dem Strafverfahren vor dem Prätor des Amtsgerichtsbezirks Bari machte der gesetzliche Vertreter der Firma SAIL unter anderem geltend, das Gesetz Nr. 851, auf dem die gegen ihn erhobene Anschuldigung beruht, widerspreche den Vorschriften des EWG-Vertrags über das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen, über Diskriminierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen und über Wettbewerbsbeschränkungen sowie den Gemeinschaftsverordnungen über die gemeinsame Marktorganisation für Milch.
Durch Beschluß vom 3. Juli 1971 hat der Pretore das Verfahren bis zur Vorabentscheidung des Gerichtshofes über die Auslegung verschiedener Normen des Gemeinschaftsrechts ausgesetzt. In dem Beschluß stellt er insbesondere fest, der EWG-Vertrag enthalte Vorschriften, die, soweit sie unmittelbar gelten, früherem entgegenstehendem nationalem Recht vorzugehen geeignet seien; im Interesse der Prozeßökonomie erscheine es geboten, sogleich den Gerichtshof um die Auslegung einiger der fraglichen Normen des Gemeinschaftsrechts zu ersuchen, ohne die Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges abzuwarten. Wenn der Gerichtshof sich im Rahmen eines solchen Vorabentscheidungsverfahrens auch nicht über die Vereinbarkeit innerstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht äußern dürfe, müsse doch festgestellt werden, ob bestimmte Normen dieser Rechtsordnung den italienischen Staatsbürgern individuelle Rechte verleihen, die sie vor ihren innerstaatlichen Gerichten gegenüber innerstaatlichen Rechtsvorschriften geltend machen können, welche Beschränkungen für den Verkauf und die Verteilung von Trinkmilch vorsehen. Der Prätor von

Bari hat daher dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

a) Gehören zu den staatlichen Monopolen im Sinne des Artikels 37 EWG-Vertrag, die zu Diskriminierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten führen, die Milchzentralen, denen die Italienische Republik das ausschließliche Recht garantiert, Trinkmilch in ihre Gebiete (die sogenannten „zone di pertinenza") zu verbringen und dort zu verkaufen?

b) Gehören zu den Einrichtungen im Sinne von Artikel 37 EWG-Vertrag, durch die ein Mitgliedstaat die Einfuhr zwischen den Mitgliedstaaten kontrolliert oder merklich beeinflußt, die in der Italienischen Republik bestehenden Milchzentralen?

c) Ist es seit Ablauf der in Artikel 22 Absatz 2 der EWG-Verordnung Nr. 804 vom 27. Juni 1968 bestimmten und durch Artikel 2 der EWG-Verordnung Nr. 2622/69 vom 21. Dezember 1969 verlängerten Frist nach den Artikeln 5 und 37 verboten, die Verbringung und den Verkauf von Milch zu beschränken?

d) Steht Artikel 90 Absatz 2 des Vertrages der Verpflichtung zur Aufhebung der bestehenden Beschränkungen entgegen?

e) Können die Vorschriften des Artikels 37 und insbesondere seines Absatzes 1 seit dem 31. Dezember 1969 (oder jedenfalls seit dem 31. Juli 1970) unmittelbar und sofort vor den Gerichten der Mitgliedstaaten geltend gemacht werden (oder haben die Artikel 22 der Verordnung Nr. 804/68 und 2 der Verordnung Nr. 2622/69 dies bewirkt)?

Der Vorlagebeschluß ist am 20. September 1971 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Firma SAIL am 29. November 1971, der Rat der Europäischen Gemeinschaften am 3. Dezember, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 4. Dezember und die Regierung der Italienischen Republik am 13. Dezember schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Präsident des Gerichtshofes hat durch Verfügung vom 20. Januar 1972 Herrn Karl Roemer anstelle des verstorbenen Herrn A. Dutheillet de Lamothe zum Generalanwalt bestimmt.

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

Die Firma SAIL, die Regierung der Italienischen Republik, der Rat der Gemeinschaften und die Kommission der Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 1. Februar 1972 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 23. Februar 1972 vorgetragen.

Im Verfahren vor dem Gerichtshof war die Firma SAIL vertreten durch Rechtsanwalt Nicola Catalano, zugelassen in Rom, die Regierung der Italienischen Republik durch den Gesandten Adolfo Maresca im Beistand des Sostituto Avvocato Generale dello Stato Pietro Peronacci für das schriftliche Verfahren und des Sostituto Avvocato dello Stato Giorgio Zagari für das mündliche Verfahren, der Rat der Gemeinschaften durch seinen Rechtsberater Daniel Vignes im Beistand des stellvertretenden Rechtsberaters im jurisitischen Dienst Antonio Sacchettini und die Kommission der Gemeinschaften durch ihre Rechtsberaterin Wilma Dona-Viscardini.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen

Die *Firma SAIL,* deren gesetzlicher Vertreter im Ausgangsverfahren angeschuldigt ist, führt aus, die Feststellung eines Konflikts zwischen einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift und einer Norm des Gemeinschaftsrechts setze voraus, daß das innerstaatliche Gericht die erste und der Gerichtshof die zweite ausgelegt habe

a) Was den EWG-Vertrag anbelange, so ergebe sich im vorliegenden Fall die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits im wesentlichen aus einer Auslegung des Artikels 37 in Verbindung mit den Vorschriften über mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung (Artikel 30 ff.), beherrschende Stellungen (Artikel 86) und öffentliche Unternehmen (Artikel 90).

Im Hinblick auf Artikel 37 sei festzustellen, daß

— das in Italien den Milchzentralen eingeräumte Monopol ein „Handelsmonopol" sei;
— dieses Monopol als solches Diskriminierungen mit sich bringe, die nach Artikel 37 ausgeschlossen werden müßten;
— das dem Monopol unterliegende Erzeugnis sich für einen Wettbewerb und für den Handel zwischen Mitgliedstaaten eigne;
— das Monopol für diesen Handel von spürbarem Gewicht sei (die 44 Milchzentralen verkaufen täglich 19 000 Hektoliter pasteurisierte Milch).

Die aus dem Monopol der Milchzentralen erwachsende Diskriminierung sei insofern doppelter Natur, als es nicht nur italienischen oder ausländischen Erzeugern mit Sitz in Gebieten außerhalb der den Milchzentralen vorbehaltenen Zonen verboten sei, Trinkmilch in den genannten Zonen in den Handel zu bringen, sondern als es auch den in den sogenannten „weißen Zonen" ansässigen Erzeugern im Gegensatz zu den übrigen Erzeugern unmöglich sei, ihr Erzeugnis frei zu verkaufen. Nun schreibe Artikel 37 EWG-Vertrag zwar nicht die Beseitigung aller staatlichen Handelsmonopole vor, doch solle durch ihre „Umformung" ausgeschlossen werden, daß am Ende der Übergangszeit noch Diskriminierungen möglich sind, die sich aus bestimmten besonderen Befugnissen ergeben können, über die diese Monopole namentlich bei der Einfuhr und beim Absatz bestimmter Erzeugnisse auf ihrem Markt verfügen. Im vorliegenden Fall ergebe sich daraus, daß weite Gebiete des italienischen Marktes den Erzeugnissen bestimmter inländischer Unternehmen vorbehalten seien, eine Diskriminierung zum Nachteil der Erzeuger aus anderen Mitgliedstaaten. Mit Artikel 37 seien Monopole völlig unvereinbar, die wie das der italienischen Milchzentralen lediglich den Zweck und die Wirkung hätten, zu verhindern, daß ein Warenaustausch zu normalen Wettbewerbsbedingungen stattfinden kann, und Diskriminierungen aufrechtzuerhalten, die nach Artikel 37 endgültig zu beseitigen sind. Abhilfe könne nur dadurch geschaffen werden, daß das in Italien den Milchzentralen eingeräumte gesetzliche Monopol beseitigt oder wenigstens die seine gesetzliche Grundlage bildende Rechtsnorm unangewandt gelassen werde.

