Kosten

25/26 Die Auslagen des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Conseil d'État der Französischen Republik gemäß dessen Entscheidung vom 20. Februar 1974 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die vorgelegte Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1210/70 des Rates in Frage stellen könnte.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Juli 1974.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 3. JULI 1974 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Verband, in dem die Mühlenbetriebe der Champagne zusammengeschlossen sind, hat in einem Verfahren vor dem französischen Conseil d'État die Rechtswidrigkeit der auf dem Getreidesektor bestehenden Gemeinschaftsregelung über die abgeleiteten Interventions-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

preise geltend gemacht. Das französische Gericht hat die Frage dem Gerichtshof vorgelegt, ohne den Ausführungen der Klägerin irgend etwas hinzuzufügen.

Im übrigen hat auch die Union des minotiers keinen Eifer an den Tag gelegt, um in diesem Vorabentscheidungsverfahren Tragweite und Grundlage ihrer Rüge zu präzisieren, die nicht ganz klar sind. Anscheinend hat dieser Umstand auch die beteiligten Gemeinschaftsorgane, die für die Rechtmäßigkeit der betreffenden Regelung eintreten, in die unbequeme Lage versetzt, nicht zu wissen, welchen genauen Sinn die zu widerlegenden Argumente haben.

Da die Aufgabe des Gerichtshofes in einem Vorabentscheidungsverfahren zur Prüfung der Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen nicht darin besteht, eine vollständige und abschließende Rechtsmäßigkeitskontrolle der vorgelegten Rechtshandlung durchzuführen, sondern diese Aufgabe sich auf die Entscheidung beschränkt, ob die vom nationalen Richter in der Sache zum Ausdruck gebrachten oder lediglich referierten Zweifel begründet sind, wird sich die lakonisch knappe und spärliche Substantiierung der in der Sache vorgetragenen Rügen zwangsläufig auch auf unsere Prüfung auswirken.

Außerdem ist noch folgendes zu bemerken: Wir haben es mit einer reinen Rechtmäßigkeitsprüfung zu tun; es kann daher keine Rede davon sein, auf Zweckmäßigkeitserwägungen einzugehen, die zugunsten der Einführung einer anderen als der beanstandeten Regelung sprechen könnten, hier also zugunsten des Systems eines einzigen Interventionspreises im Gegensatz zu dem abgeleiteter Interventionspreise, von dem jetzt zu sprechen sein wird.

Ein vor dem französischen Conseil d'État anhängiges Verfahren, worin es um die Anfechtung einer internen französischen Verordnung mit der Begründung geht, sie wiederhole eine angeblich rechtswidrige Gemeinschaftsverordnung, hat wegen der wesensmäßigen Verknüpfung zwischen der innerstaatlichen Durchführungsnorm und der Gemeinschaftsregelung zur Vorlage der uns beschäftigenden Vorabentscheidungsfrage an den Gerichtshof geführt. Die Zweifel der Kommission hinsichtlich des Klageinteresses im Ausgangsverfahren erscheinen mir nicht begründet: In der Tat kann ein im Vorabentscheidungsverfahren ergehendes Urteil, das Normen einer Gemeinschaftsverordnung für ungültig erklärt, nicht ohne unmittelbare und allgemeine Auswirkungen bleiben, die über die Nichtigkeit des innerstaatlichen Rechtsaktes, der sich auf eine Wiedergabe der genannten Normen beschränkt, hinausgehen.

2. Bei der Einführung der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide durch die Verordnung Nr. 120/67/EWG vom 13. Juni 1967 hielt es der Rat für erforderlich, dazu beizutragen, „daß die Überschüsse der Produktionsgebiete und der Bedarf der Zuschußgebiete ausgeglichen werden können", und er bestimmte hierzu: „Um diesen Ausgleich nicht zu behindern, sind vom Grundpreis abgeleitete Interventionspreise in der Weise festzulegen, daß die Unterschiede zwischen diesen Preisen das Gefälle widerspiegeln, das sich bei normaler Ernte aufgrund der natürlichen Bedingungen der Marktpreisbildung ergibt, und daß sich Angebot und Nachfrage auf diesem Markt frei ausgleichen können." Dies ist das Prinzip der sogenannten „Regionalisierung" der Gemeinschaftspreise; demgemäß regelte Artikel 4 der Verordnung die Festsetzung abgeleiteter Interventionspreise für Weichweizen, Hartweizen, Gerste, Mais und Roggen.