Obwohl es sich um ein Agrarerzeugnis handelt, führe auch Artikel 37 Absatz 4 nicht zu einem anderen Ergebnis. Diese Vorschrift sehe für Agrarerzeugnisse keinerlei Ausnahme von der zwingenden Verpflichtung vor, alle staatlichen Handelsmonopole schrittweise so umzuformen, daß am Ende der Übergangszeit jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen ausgeschlossen ist. Ohne die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Aufhebung der verbotenen Diskriminierungen einzuschränken, empfehle sie den Staaten lediglich für den Fall, daß mit dem Monopol eine Regelung zur Erleichterung des Absatzes oder der Verwertung landwirtschaftlicher Erzeugnisse verbunden ist, ausschließlich im Interesse der fraglichen Erzeuger gleichwertige Sicherheiten für die Beschäftigung und Lebenshaltung zu schaffen. Als Sondervorschrift für Agrarerzeugnisse müsse Artikel 37 Absatz 4 den Vorrang vor Artikel 38 haben, der die Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik vorsieht. Dies werde unter anderem dadurch bestätigt, daß der Italienischen Republik in Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1969 „über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse" (ABl. L 148, S. 13) die Ermächtigung, die Milchzentralen beizubehalten, nur befristet bis zum 31. Dezember 1969,

dem Zeitpunkt des Ablaufs der Übergangszeit, erteilt worden sei. Es gehe auch aus der Begründung hervor, mit der diese Frist in der die Verordnung Nr. 804/68 ändernden Verordnung Nr. 2622/69 des Rates vom 21. Dezember 1969 (ABl. L 328, S. 8) bis zum 31. März 1970 verlängert worden ist.

Soweit ferner der Gerichtshof zuständig sein sollte, die Frage zu entscheiden, ob die Milchzentralen eine einzelstaatliche Marktordnung bilden, sei andererseits festzustellen, daß ihr Verkaufsmonopol, das von den im Vertrag untersagten Diskriminierungen nicht zu trennen und für den Absatz der Milcherzeugung der ihnen vorbehaltenen Gebiete nicht unerläßlich sei, mit Sicherheit seit dem 1. Januar 1970 nicht mehr zulässig sei.

Jedenfalls beziehe sich Artikel 37 Absatz 4 auf die Sondervorschriften des Vertrages über die Agrarpolitik; die mit der Verordnung Nr. 804/68 des Rates geschaffene gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse schließe aber die Beseitigung aller Hindernisse für den freien Verkehr der fraglichen Waren an den inneren Grenzen der Gemeinschaft ein.

Auch aus der angeblichen hygienisch-sanitären Zweckbestimmung des Monopols der Milchzentralen könne nichts hergeleitet werden. Zunächst habe sie bereits der Pretore von Bari im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Auslegung des innerstaatlichen Rechts verneint; und was das Gemeinschaftsrecht anbelange, so sei festzustellen, daß nach Artikel 36 des Vertrages zwar Einfuhrverbote oder -beschränkungen aus Gründen des Schutzes der Gesundheit zulässig seien, daß diese aber weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Warenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten darstellen dürften.

Schließlich könne auch der Einwand nicht durchgreifen, die Milchzentralen seien im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 des Vertrages Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind. Jedenfalls hindere die Beseitigung ihres Versorgungs- und Absatzmonopols sie nicht daran, ihre Aufgaben in einem System freien Wettbewerbs zu erfüllen.

Die in der Beibehaltung des den Milchzentralen eingeräumten Monopols über das Ende der Übergangszeit hinaus liegende Verletzung des Artikels 37 des Vertrages bedeute zugleich auch einen Verstoß gegen die Artikel 5 und 90 Absatz 1.

Die — selbst potentielle — Unvereinbarkeit des Monopols der Milchzentralen mit Artikel 37 des Vertrages sei unteilbar: Die Rechtswidrigkeit dieses Monopols könne nicht nur von den Bürgern der anderen Mitgliedstaaten, sondern im gleichen Maße und mit den gleichen Garantien auch von den Bürgern desjenigen Staates geltend gemacht werden, in dem eine dem Vertrag zuwiderlaufende Rechtsnorm oder Regelung bestehe: Andernfalls würde das in Artikel 7 des Vertrages ausgesprochene Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit paradoxerweise in sein Gegenteil verkehrt und somit mißachtet. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes gelte die Verbotsvorschrift des Artikels 37 des Vertrages seit dem 1. Januar 1970 sofort und unmittelbar. Ein Verstoß gegen dieses Verbot verletze die Rechte, welche die Gemeinschaftsrechtsordnung allen Bürgern der Mitgliedstaaten gewähre und welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren hätten.

b) Zur Auslegung der Gemeinschaftsverordnungen über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sei auf folgendes hinzuweisen: Artikel 22 Absatz 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 804/68 ermächtige die Italienische Republik, „die Maßnahmen zur Regelung der Versorgung bestimmter Gebiete mit Trinkmilch" — also das System der Milchzentralen — bis zum 31. Dezember 1969, dem Ende der Übergangszeit und somit dem letzten Termin für die Anwendung des in Artikel 37 EWGV ausgesprochenen Verbotes „beizubehalten".

Diese Frist sei durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69 des Rates bis zum

31. März 1970 verlängert worden; angesichts der Vorschriften des Artikels 37 des Vertrages erscheine die Rechtmäßigkeit dieser Verlängerung zweifelhaft. Am 3. Juli 1971 sei (im Amtsblatt L 148, S. 4) die Verordnung Nr. 1411 des Rates vom 29. Juni 1971 „zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse hinsichtlich der unter die Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Erzeugnisse" veröffentlicht worden. Diese Verordnung habe der Prätor von Bari in seinem Vorlagebeschluß nicht mehr berücksichtigen können, weil sie das gleiche Datum wie dieser trage. Der Gerichtshof könne sie aber bei der Prüfung der ihm gestellten Auslegungsfragen nicht unbeachtet lassen.

Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1411/71 ermächtige die Italienische Republik, ab 31. März 1972 (gemäß Artikel 10 Absatz 2) die am 31. März 1970 für die Milchzentralen geltenden Vorschriften bis zum 31. März 1973 beizubehalten.

Diese Vorschrift könne keine rückwirkende Kraft haben. Infolgedessen stehe die Unvereinbarkeit des Systems der Milchzentralen mit den Normen des Gemeinschaftsrechts jedenfalls für die Zeit vom 1. April 1970 bis zum 31. März 1972 fest, in welcher der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende Sachverhalt spielt.

Zudem lasse sich Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1411/71 dahin auslegen, daß er zwar die Beibehaltung der Milchzentralen, nicht aber die Wiederherstellung ihres gesetzlichen Verkaufsmonopols zulasse, das seit dem Ende der Übergangszeit endgültig mit den grundlegenden Vorschriften des Vertrages unvereinbar sei. Entsprechend könne auch Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69 ausgelegt werden. Dies sei die einzige Auslegung, die alle Zweifel an der Gültigkeit der Vorschriften des Rates ausräume und die erneute Zulassung der Milchzentralen viele Monate nach Ablauf der vorangegangenen Verlängerungsfrist sowie die vorläufige Beibehaltung der gegenwärtigen Struktur dieser Zentralen gerechtfertigt erscheinen lasse, da diese Struktur nach der Beseitigung des gesetzlichen Verkaufsmonopols nicht mehr in offensichtlichem, krassen Widerspruch zu einer ausdrücklichen Verbotsvorschrift des Vertrages stehe.

Dagegen sei die Auffassung nicht haltbar, daß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1411/71 vom 31. Dezember 1969 an ununterbrochen rückwirkend gegolten habe dergestalt, daß das in Italien den Milchzentralen eingeräumte Monopol in der Zeit vom 1. Januar 1970 bis zum 31. März 1973 rechtmäßig gewesen wäre. Bei dieser Auslegung wäre die fragliche Vorschrift ungültig wegen Vertragsverletzung (Artikel 37), Verletzung wesentlicher Formvorschriften (keine erneute Anhörung des Parlements vor der Verlängerung der Frist für die Umformung der Milchzentralen über den von ihm angenommenen Endtermin hinaus), Verletzung allgemeiner Rechtsgrundsätze (Nichtrückwirkung einer Gesetzesvorschrift namentlich dann, wenn sie mit Strafdrohungen bewehrt ist), Ermessensmißbrauch (die gesetzgeberischen Befugnisse des Rates wären dazu verwendet worden, die Verletzung einer zwingenden Vertragsvorschrift und die Verletzung individueller Rechte durch einen Mitgliedstaat zu legitimieren) und Verfahrensmißbrauchs.

c) Abschließend schlägt die Firma SAIL dem Gerichtshof folgende Antwort auf die ihm gestellten Fragen vor:

— Das in Italien durch das Gesetz Nr. 851 vom 16. Juni 1938 den Milchzentralen eingeräumte Verkaufsmonopol bewirkt allein durch sein Bestehen Diskriminierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen, die nach Artikel 37 oder anderen Vorschriften des Vertrages seit dem 1. Januar 1970 endgültig und unwiderruflich verboten sind, woran Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69 und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1411/71 nichts ändern können.

— Artikel 37 gilt für die Milchzentralen, die in Italien von einer Anzahl Gemeindeverwaltungen mittelbar oder unmittelbar betrieben werden. Dem stehen die Artikel 36 und 90 Absatz 2 EWGV nicht entgegen.

— Die Beibehaltung des Monopols der italienischen Milchzentralen ist auch mit Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 und mit Artikel 189 des Vertrages unvereinbar.

— Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622 und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1411/71 sind so auszulegen, daß sie keine Ermächtigung zur Beibehaltung des genannten Monopols über den 31. Dezember 1969 hinaus erteilen; andernfalls wären die Vorschriften ungültig.

— Das in Artikel 37 enthaltene Verbot ist in den Mitgliedstaaten seit dem 1. Januar 1970 unmittelbar und sofort anwendbar; bei Verletzung dieses Verbots (oder jedenfalls bei Unvereinbarkeit mit ihm) haben alle Bürger der Mitgliedstaaten Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.

Die *Regierung der Italienischen Republik* führt aus, im Verfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag dürfe der Gerichtshof sich nur über die abstrakte Auslegung von Gemeinschaftsrechtsnormen, nicht aber über ihre Auslegung in bezug auf bestimmte innerstaatliche Rechtsnormen aussprechen, was ein Urteil über die Vereinbarkeit der innerstaatlichen Norm mit dem Gemeinschaftsrecht einschließen würde. Eine solche Verwischung der Unterschiede zwischen den Verfahren nach Artikel 177 und nach Artikel 169 würde das Rechtsschutzsystem der Gemeinschaft in Gefahr bringen. Demzufolge sei das Ersuchen des Prätors von Bari hinsichtlich der ersten vier gestellten Fragen unzulässig.

Die fünfte Frage sei wegen ihrer dunklen und unklaren Formulierung in ihrem genauen Inhalt und ihrer exakten Bedeutung schwierig zu erfassen. Soweit sie wie die anderen Fragen darauf abziele, den Gerichtshof unausgesprochen entscheiden zu lassen, daß die Milchzentralen ein Monopol darstellten und daß das diesbezügliche innerstaatliche Gesetz dem EWG-Vertrag zuwiderlaufe, sei auch diese Frage unzulässig.

Was die Antworten betreffe, die auf die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu geben seien, so sei folgendes festzustellen: Erstens bestehe in Italien eine nationale Milchmarktordnung, zweitens verankere das Gemeinschaftsrecht, unter anderen in den Artikeln 38 Absatz 2, 42 und 45 des Vertrages sowie in den Verordnungen des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Milch, den Grundsatz, daß die einzelstaatlichen Agrarmarktordnungen in allen Teilen gültig blieben, solange sie nicht durch europäische Marktorganisationen abgelöst werden. Zur Stunde gebe es aber keine gemeinsame Marktorganisation für Trinkmilch, da die ergänzenden Bestimmungen für die unter die Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Erzeugnisse noch nicht ergangen seien. Demzufolge seien die Vorschriften des Vertrages über die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten kein Hindernis für die Beibehaltung der italienischen Milchmarktordnung und insbesondere für die Maßnahmen zur Regelung der Versorgung bestimmter Gebiete mit Trinkmilch.

Die in Italien für Trinkmilch geltende Regelung stelle im übrigen durchaus kein Monopol im Sinne von Artikel 37 EWG-Vertrag dar: Erstens ließen es die Mengen Vollmilch, welche die Zentralen an nur einen Teil der Bevölkerung verteilten, im Vergleich zum Umfang des Gesamtverbrauchs an den verschiedenen Milcharten im gesamten Staatsgebiet nicht zu, von einem „staatlichen" Monopol zu sprechen; zweitens könne bei den sozialen und hygienischen Zielen, denen die Zentralen dienten, kein „*Handels*monopol" vorliegen.

Ferner sei zu bemerken, daß die Verwirklichung eines einheitlichen Marktes für Milch und Milcherzeugnisse die Beseitigung der Hindernisse für den freien Verkehr der besagten Waren an den

Grenzen innerhalb der Gemeinschaft bedeute; die italienische Regelung der Einrichtung und der Tätigkeit der Milchzentralen betreffe aber ausschließlich den innerstaatlichen Handel, ohne die Freiheit des Warenaustausches zwischen den Mitgliedstaaten zu beschränken oder Diskriminierungen zwischen den Bürgern dieser Staaten hervorzurufen.

Jedenfalls würden die Handelsbeschränkungen nach Artikel 36 des Vertrages dadurch gerechtfertigt, daß die Milchzentralen den Gesundheitsschutz zum Ziel hätten.

Da die Milchzentralen als Unternehmen angesehen werden könnten, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, seien die Vertragsvorschriften nach Artikel 90 Absatz 2 auf sie nur insoweit anwendbar, als diese Anwendung nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.

Was die Verordnungen Nrn. 804/68 und 2622/69 anbelange, so sei festzustellen, daß deren Vorschriften über die Beibehaltung der Regelung für die italienischen Milchzentralen keine echten Rechtsnormen darstellten; denn sie enthielten nur die Feststellung einer sich aus dem Vertrag selbst ergebenden Lage, nämlich der Beibehaltung der nationalen Agrarmarktordnung, solange noch keine gemeinsame Marktorganisation für dieses Erzeugnis geschaffen sei. Diese Vorschriften gäben dem Rat der Gemeinschaften, übrigens nur mit Hinweischarakter, einen Zeitpunkt für die Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation für Trinkmilch an. Von ihr hänge gegebenenfalls die Verpflichtung der Italienischen Republik zur Änderung des staatlichen Verteilungs- und Verkaufssystems für die Milch ab. Die Kommission habe aber noch keine gemeinsame Marktorganisation für Trinkmilch geschaffen.

Im übrigen habe die Verordnung Nr. 1411/71 die genannte Frist nicht verlängert, sondern eine Übergangsbestimmung der Verordnung Nr. 804/68 außer Kraft gesetzt und durch eine andere, sofort geltende Übergangsbestimmung ersetzt.

Der *Rat der Gemeinschaften* bemerkt, bei der Ausarbeitung der Vorschriften über den Verkehr mit und den Verkauf von Trinkmilch habe man einerseits berücksichtigen müssen, daß einige innerstaatliche Regelungen für dieses Erzeugnis als Vorschriften für den Gesundheitsschutz anzusehen seien und daß andererseits, namentlich in Italien, einzelstaatliche Marktordnungen bestünden, die nur im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation beseitigt werden könnten.

Die Grundvorschrift, die Verordnung Nr. 804/68 des Rates, regele die Probleme der Trinkmilch nur teilweise. Artikel 22 Absatz 2 lasse sich wie folgt aufgliedern:

— Spätestens ab 1. Januar 1970 Anwendung der gemeinsamen Regelung für Trinkmilch (Milch und Rahm, frisch, weder eingedickt noch gezuckert — Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs);

— bis zu diesem Zeitpunkt Anwendung von Übergangsbestimmungen;

— Ermächtigung der Mitgliedstaaten, bis zur Anwendung dieser Übergangsregelung die bestehenden mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung beizubehalten;

— Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik, bis zum 31. Dezember 1969 bestimmte Sonderregelungen auf dem Gebiet der Verteilung beizubehalten, in Italien namentlich die Maßnahmen zur Regelung der Versorgung bestimmter Gebiete mit Trinkmilch.

Die Regelung der gemeinsamen Marktorganisation für Milch gliedere sich also in eine Grundverordnung und eine ergänzende Verordnung für zum unmittelbaren Verbrauch bestimmte Milch auf. Wegen der großen Schwierigkeiten, die bei der Bestimmung des Begriffs der Trinkmilch hätten überwunden werden müssen, sei der Rat nicht in der Lage gewesen, die in der Verordnung Nr. 804/68 vorgesehene Übergangsregelung zu treffen. Die Verordnung Nr. 2622/69 des

Rates habe namentlich die Frist um drei Monate (nämlich bis zum 31. März 1970) verlängert, während deren Italien die nationale Regelung der Trinkmilchverteilung aufrechterhalten konnte. Die Schwierigkeit, die in Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 vorgesehenen ergänzenden Maßnahmen für Trinkmilch von den für das gleiche Erzeugnis geltenden Gesundheitsvorschriften abzugrenzen, habe es unmöglich gemacht, den Termin des 31. Dezembers 1969, des Zeitpunkts der Beendigung der Übergangszeit nach Artikel 8 EWGV, einzuhalten. Erst am 29. Juni 1971 sei die Verordnung Nr. 1411/71 des Rates zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse hinsichtlich der unter die Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Erzeugnisse ergangen.