Mit der Durchführungsverordnung Nr. 131/67 vom selben Tage legte der Rat die Regeln für die Ableitung der Interventionspreise fest. Artikel 1 unterscheidet hierfür nach den natürlichen Bedingungen der Marktpreisbildung zwischen fünf verschiedenen Kategorien von Gebieten.

Die Vorschrift bestimmt, daß bei der Festsetzung der abgeleiteten Interventionspreise davon auszugehen ist, daß

sich die Marktpreise aufgrund der natürlichen Bedingungen der Preisbildung wie folgt bilden:

„— in den Zuschußgebieten, deren Versorgung in gewissem Umfang von Einfuhren abhängt, aufgrund des Preises, zu dem das eingeführte Getreide in diesen Gebieten angeboten wird;

— in den Erzeugungsgebieten, deren Überschüsse in gewissem Umfang zur Versorgung der obengenannten Gebiete beitragen, aufgrund des obengenannten Preises und der Kosten für den Transport zu diesen Gebieten;

— in den Exporthäfen aufgrund des Preises in dem für den Export wichtigsten Erzeugungsgebiet und der Kosten für den Transport zu dem für dieses Gebiet wichtigsten Exporthafen;

— in den übrigen Erzeugungsgebieten, deren Überschüsse in gewissem Umfang für die Ausfuhren in Frage kommen, aufgrund des in den Exporthäfen geltenden Preises und der Kosten für den Transport zu diesen Häfen;

— in den anderen als den vorstehend genannten Zuschußgebieten aufgrund der Preise in dem frachtgünstigst liegenden Überschußgebiet und der Kosten für den Transport zum Zuschußgebiet."

Für die erste der fünf Kategorien, die Zuschußgebiete betrifft, welche ihren Bedarf teilweise in Drittländern decken, ergibt sich der Marktpreis auf dem cif-Preis unter Hinzurechnung der Abschöpfung und der Transportkosten. Der für diese Gebiete festgesetzte Interventionspreis dient unmittelbar oder mittelbar als Bezugspunkt für die Festsetzung der Interventionspreise in den anderen Gebieten.

Diese Einteilung der Gebiete knüpft also unmittelbar oder mittelbar an die geographische Lage der verschiedenen Erzeugungsgebiete im Verhältnis zu den Zuschußgebieten an, um die es in erster Linie geht.

3. Aufgrund des in Artikel 1 der Verordnung Nr. 131/67/EWG festgelegten Schemas bestimmt der Rat jährlich gemäß Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d der Verordnung Nr. 120/67/EWG ausgehend vom Grundinterventionspreis des Handelsplatzes der Zone mit dem größten Zuschußbedarf in der Gemeinschaft, das ist Duisburg, die wesentlichsten Handelsplätze und die für diese geltenden abgeleiteten Interventionspreise.

In der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 131/67/EWG wird jedoch darauf hingewiesen, daß die Höhe der Marktpreise nicht nur durch die Kosten für den Transport nach Duisburg, dem Handelsplatz des Hauptzuschußgebietes im Nordwesten der Gemeinschaft, bestimmt wird, sondern daß auch die geographische Lage der Überschuß- und Zuschußgebiete der Gemeinschaft, der Bedarf anderer Verbrauchsgebiete, die Einfuhren aus dritten Ländern und die Exportmöglichkeiten zu berücksichtigen sind.