Diese Verordnung hebe Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 spätestens mit Wirkung vom 31. März 1972 auf; ferner ermächtige sie die Italienische Republik, die für die Milchzentralen bis zum 31. März 1970 angewandte Regelung bis zum 31. März 1973 beizubehalten. Die Verordnung Nr. 1411/71 solle jedoch erst mit dem Tage angewendet werden, an dem — unbeschadet der gesundheitlichen Anforderungen — die allgemeinen Vorschriften des Rates über die Anforderungen an Qualität, Zusammensetzung und Vermarktung der Konsummilch in Kraft treten, spätestens aber am 31. März 1972.

Der Rat habe also bis zur Stunde den Verkehr mit Konsummilch noch nicht geregelt. Rechtlich sei zwischen der Lage am 31. März 1970 und der Lage zu unterscheiden, die sich aus der Anwendung der Verordnung Nr. 1411/71 ergebe.

a) Ende März 1970 sei die letzte Frist abgelaufen gewesen, während deren nach Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 in der Fassung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2622/69 die Italienische Republik die Maßnahmen zur Regelung der Versorgung bestimmter Gebiete mit Trinkmilch habe beibehalten können. Diese Frist sei nicht verlängert worden. Es stelle sich daher das Problem, ob das italienische System der Milchzentralen nach Artikel 37 des Vertrages (soweit dieser anwendbar sei) und wegen des Ablaufs der in den Verordnungen des Rates festgelegten Frist habe verschwinden müssen. Diese Frage könne unter zwei Aspekten betrachtet werden:

— Entweder könne die fragliche Regelung als ein System von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne der Artikel 30 bis 34 EWG-Vertrag angesehen werden oder als ein System staatlicher Monopole im Sinne von Artikel 37. In beiden Fällen habe der Rat die Beseitigung der Milchzentralen nicht verlangen können, solange die Erfordernisse des öffentlichen Gesundheitsschutzes, um derentwillen sie errichtet worden seien, nicht auf andere Weise erfüllt gewesen seien. Soweit es sich um Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen handle, stehe Artikel 36 des Vertrages dem entgegen; soweit es sich um Monopole im Sinne von Artikel 37 handele, habe ihre Umformung in der gleichen Zeitfolge wie die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen erfolgen müssen, und vor allem habe ihr auch Artikel 36 entgegengestanden. Demzufolge habe der Ablauf der in den Verordnungen Nrn. 804/68 und 2622/69 vorgesehenen Frist keine Folgen.

— Oder das System der Milchzentralen könne aus rein landwirtschaftlicher Sicht betrachtet werden, das heiße, als eine nationale Marktordnung, die aus einem Inbegriff von mechanischen und juristischen Hilfsmitteln bestehe, mit deren Hilfe die zuständigen Stellen den Markt zu kontrollieren und zu regeln suchten. In diesem Falle sei festzustellen, daß die Zeitfolge der Aufhebung der Hindernisse für den freien Verkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse sich nicht nach einem festen Terminkalender richte, sondern in das Ermessen des Rates gestellt sei. Dies ergebe sich, soweit es sich um die Einführung der gemeinsamen Politik handle, aus den Artikeln 40 Absatz 2 Buchstabe b, 43 Absatz 3 und 37 Absatz 4, ferner,

soweit es sich darum handle, daß der Ablauf der Übergangszeit keine zwingenden Folgen habe, aus den Artikeln 42, 44 Absatz 6 und 45 EWGV.
Die italienische Marktordnung für Konsummilch könne daher beibehalten werden, solange sie nicht durch eine gemeinsame Marktorganisation ersetzt worden sei; und da die Norm, daß die gemeinsame Agrarpolitik bis zum Ende der Übergangszeit verwirklicht werde, nicht zwingend sei, könne die globale Ersetzung der einzelstaatlichen Marktordnungen durch die gemeinsame Organisation namentlich aus zwingenden gesundheitspolitischen Gründen über das Ende der Übergangszeit hinaus aufgeschoben werden.

b) Was die sich aus der Anwendung der Verordnung Nr. 1411/71 ergebende Lage anbelange, so könne Artikel 9 Absatz 2 dieser Verordnung, der die Italienische Republik ermächtigt, die für die Milchzentralen geltenden Vorschriften beizubehalten, keine Rückwirkung zuerkannt werden, die zur Folge hätte, daß es zwischen dem Ablauf der in der Verordnung Nr. 2622/69 bestimmten Frist und dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1411/71 keine Kontinuitätsunterbrechung gäbe: Erstens sei eine solche Rückwirkung in der fraglichen Vorschrift nicht ausdrücklich vorgesehen, zweitens sei die Verordnung Nr. 1411/71 noch nicht in Kraft getreten. Da andererseits das System der Milchzentralen an Erwägungen des Gesundheitsschutzes geknüpft sei, habe es keiner Ermächtigung seitens des Rates bedurft, um weiterbestehen zu können. Es sei daher nicht erforderlich gewesen, Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1411/71 mit rückwirkender Kraft auszustatten. Die Anwendung von Gesundheitsschutzbestimmungen sei in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten gewesen. Erst als der Rat seinen festen Willen bekundet habe, die Qualitäts- und Vermarktungsvorschriften für die Konsummilch rasch zu verabschieden, und als er daran gegangen sei, die Gesundheitsschutzbestimmungen zu vereinheitlichen, habe er als Folge des Erlasses dieser Rechtsnormen die Beseitigung der Milchzentralen vorsehen können, deren Beibehaltung durch nichts mehr gerechtfertigt gewesen sei. Dies sei der Gegenstand von Artikel 9 Absatz 2: Er bewillige für die Umformung der Milchzentralen eine Frist von einem Jahr nach dem für das Inkrafttreten der genannten Bestimmungen vorgesehenen äußersten Zeitpunkt.
Deshalb habe der Rat in Italien, wo die nationale Milchmarktordnung eng mit den Gesundheitsschutzvorschriften verflochten gewesen sei, die Beibehaltung der Zentralen bis März 1970 unterschiedslos zugelassen. Für die folgende Zeit habe er keinerlei Vorschriften erlassen, so daß der betroffene Mitgliedstaat die Möglichkeit behalten habe, die ihm für den Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich erscheinenden Maßnahmen zu treffen oder beizubehalten. Schließlich habe der Rat im Juni 1971 die Beibehaltung der Milchzentralen bis zu einem Zeitpunkt befristet, der mit dem verknüpft sei, bis zu dem auch die gemeinschaftsrechtlichen Qualitäts- und Vermarktungsvorschriften für die Milch zu erlassen gewesen seien.

c) In jedem Falle sei für den vorliegenden Fall festzuhalten, daß es auch bei Abschaffung des italienischen Milchzentralensystems für die Milch keinen freien Verkehr in der Gemeinschaft geben würde. Dem stünden zunächst Schwierigkeiten auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes und der Gesundheitspolizei entgegen, da in mehreren Mitgliedstaaten sehr strenge Gesundheitsschutzvorschriften bestünden; sodann Schwierigkeiten hinsichtlich der Festlegung von Qualitäts- und Vermarktungskriterien und schließlich Schwierigkeiten, die sich aus dem Preissystem ergäben (weil mehrere Mitgliedstaaten aus sozialen Gründen Höchstpreissysteme anwendeten).

Die *Kommission der Gemeinschaften* bemerkt zunächst, zu Unrecht gehe der Pretore von Bari anscheinend davon aus, daß ein möglicher Konflikt zwischen innerstaatlichen und Gemeinschaftsrechtsnormen nach dem Grundsatz des Vor-

rangs der jüngeren Rechtsnorm gelöst werden könne: Das Gemeinschaftsrecht müsse innerstaatlichen Rechtsvorschriften, auch jüngeren, stets vorgehen, und die innerstaatlichen Richter müßten daher wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts innerstaatliche Rechtsvorschriften, die zu unmittelbar geltenden Gemeinschaftsnormen im Widerspruch stehen, stets unangewandt lassen.

Ferner dürften die drei ersten Fragen in der ihnen im Vorlagebeschluß gegebenen Fassung darauf gerichtet sein, den Gerichtshof zu veranlassen, sich unmittelbar über die Vereinbarkeit der italienischen Rechtsvorschriften über die Milchzentralen mit dem EWG-Vertrag zu äußern. Dies entspreche jedoch nicht dem Zweck des Artikels 177 dieses Vertrages. Die genannten Fragen seien daher in der Weise umzuformulieren, daß ihnen die im vorliegenden Fall erheblichen Auslegungsfragen in abstrakter Form zu entnehmen seien. Die Fragen könnten wie folgt formuliert werden:

— Begreift Artikel 37 EWGV unter den staatlichen Handelsmonopolen und den Einrichtungen, durch die ein Mitgliedstaat den innergemeinschaftlichen Handel kontrolliert oder merklich beeinflußt, auch solche Einrichtungen, denen ein Mitgliedstaat innerhalb bestimmter Zonen des Staatsgebiets das Alleinverkaufsrecht für ein Konsumerzeugnis einräumt und garantiert und deren Betrieb öffentlichen Gebietskörperschaften anvertraut ist?

— Liegt in dem diesen Einrichtungen eingeräumten Alleinverkaufsrecht als solchem eine Diskriminierung im Sinne von Artikel 37?

— Besteht im Fall des Artikels 22 Absatz 2 letzter Unterabsatz zweiter Halbsatz der Verordnung Nr. 804/68 bei Ablauf der dort bestimmten und durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69 verlängerten Frist die Verpflichtung, die zu den Grundsätzen des Artikels 37 im Widerspruch stehenden Maßnahmen und, bei Bejahung der Frage 2, insbesondere das Alleinverkaufsrecht zu beseitigen?

Zur Auslegung der angeführten Rechtsnormen trägt die Kommission folgendes vor:

a) Zu Artikel 37 EWG-Vertrag:

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes fielen staatliche Monopole und ähnliche Einrichtungen unter das Verbot des Artikels 37, wenn sie einerseits Umsätze in Handelswaren zum Gegenstand haben, hinsichtlich deren ein Wettbewerb und ein zwischenstaatlicher Warenaustausch möglich sind, und wenn sie andererseits für diesen Warenaustausch tatsächlich von Bedeutung sind. Der Ton liege auf der Art des den Gegenstand der Wirtschaftstätigkeit der staatlichen Monopole oder ähnlichen Einrichtungen bildenden Erzeugnisses sowie auf dem tatsächlichen Einfluß, den diese Tätigkeit auf den Warenaustausch ausüben kann; Artikel 37 sei anzuwenden, wenn der Staat durch eine Handelstätigkeit, die er sich selbst ausschließlich vorbehält und die er unmittelbar ausübt oder auf andere Rechtsträger überträgt, die Einfuhr oder die Ausfuhr zwischen den Mitgliedstaaten rechtlich oder tatsächlich kontrolliert oder merklich beeinflußt.

Auch eine Tätigkeit, die ausschließlich den Handel mit einer Ware auf dem Binnenmarkt eines Mitgliedstaates betrifft, könne einen Einfluß auf den Warenaustausch haben, und es sei nicht auszuschließen, daß dieser Warenaustausch durch eine auf einen Teil des staatlichen Hoheitsgebiets begrenzte Tätigkeit merklich beeinflußt werden könne. Es sei in jedem Einzelfall festzustellen, ob die jeweilige Wirtschaftstätigkeit eine Ware betrifft, die nach ihrer Art und nach den technischen oder internationalen Verhältnissen, denen sie unterliegt, tatsächlich für die Ein- oder Ausfuhr zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten von einiger Bedeutung sein kann.

Unter den Begriff staatliches Monopol fielen nicht nur „Staatsmonopole", sondern auch Monopole, die auf andere Rechtsträger als den Staat delegiert oder diesen Rechtsträgern als eigene verliehen sind, aber vom Staat oder einer seiner Gebietskörperschaften kontrolliert wer-

den. Außerdem erfasse der Begriff nicht nur Monopole, deren Tätigkeit sich auf das gesamte Staatsgebiet erstreckt, sondern auch solche, deren Tätigkeit nur in einzelnen Teilen dieses Gebiets ausgeübt wird.

Zu der Frage, ob das ausschließliche Recht, ein Erzeugnis auf dem innerstaatlichen Markt oder einem Teil davon zu verkaufen, nicht als solches schon eine Diskriminierung darstellt, sei zu bemerken, daß Artikel 37 nur Diskriminierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten untersage. Infolgedessen könne in dem Alleinverkaufsrecht, das einem staatlichen Handelsmonopol für ein bestimmtes Erzeugnis eingeräumt ist, als solchem dann keine Diskriminierung gesehen werden, wenn das Bestehen dieses Rechts, von der Art seiner Ausübung abgesehen, gegenüber den Angehörigen des Mitgliedstaates, in das Monopol besteht, die gleichen Wirkungen hat wie gegenüber den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten. Dies sei der Fall, wenn das Alleinverkaufsrecht sowohl die eingeführten als auch die inländischen Erzeugnisse betrifft. Der Unterschied zwischen der Behandlung, die der Mitgliedstaat, in dem das Monopol besteht, seinen eigenen Bürgern angedeihen läßt, und der Behandlung, der die anderen Mitgliedstaaten ihre Bürger unterwerfen, könne keine Diskriminierung bedeuten, da eine solche nur von ein und derselben Person ausgehen könne.

In ihrem Kontext, das heiße im Rahmen der Vorschriften des Vertrages über den freien Warenverkehr und insbesondere über die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung durch die Mitgliedstaaten, habe die Regelung, die Artikel 37 für die staatlichen Monopolen unterliegenden Erzeugnisse trifft, nur den Zweck zu gewährleisten, daß für den Verkehr mit diesen Erzeugnissen Bedingungen gelten, die denen entsprechen, die im Falle der keinem staatlichen Handelsmonopol unterliegenden, sondern im freien Wettbewerb gehandelten Erzeugnisse durch die Beseitigung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen sowie der Abgaben und Maßnahmen gleicher Wirkung entstehen.

Das Alleinverkaufsrecht für eine Ware sei, auch wenn es als solches keine konkrete Diskriminierung bedeute, schon dadurch geeignet, Diskriminierungen im Sinne des Artikels 37 hervorzurufen, daß der Staat (im weitesten Sinne des Wortes) darüber verfügt. Hieraus sei jedoch nicht zu schließen, daß nach Ablauf der Übergangszeit diejenigen staatlichen Monopole, denen auch weiterhin ein solches Recht zusteht, gegen Artikel 37 Absatz 1 des Vertrages verstießen: Artikel 37 schreibe nur die Umformung der staatlichen Handelsmonopole vor, nicht ihre Abschaffung. Da aber das Alleinverkaufsrecht das Wesen eines solchen Monopols ausmache, komme die Beseitigung dieses Rechts der Abschaffung des Monopols gleich.

Im vorliegenden Fall könne dahingestellt bleiben, ob es in der Praxis stets möglich sei, die verschiedenen Erfordernisse des Artikels 37 miteinander zu vereinbaren; das gelte insbesondere für das Gebot der Freigabe des innergemeinschaftlichen Warenaustausches einerseits und das Interesse der Mitgliedstaaten an der Beibehaltung eines bestimmten nützlichen wirtschaftspolitischen Instrumentariums andererseits. Jedenfalls sei es dann nicht möglich, jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten auszuschließen, wenn das Alleinverkaufsrecht einer Einrichtung eingeräumt ist, die das fragliche Erzeugnis selbst herstellt, verarbeitet oder verpackt. Ein Monopol, das die Erzeugung und den Handel in sich vereinigt, stelle schon als solches eine Vorzugsregelung zugunsten der inländischen Erzeugung dar und sei demnach als solches diskriminierend.