Die Festlegung der abgeleiteten Interventionspreise hängt also von einer Reihe von Erwägungen ab, bei denen nicht auf reine Berechnungen abgestellt wird; aus diesem Grund hat sie notwendigerweise pauschalen Charakter. Wenn es auch tatsächlich genaue Grenzen gibt, innerhalb deren diese Preise sich halten müssen (diejenigen, die sich namentlich bereits aus Artikel 4 der Verordnung Nr. 131/67/EWG ergeben, wonach diese Preise „in keinem Falle höher [sind] als der Grundinterventionspreis", sowie aus Artikel 3, wonach die Preise „so festzusetzen [sind], daß keinerlei Diskriminierung zwischen den Erzeugern der Gemeinschaft besteht und insbesondere Getreide aus einem Gebiet nicht in einem anderen Gebiet unter dem dort geltenden Interventionspreis angeboten werden kann"), so besteht doch in der Anwendung dieser Kriterien bei der regelmäßigen Festsetzung der fraglichen Preise gewiß ein Beurteilungsspielraum für den Rat.

Auf dem einheitlichen Getreidemarkt, für den die Festsetzung eines gemeinsamen Preisniveaus kennzeichnend ist, müßte die Regionalisierung der Höhe der Garantie, die der Interventionspreis darstellt, also die Möglichkeit geben, diese Garantie den regionalen Unterschieden, die zwischen den verschiedenen Gebieten der Gemeinschaft in Erzeugung und Handel bestehen, anzupassen.

4. Im Prozeß vor dem Conseil d'État hat die Union des minotiers de la Champagne geltend gemacht, die Verordnung (EWG) Nr. 1210/70 des Rates vom 29. Juni 1970, die für das Wirtschaftsjahr 1970/71 die abgeleiteten Interventionspreise für die wesentlichsten Handelsplätze für Getreide auf der Grundlage der beschriebenen Normen festgelegt, sei als ungültig anzusehen, da sie gegen die Vorschriften des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, der jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft verbiete, sowie gegen die Vorschriften der Verordnungen Nr. 120/67/EWG und 131/67/EWG verstoße, die es verböten, von den Preisunterschieden abzuweichen, die sich aus dem natürlichen Spiel von Angebot und Nachfrage ergeben, und Störungen der natürlichen Handelsströme hervorzurufen. Der Verband geht von der Feststellung aus, die Art und Weise, in der die abgeleiteten Interventionspreise festgesetzt worden seien, habe in der Praxis zu wirtschaftlichen Konsequenzen geführt, die den gerade in den Verordnungen Nr. 120/67/EWG und 131/67/EWG niedergelegten Grundsätzen zuwiderliefen und für die Müllereibetriebe der Champagne erhebliche und ungerechtfertigte Nachteile mit sich brächten. So sei der abgeleitete Interventionspreis für die Wirtschaftsjahre 1967/68 und 1969/70 zum Beispiel auf 47 FF im Marnegebiet festgesetzt worden, während er im Zentrum Frankreichs 45,13 FF betragen habe. Das bedeute, daß im Marnegebiet die Müller benachteiligt gewesen seien, die kein Getreide unter 47 FF hätten erwerben können, was sie im Verhältnis zu ihrer Konkurrenz im Zentrum Frankreichs schlechter gestellt habe, und zwar vor allem in Zeiten großer Überschüsse, wenn der Interventionspreis zwangsläufig zum Marktpreis werde. Umgekehrt sei im Zentrum Frankreichs der Erzeuger beim Absatz seiner Ernte im Verhältnis zum Erzeuger des Marnegebiets benachteiligt worden.

Wenn die so geäußerten Zweifel an der Rechtsmäßigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1210/70 ausschließlich die Art und Weise beträfen, in der der Rat die Vorschriften und Kriterien der Verordnung Nr. 131/67/EWG angewandt hat, müßten wir feststellen, daß in der Vorlageentscheidung jegliche Angabe von Gründen für diese Zweifel fehlt. Die einzige Begründung, über die wir verfügen und die sich in den Ausführungen des klagenden Verbandes vor dem Conseil d'État findet, betrifft vielmehr im wesentlichen die Vereinbarkeit der Kriterien des Artikels 1 der Verordnung Nr. 131/67/EWG über die Bildung der Marktpreise mit der Grundverordnung Nr. 120/67/EWG und dem EWG-Vertrag.