Wende man diese Auslegungskriterien auf die italienischen Milchzentralen an, so sei festzustellen, daß diese unter die in Artikel 37 Absatz 1 Unterabsatz 2 enthaltene weite Begriffsbestimmung der staatlichen Handelsmonopole fielen, daß sie mit Rücksicht auf die bedeutenden Milchmengen, die sie in den Handel

brächten, die Einfuhren merklich zu beeinflussen geeignet seien und daß die Milch beim gegenwärtigen Stand des technischen Fortschritts Gegenstand des zwischenstaatlichen Warenaustausches sein könne.
Würden die Milchzentralen verpflichtet, den Verbrauchern auch die von anderen Gemeinschaftsunternehmen behandelte und verpackte Milch zu liefern, so verlören sie damit ihren Daseinsgrund, der nicht in der Verteilung der Milch, sondern darin zu suchen sei, sie in einer bestimmten Weise zu behandeln und sie für den Verkauf an den Verbraucher herzurichten.
Die Beibehaltung des Alleinverkaufsrechts der Milchzentralen führe somit zu den Diskriminierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen, die gemäß Artikel 37 nach dem Ende der Übergangszeit völlig ausgeschlossen sein sollen.

b) Zu den Verordnungen Nrn. 804/68 und 2622/69:

Die Erfüllung der sich aus Artikel 37 Absatz 1 ergebenden Verpflichtung könne jedoch durch Schutzklauseln behindert werden. So stellten die Artikel 43 Absatz 3 und 45 des Vertrages unausgesprochen den Grundsatz auf, daß die Mitgliedstaaten berechtigt seien, ihre einzelstaatlichen Marktordnungen so lange beizubehalten, bis sie durch eine der in Artikel 40 Absatz 2 vorgesehenen gemeinsamen Organisationsformen abgelöst werden. Ein staatliches Monopol für den Handel mit einem Agrarerzeugnis sei aber als einzelstaatliche Marktordnung im Sinne des Vertrages anzusehen, wenn es den Absatz der heimischen Erzeugung zu festen und lohnenden Preisen gewährleiste.
Daraus, daß den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt sei, ihre Marktordnungen bis zur Schaffung einer gemeinsamen Organisation beizubehalten, folge notwendigerweise, daß ihnen auch das Recht zugestanden werden müsse, alle zur innerstaatlichen Marktordnung gehörenden Maßnahmen beizubehalten, auch wenn sie den Vorschriften über den freien Warenverkehr zuwiderlaufen.
Aus Artikel 45 ergebe sich ferner, daß Diskriminierungen beibehalten werden könnten, wenn ihre Beseitigung das Funktionieren der innerstaatlichen Marktordnung beeinträchtigen könne.
Für diejenigen einzelstaatlichen Marktordnungen, welche die Form staatlicher Monopole haben, bestehe demnach ein Widerspruch zwischen Artikel 37, der gebietet, sie in der Zeitfolge, in der die mengenmäßigen Beschränkungen beseitigt werden, schrittweise so umzuformen, daß am Ende der Übergangszeit jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen ausgeschlossen ist, und den Artikel 43 Absatz 3 und 45, die im Gegensatz hierzu für die einzelstaatlichen Marktordnungen allgemein die Beibehaltung der Diskriminierungen bis zur Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation zuließen. Dieser Konflikt werde jedoch durch Artikel 38 Absatz 2 gelöst, laut dem die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung finden, soweit in den Artikeln 39 und 46 nicht etwas anderes bestimmt ist. Die Artikel 43 Absatz 3 und 45 hätten demnach den Vorrang vor Artikel 37; sie ließen für die einem Handelsmonopol unterliegenden Agrarerzeugnisse bis zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation die Beibehaltung der diskriminierenden Maßnahmen zu, die Bestandteil der einzelstaatlichen Regelung sind. Dank dieses Vorrangs der Artikel 43 Absatz 3 und 45 vor Artikel 37 hätten diejenigen Monopole, die sich als einzelstaatliche Marktordnungen darstellen, nicht der in Artikel 37 Absatz 1 enthaltenen Verpflichtung zur schrittweisen Umformung unterlegen. Er habe ferner eine Änderung der Frist für die Errichtung des mit Artikel 37 verfolgten Endzieles bewirkt: Diese Frist sei nicht mehr an den Ablauf der Übergangszeit gebunden, sondern an die Ablösung der einzelstaatlichen Marktordnungen durch die gemeinsame Marktorganisation.
Diesem Ergebnis stehe auch Artikel 37 Absatz 4 nicht entgegen, da er den Ver-

tragsvorschriften über die Landwirtschaft nicht vorgehe: Es könne nicht angenommen werden, daß die Ausnahmen von den Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für alle zu einer einzelstaatlichen Marktordnung gehörenden Agrarerzeugnisse, nicht aber für die einem staatlichen Monopol unterliegenden gälten. Im übrigen nehme Artikel 38 Absatz 2 den Artikel 37 Absatz 4 nicht von den Vorschriften aus, von denen im Agrarbereich abgewichen werden könne. Tatsächlich bestehe kein Gegensatz zwischen Artikel 37 Absatz 4 und den Vorschriften für die Landwirtschaft: Artikel 37 Absatz 4 gelte nicht für eigentliche Agrarerzeugnisse, sondern für Verarbeitungserzeugnisse.

Gewiß hätte die gemeinsame Agrarpolitik nach Artikel 40 Absatz 1 spätestens bis zum Ende der Übergangszeit festgelegt werden müssen. Wenn die Gemeinschaft jedoch nicht in der Lage gewesen sei, bis zu diesem Zeitpunkt eine gemeinsame Marktorganisation zu schaffen, so sei das Ende der Übergangszeit kein Hindernis für die Beibehaltung der einzelstaatlichen Marktordnungen oder bestimmter Teile davon.

Die Beibehaltung von Maßnahmen, welche den freien Warenverkehr behindern, sei jedoch ohne ausdrückliche Ermächtigung durch die Gemeinschaft nicht mehr zulässig, wenn einmal eine gemeinsame Organisation bestehe, sei sie auch unvollständig.

Daher habe der Rat über das Schicksal der Milchzentralen entscheiden müssen, als er durch die Verordnung Nr. 804/68 die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse errichtete. Tatsächlich habe er zunächst die Italienische Republik ermächtigt, die Maßnahmen zur Regelung der Versorgung bestimmter Gebiete mit Trinkmilch bis zum 31. Dezember 1969 beizubehalten (Artikel 22 Absatz 2 letzter Unterabsatz zweiter Halbsatz der Verordnung Nr. 804/68). In der Folge habe er in der Erwägung, daß es unzweckmäßig gewesen wäre, diese Maßnahmen während des Milchwirtschaftsjahres aufzuheben, die Ermächtigung bis zum 31. März 1970 verlängert (Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69).

Bei Ablauf dieser Frist sei die aus Artikel 37 Absatz 1 fließende Verpflichtung der Italienischen Republik voll zum Tragen gekommen, die zu dieser Vorschrift im Widerspruch stehenden Maßnahmen zu beseitigen und insbesondere auch das ausschließliche Recht der Milchzentralen aufzuheben, Trinkmilch innerhalb der ihnen vorbehaltenen Zonen zu verkaufen.

c) Zur Auslegung von Artikel 90 Absatz 2 EWGV:

Nach Artikel 90 Absatz 2 seien bestimmte Unternehmen, namentlich solche, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, von der Einhaltung der Vertragsvorschriften, insbesondere der Wettbewerbsregeln, entbunden, wenn die Anwendung dieser Vorschriften die Erfüllung der ihnen übertragenenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Diese Ausnahme gelte jedoch nur, soweit die Entwicklung des Warenaustausches nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

Bei der Bestimmung des Begriffs „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" müsse die unterschiedliche Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Allgemein könne davon ausgegangen werden, daß eine auf die Verteilung von Konsumgütern gerichtete Tätigkeit unzweifelhaft unter diesen Begriff falle.

Die Frage, wann die Anwendung der Vertragsvorschriften die Erfüllung der besonderen Aufgabe eines Unternehmens dieser Art „verhindert", könne nur von Fall zu Fall beantwortet werden; dabei seien einerseits die Art der Aufgaben des Unternehmens und andererseits die in Betracht kommenden Vertragsvorschriften zu berücksichtigen. Als Ausnahmevorschrift sei Artikel 90 Absatz 2 aber in jedem Falle eng auszulegen.