Erinnern wir uns daran, daß die Bestimmung des Marktpreises nach der Vorschrift des Artikels 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 120/67/EWG wesentlich für die Festlegung der abgeleiteten Interventionspreise ist.

5. Soweit der betroffene Verband einen Widerspruch glaubt aufzeigen zu können zwischen den Ergebnissen einer Anwendung der besagten Regelung und dem Grundsatz, wonach das System der abgeleiteten Interventionspreise die natürlichen Bedingungen der Preisbildung berücksichtigen müsse, wird zum Beweis der Richtigkeit dieser Ansicht nichts vorgetragen. Die wirtschaftlichen Phänomene, welche die Klägerin mit Bezug auf Zeiten mit Ernteüberschüssen und Zeiten einer Verknappung beschrieben hat, beweisen nichts, da nach dem Grundsatz, der bereits in Artikel 4 Absatz 1 der Grundverordnung Nr. 120/67/EWG niedergelegt ist, auf die natürlichen Bedingungen der Marktpreisbildung *„bei normaler Ernte"* abzustellen ist, also von

den Fällen abzusehen ist, in denen die Ernte im Vergleich zu einem normalen Ergebnis besonders gut oder besonders schlecht ausfüllt.

In dem Umstand, daß die Mühlenbetriebe der Champagne wegen der wachsenden Konkurrenz der (zumindest bei Ernten mit Überschüssen) durch einen niedrigeren Interventionspreis begünstigten Müller des Zentrums Frankreichs im Pariser Gebiet nicht mehr so viel verkaufen konnten wie herkömmlicherweise, erblickt die Klägerin des Ausgangsverfahrens einen Widerspruch zu dem Grundsatz des Artikels 6 der Verordnung Nr. 131/67/EWG, wonach „die abgeleiteten Interventionspreise ... so festzusetzen (sind), daß sie keine Störungen der natürlichen Handelsströme hervorrufen können". Sie legt diese Bestimmung, die im übrigen ausdrücklich nur für die in die Zuständigkeit der Kommission fallenden Entscheidungen vorgesehen ist, als eine Garantie für die Beibehaltung der herkömmlichen Handelsströme aus, wie sie vor Schaffung des gemeinsamen Agrarmarktes bestanden haben.

Diese Auslegung erscheint unannehmbar. Auch wenn in dieser Bestimmung der Ausdruck eines allgemeinen Kriteriums gesehen werden könnte, so wäre doch zu bedenken, daß die natürlichen Handelsströme in einem gemeinsamen Markt, der sich auf mehrere Staaten erstreckt, schwerlich die gleichen bleiben können, die vor der Errichtung des gemeinsamen Marktes in den einzelnen nationalen Märkten bestanden haben. Dies gilt um so mehr für Länder, die — wie es zum Beispiel bei Frankreich der Fall war — durch einen hohen Protektionismus gekennzeichnet waren, der durch verschiedene Instrumentarien und Eingriffe der öffentlichen Hand, welche den freien Warenverkehr und den Wettbewerb einschränkten, verwirklicht wurde. Nach der Beseitigung dieser Hindernisse infolge der Errichtung des gemeinsamen Agrarmarktes konnten die Handelsströme nicht unverändert bleiben, zumal es den Verbrauchern der herkömmlicherweise protektionistischer eingestellten Erzeugerstaaten möglich geworden war, sich an einen günstiger zum Verbrauchsgebiet belegenen Lieferanten zu wenden, auch wenn es sich um einen Lieferanten aus einem anderen Mitgliedstaat handelte: Damit wechselten sie ihren früheren normalen Lieferanten, der aus wenig natürlichen Gründen herkömmlicherweise in ihrem Staat ansässig war. So können zum Beispiel einige französische Erzeugergebiete nunmehr natürliche Getreidelieferanten für das Ruhrgebiet werden und so an die Stelle Bayerns treten, das herkömmlicherweise Getreide in dieses Gebiet lieferte.

Auf diese neue Lage ist also für die genaue Bedeutung des Begriffs „natürliche Handelsströme" in Artikel 6 der Verordnung Nr. 131/67/EWG abzustellen: Diese Handelsströme können nur diejenigen sein, die sich entwickelt haben oder sich entwickeln sollen gerade aufgrund der durch die Schaffung des gemeinsamen Agrarmarktes entstandenen neuen Sachlage. Gegenüber diesen Handelsströmen muß die für die Interventionspreise geltende Regelung gewissermaßen eine im allgemeinen neutrale Haltung einnehmen.

Was die angebliche Verletzung des in Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages verankerten Diskriminierungsverbots anbelangt, darf ich vor allem daran erinnern, daß diese Bestimmung hauptsächlich die Interessen der landwirtschaftlichen Erzeuger und der Verbraucher schützen soll, nicht aber die der Verarbeiter und Händler von Agrarerzeugnissen. Doch selbst wenn man von dem allgemeineren Diskriminierungsverbot ausgeht, das dem Vertrag selbst innewohnt und den Gemeinschaftsorganen verbietet, willkürliche Ungleichbehandlungen zwischen den verschiedenen den Gemeinschaftsnormen unterworfenen Marktbürgern vorzunehmen, ist keine Unvereinbarkeit der untersuchten Regelung mit diesem Grundsatz festzustellen. Die Unterschiede nämlich, die sich aus den Kriterien des Artikels 1 der Verordnung Nr. 131/67/EWG zwischen den einzelnen abgeleiteten Interventionspreisen ergeben,

sind nicht willkürlicher Art. Wir haben gesehen, daß sie auf objektiven Kriterien und Erfordernissen und in erster Linie auf dem Kriterium der Lage der verschiedenen Erzeugergebiete im Verhältnis zu den Zuschußgebieten beruhen. Da der Grundinterventionspreis nach den Zuschußgebieten der Gemeinschaft festgesetzt wird, erscheint es logisch, daß die abgeleiteten Interventionspreise im wesentlichen nach der geographischen Lage der verschiedenen nicht zuschußbedürftigen Gebiete im Verhältnis zu den Zuschußgebieten festgesetzt werden. Geht man von diesem objektiven Kriterium aus, das der Logik der gemeinsamen Organisation des Getreidemarktes und der Marktwirtschaft sowie den Erfordernissen des Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft vollkommen entspricht, so erklärt sich die Festsetzung eines für Ostfrankreich höheren abgeleiteten Interventionspreises, als er in den Überschußgebieten Zentralfrankreichs besteht, mit der — auch von der Kommission angestellten — Erwägung, daß die Aufkäufer aus den deutschen Zuschußgebieten, die für dieses Gebiet Frankreichs in Betracht kommen, in dem für sie entfernungsmäßig günstiger gelegenen Überschußgebiet, also im Osten Frankreichs, höhere Preise bieten als im Zentrum, und zwar mit Rücksicht auf die Inzidenz des Preises für die Beförderung aus diesem weiter entfernt liegenden Gebiet auf die Gestehungskosten. Nicht ohne Interesse mag auch die von der Kommission mitgeteilte statistische Angabe sein, daß nach der Anwendung des Systems der abgeleiteten Interventionspreise die Verkäufe französischen Mehls nach Deutschland sich beinahe verdoppelt haben.

Es handelt sich sonach um Unterschiede, die auf nicht diskriminierenden Kriterien beruhen und mit dem Geist der Regelung vereinbar sind, um Kriterien, die keinerlei Willkür erkennen lassen.

Ich schlage daher vor, auf die vom französischen Conseil d'État gestellte Frage zu antworten, daß die Prüfung der Vorlagefrage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1210/70 des Rates in Frage stellen könnte.