Die besondere Aufgabe der italienischen Milchzentralen bestehe nicht so sehr in der Versorgung bestimmter lokaler Körperschaften mit Trinkmilch als vielmehr

darin, die Qualität der von den Zentralen verteilten Milch zu gewährleisten. Es sei nicht ersichtlich, wie die Erfüllung dieser Aufgabe durch die Anwendung von Artikel 37 des Vertrages berührt werden könnte.

d) Zur Auslegung von Artikel 36 EWG-Vertrag:

Obwohl der Pretore von Bari den Gerichtshof nicht um eine Auslegung des Artikels 36 ersucht habe, sei zu prüfen, ob diese Vorschrift im vorliegenden Falle nicht herangezogen werden könne. Denn Artikel 36 lasse die Beibehaltung oder Einführung von Einfuhrverboten oder -beschränkungen „zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen" zu. Da Artikel 37 nur die Anwendung der Artikel 30 bis 34 des Vertrages für Sonderfälle näher regle, könne die Ausnahmebestimmung des Artikels 36 auch den aus Artikel 37 erwachsenden Verpflichtungen entgegengesetzt werden. Als Ausnahmebestimmung könne Artikel 36 jedoch nur solche dem Grundsatz des freien Warenverkehrs entgegenstehende Maßnahmen rechtfertigen, die wirklich unbedingt zur Erhaltung der Gesundheit oder des Lebens von Menschen notwendig seien. Bei den gegenwärtigen technischen Bedingungen der Behandlung und Verpackung von Trinkmilch seien die Vorschriften, Beschränkungen und Kontrollen, denen der Milchhandel und die Milcheinfuhr in Italien unterlägen, für sich allein ausreichend, um den Schutz der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten. Es sei daher keineswegs erforderlich, den Milchzentralen das Alleinverkaufsrecht für Trinkmilch vorzubehalten.

e) Zur unmittelbaren Geltung des Artikels 37 EWG-Vertrag:

Der Gerichtshof habe bereits Gelegenheit gehabt, die unmittelbare Geltung des Artikels 37 Absatz 2 festzustellen. Von diesen Kriterien ausgehend gelange man zu der Annahme, daß nach Ablauf der Übergangszeit auch Artikel 37 Absatz 1 grundsätzlich unmittelbare Geltung erlangt habe.

Ein Unterschied zwischen den Absätzen 1 und 2 des Artikels 37 bestehe lediglich im Zeitpunkt, zu dem die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten zu vermeiden, voll zum Tragen gekommen sei. Eine Ermessensbefugnis hätten die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Mittel und der Fristen für die schrittweise Umformung der staatlichen Monopole nur während der Übergangszeit besessen; dagegen sei die endgültige Verpflichtung, nämlich der Ausschluß jeder Diskriminierung, nach Ablauf der Übergangszeit klar und eindeutig, unbedingt und von der Einschaltung der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaftsorgane unabhängig geworden. Bei Agrarerzeugnissen, die einzelstaatlichen Marktordnungen mit dem Charakter von Handelsmonopolen unterliegen, könne jedoch der Endtermin der Frist in einigen Fällen nicht mit dem Zeitpunkt der Beendigung der Übergangszeit zusammenfallen. In diesen Fällen sei die vom Rat im Rahmen der Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für die fraglichen Erzeugnisse festgesetzte Frist für den Zeitpunkt maßgebend, von dem an Artikel 37 Absatz 1 in seiner grundsätzlichen Tragweite unmittelbare Geltung erlange. Im vorliegenden Fall sei Artikel 37 Absatz 1 für die einzelnen ab 31. März 1970 wirksam geworden.
Allerdings habe der Rat mit der Verordnung Nr. 1411/71 die Italienische Republik erneut ermächtigt, die in Rede stehenden Maßnahmen bis zum 31. März 1973 beizubehalten. Nach Auffassung der Kommission sei jedoch das Inkrafttreten der neuen Verordnung im vorliegenden Fall irrelevant, da die Kontinuität unterbrochen sei und die neue Ermächtigung nach einem im Gemeinschaftsrecht als fundamental anzusehenden Grundsatz die wohlerworbenen Rechte nicht schmälern könne, welche die einzelnen aufgrund einer Vorschrift erlangt hätten, die seinerzeit in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten unmittelbar gegolten habe.

f) Abschließend schlägt die Kommission folgende Antworten auf die einzelnen Fragen vor:

1. Artikel 37 Absatz 1 begreift unter den staatlichen Handelsmonopolen oder Einrichtungen, durch die ein Mitgliedstaat den Handel zwischen den Mitgliedstaaten kontrolliert oder merklich beeinflußt, die Einrichtungen,

— denen ein Mitgliedstaat das Alleinverkaufsrecht für ein Konsumerzeugnis innerhalb bestimmter begrenzter Zonen des Staatsgebietes einräumt

— und die von öffentlichen Gebietskörperschaften betrieben oder kontrolliert werden,

wenn das jeweilige Erzeugnis gehandelt werden kann und wenn die Tätigkeit dieser Einrichtungen, soweit sie den Handel mit diesem Erzeugnis betrifft, einen tatsächlichen Einfluß auf den innergemeinschaftlichen Warenaustausch haben kann.

2. Das Alleinverkaufsrecht kann zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten zu Diskriminierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen führen, wenn es Einrichtungen vorbehalten ist, die selbst an der Erzeugung, Verarbeitung oder Verpackung des fraglichen Erzeugnisses beteiligt sind.

3. Im Falle des Artikels 22 Absatz 2 letzter Unterabsatz zweiter Halbsatz der Verordnung Nr. 804/68 hat nach Ablauf der dort vorgesehenen und durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69 verlängerten Frist die Verpflichtung bestanden, die Maßnahmen zu beseitigen, die den in Artikel 37 Absatz 1 aufgestellten Grundsätzen zuwiderlaufen.

4. Dieser Verpflichtung haben weder die Vorschriften des Artikels 90 Absatz 2 noch die des Artikels 36 des Vertrages entgegengestanden.

5. Die Bestimmungen von Artikel 37 Absatz 1 haben grundsätzlich vom 1. Januar 1970 an unmittelbare Wirkungen erzeugt. In dem von Artikel 22 Absatz 2 letzter Unterabsatz zweiter Halbsatz der Verordnung Nr. 804/68 erfaßten Falle haben diese Bestimmungen jedoch erst bei Ablauf der in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69 bestimmten Frist unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen dem beteiligten Mitgliedstaat und den seinem Recht unterworfenen Personen erzeugt und Rechte dieser Personen begründet, welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.

Entscheidungsgründe

1 Der Pretore von Bari ersucht den Gerichtshof mit einem am 20. September 1971 bei diesem eingegangenen Beschluß vom 3. Juli 1971 gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um eine Vorabentscheidung über die Auslegung bestimmter Vorschriften des EWG-Vertrags, insbesondere der Artikel 37 und 90, sowie der Ratsverordnungen Nr. 804/68 vom 27. Juni 1968 „über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse" (ABl. L 148, S. 13) und der zur Änderung der genannten Verordnung ergangenen Verordnung Nr. 2622/69 vom 21. Dezember 1969 (ABl. L 328, S. 8). Diese Auslegung beantragt er im Hinblick auf die Regelung des Trinkmilchmarktes und insbesondere auf die Rechtslage hinsichtlich der nach den italienischen Rechtsvorschriften eingerichteten Milchzentralen.

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

2 Die Regierung der Italienischen Republik und die Kommission erheben Einwendungen dagegen, daß der Gerichtshof ersucht wird, unmittelbar über die Rechtslage hinsichtlich der Milchzentralen nach dem Vertrag und damit über die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden. Die Regierung der Italienischen Republik meint insbesondere, diese Art des Vorgehens führe zu einer Verwischung der Unterschiede zwischen den in den Artikeln 177 und 169 geregelten Verfahren, die gestellten Fragen seien daher unzulässig.

3 Der Gerichtshof ist zwar im Verfahren nach Artikel 177 des Vertrages nicht zuständig, über die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift mit dem Gemeinschaftsrecht zu entscheiden, er kann aber aus der Fassung der Fragen des nationalen Gerichts unter Berücksichtigung des von diesem mitgeteilten Sachverhalts das herausschälen, was die Auslegung des Vertrages betrifft, um diesem Gericht die Lösung der ihm vorliegenden Rechtsfrage zu ermöglichen.

4 Die Regierung der Italienischen Republik hält die Fragen auch deshalb für unzulässig, weil die unter Umständen vom Gerichtshof zu erteilenden Antworten Auswirkungen auf die Anwendung des Strafrechts eines Mitgliedstaates haben würden.

5 Der allgemein gehaltene Artikel 177 unterscheidet nicht danach, ob das innerstaatliche Verfahren, in dem der Vorabentscheidungsantrag gestellt worden ist, ein Strafverfahren oder ein anderes Verfahren ist. Das Gemeinschaftsrecht kann nicht verschiedene Geltung haben, je nachdem auf welchem Gebiet des innerstaatlichen Rechts es seine Wirkungen zeitigen kann.

Der Gerichtshof ist daher für die Beantwortung der gestellten Fragen zuständig.

Zur Beantwortung der Fragen

6 Vor dem innerstaatlichen Gericht geht es um die Anwendung des italienischen Strafrechts auf Handlungen, die als Zuwiderhandlung gegen die gesetzlichen Vorschriften qualifiziert werden, die den Milchzentralen innerhalb bestimmter Gebietsgrenzen ein ausschließliches Bezugs- und Verkaufsrecht einräumen. Um diesen Rechtsstreit entscheiden zu können, hat der Richter zum einen Fragen nach der Auslegung der Artikel 37 und 90 des Vertrages gestellt und zum anderen um die Auslegung einiger Vorschriften der Verordnungen Nrn. 804/68 und 2622/69 ersucht.

7 Nach Ansicht des Rates und der Regierung der Italienischen Republik ist das System der Milchzentralen wegen seines besonderen Charakters nicht nach den Artikeln 37 und 90, sondern unter rein agrarrechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen, weil es eine einzelstaatliche Marktordnung bilde, deren Beibehaltung bis zur Ablösung durch eine gemeinsame Marktorganisation gewährleistet sein müsse. Nach Artikel 38 Absatz 2 seien die allgemeinen Vorschriften über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auf landwirtschaftliche Erzeugnisse nur anwendbar, soweit der Titel über die Landwirtschaft nichts anderes bestimmt.

8 Angesichts dieses Vorbringens und seiner möglichen Folgen für die Entscheidung des Ausgangsprozesses ist zunächst die dritte Frage zu prüfen, welche die Auslegung der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ergangenen Verordnungen Nrn. 804/68 und 2622/69 betrifft. Diese Frage geht dahin, ob an den Ablauf der in Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 bestimmten und durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69 verlängerten Frist die Verpflichtung zur Beseitigung etwa den Grundsätzen des Vertrages zuwiderlaufender Maßnahmen und insbesondere des Alleinverkaufsrechts geknüpft ist, das ein Mitgliedstaat für Teile seines Staatsgebietes bestimmten aufgrund Gesetzes geschaffenen Produktionseinrichtungen übertragen hat.

9 Die Bedeutung der genannten Bestimmungen läßt sich nur aus dem Gesamtzusammenhang der Verordnungen gewinnen, denen diese Bestimmungen angehören.

10 a) Nachdem zunächst die Verordnung Nr. 13/64 des Rates vom 5. Februar 1964 „über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse" ergangen war, wurde diese Organisation endgültig als Ganzes durch die Verordnung Nr. 804/68 geregelt. Artikel 22 dieser Verordnung bestimmt jedoch, daß die gemeinsame Regelung betreffend ergänzende Maßnahmen für die Erzeugnisse der Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs — zu denen namentlich Trinkmilch gehört — später, jedenfalls aber vor Ablauf der Übergangszeit, erlassen wird. Unterabsatz 4 des gleichen Absatzes ermächtigt die Italienische Republik, „die Maßnahmen zur Regelung der Versorgung bestimmter Gebiete mit Trinkmilch" bis zum 31. Dezember 1969 beizubehalten. Es steht fest, daß mit dieser Vorschrift das System der Milchzentralen gemeint war.

11 b) Laut der Verordnung Nr. 2622/69 hat der Rat in der Erwägung, daß es nicht zweckmäßig erschien, die besonderen einzelstaatlichen Vorschriften der Italienischen Republik im Verlauf des Milchwirtschaftsjahres aufzuheben, die in Artikel 22 Absatz 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 804/68 festgesetzte Frist bis zum 31. März 1970 verlängert.

12 c) Einem dem Rat am 17. März 1970 gemachten Vorschlag der Kommission, die Italienische Republik zu ermächtigen, für einen weiteren Zeitraum übergangsweise die am 31. März 1970 bestehenden Vorschriften hinsichtlich der Milchzentralen bis zum 31. März 1972 aufrechtzuerhalten (ABl. C 43, S. 5), kam der Rat bis zum Fristablauf am 31. März 1970 nicht nach.

13 d) Mit der Verordnung Nr. 1411/71 vom 29. Juni 1971, die zu einer späteren Zeit als der der Handlungen erging, die Gegenstand des vor dem nationalen Gericht anhängigen Verfahrens sind und die daher nicht auf diese Handlungen anwendbar ist, hat der Rat ergänzende Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation hinsichtlich der unter die Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Erzeugnisse festgelegt (ABl. L 148, S. 4). Nach Artikel 4 dieser Verordnung hängt die Verwirklichung dieser Organisation aber noch davon ab, daß der Rat später Vorschriften über die Vermarktung von Konsummilch erläßt. In Artikel 9 Absatz 2 der gleichen Verordnung hat der Rat in der Erwägung, daß Italien mit der Ausarbeitung von Maßnahmen zur Änderung der Struktur der Milchzentralen begonnen hat, und in der Absicht, diese Umstrukturierung nicht zu gefährden, die Italienische Republik ermächtigt, die für die Milchzentralen, die am 31. März 1970 bestanden, geltenden Vorschriften bis zum 31. März 1973 beizubehalten.

14 Aus allen diesen Vorschriften erhellt, daß die Märkte des Sektors Milch und Milcherzeugnisse mit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 804/68 eine endgültige, wenn auch in mancher Hinsicht noch unvollständige Organisationsform erhalten haben. Von diesem Zeitpunkt an war es allein Sache der Gemeinschaftsbehörde, über die vorläufige Beibehaltung einzelstaatlicher Organisations-, Interventions- oder Kontrollsysteme aller Art für die fraglichen Erzeugnisse zu entscheiden. Der Rat hat damit, daß er die der Italienischen Republik für die Milchzentralen gewährte Duldung bis zum 31. Dezember 1969, dem Zeitpunkt des Ablaufs der Übergangszeit, befristete, die Konsequenzen aus der Unvereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundsätzen gezogen, auf denen die für den fraglichen Sektor vorgesehene Marktorganisation beruht.

15 Andererseits hat der Rat durch die Wahl der Worte, mit denen er in der Verordnung Nr. 2622/69 der Italienischen Republik eine dreimonatige Verlängerung der ursprünglichen Frist bewilligt hat, zum Ausdruck gebracht, daß er die gewährte Ermächtigung nur als eine ganz vorübergehende Maßnahme betrachtete, die es ermöglichen sollte, die Beseitigung des Alleinverkaufsrechts mit dem Ende des laufenden Milchwirtschaftsjahres zusammenfallen zu lassen. Zwar läßt sich aus der Verordnung Nr. 1411/71 die Absicht des Verordnungsgebers der Gemeinschaft entnehmen, Italien eine gewisse zusätzliche Frist einzuräumen, um ihm die Umformung der Milchzentralen zu

ermöglichen. Dies ändert aber nichts daran, daß zur Zeit der vom innerstaatlichen Gericht abzuurteilenden Handlungen die einzige für diese Milchzentralen geltende Rechtsvorschrift die der Verordnung Nr. 2622/69 war, laut deren Artikel 2 die Zusatzfrist am 31. März 1970 ablief. Hieraus folgt, daß zur Zeit der von dem innerstaatlichen Gericht abzuurteilenden Handlungen eine spezielle Verordnungsvorschrift die Beseitigung des den Milchzentralen eingeräumten Alleinverkaufsrechts und infolgedessen auch die Unanwendbarkeit der dieses Recht verleihenden Rechtsvorschriften mit sich brachte.

16 Hiernach war zu jener Zeit die Vorschrift des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages uneingeschränkt anzuwenden, laut der unabhängig davon, welche Form für die gemeinsame Agrarmarktorganisation gewählt wird, diese Organisation in jedem Fall „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen" hat.

17 Bei der Antwort, die auf die dritte Frage gegeben wird, bedürfen die beiden anderen Fragen des Prätors von Bari keiner Entscheidung.

Kosten

18 Die Auslagen der Kommission und des Rates der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das vorliegende Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Regierung der Italienischen Republik, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 37, 38, 40 und 177,
aufgrund der Ratsverordnungen Nr. 13/64 vom 5. Februar 1964 „über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse", Nr. 804/68 vom 27. Juni 1968 „über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse", Nr. 2622/69 vom 21. Dezember 1969 „zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse" und

Nr. 1411/71 vom 29. Juni 1971 „zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse hinsichtlich der unter die Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Erzeugnisse",
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Prätor von Bari mit Beschluß vom 3. Juli 1971 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Der Ablauf der in Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 bestimmten und durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 2622/69 vom 21. Dezember 1969 verlängerten Frist bedeutete, daß zur Zeit der vom innerstaatlichen Gericht abzuurteilenden Handlungen das Alleinverkaufsrecht, das die in den erwähnten Vorschriften zitierte „Regelung der Milchsammel- und -verteilungsgebiete in der Italienischen Republik" vorsieht, beseitigt war und daß infolgedessen alle innerstaatlichen Rechtsvorschriften unanwendbar waren, die dieses Alleinverkaufsrecht begründen.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. März 1972.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt