URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)
12. März 1986 *

In der Rechtssache 10/85

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesfinanzhof in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

Milac GmbH, Groß- und Außenhandel

gegen

Hauptzollamt Lörrach

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1036/78 der Kommission vom 19. Mai 1978 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge sowie einiger für ihre Anwendung erforderlicher Koeffizienten und Kurse (ABl. L 133, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Bahlmann, der Richter O. Due und F. Schockweiler,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt D. Ehle, Köln, Beistand: A. Nöll als Sachverständiger,

— Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch B. Jansen vom Juristischen Dienst als Bevollmächtigten, Beistand: T. Leenders als Sachverständiger,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 23. Januar 1986,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Der Bundesfinanzhof hat mit Beschluß vom 11. Dezember 1984, beim Gerichtshof eingegangen am 18. Januar 1985, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die die Auslegung der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind (ABl. L 106, S. 1), und die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1036/78 der Kommission vom 19. Mai 1978 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge sowie einiger für ihre Anwendung erforderlicher Koeffizienten und Kurse (ABl. L 133, S. 1) betreffen.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, Wadesloh (im folgenden: Klägerin), und dem Hauptzollamt Lörrach (im folgenden: Beklagter) über Währungsausgleichsbeträge (WAB), die der Beklagte anläßlich der am 5. September 1978 erfolgten Einfuhr einer von der Klägerin in Frankreich gekauften Partie Vollmilchpulver in die Bundesrepublik Deutschland erhoben hatte.

3 Die Beteiligten sind sich darüber einig, daß der Beklagte die WAB in vollem Einklang mit der Verordnung Nr. 1036/78 berechnet hat. Durch diese Verordnung wurden die WAB für Vollmilchpulver unter Berücksichtigung des Fettgehalts des betreffenden Erzeugnisses und auf der Grundlage der WAB für Magermilchpulver und für Butter festgesetzt. Die Verarbeitungskosten dieser beiden Interventionserzeugnisse wurden bei der Festsetzung der WAB für Milcherzeugnisse, für die, wie bei Vollmilchpulver, keine Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, zu 50 % berücksichtigt.

4 Die Klägerin focht den Bescheid des Beklagten erfolglos beim Finanzgericht Baden-Württemberg an. Nach Abweisung ihrer Klage legte sie Revision beim Bundesfinanzhof ein, mit der sie in erster Linie geltend macht, die Verordnung Nr. 974/71 — die Grundverordnung für das System der WAB — gestatte nicht die Festsetzung von WAB für Vollmilchpulver, dessen Preis sich nicht nach dem Preis der Milcherzeugnisse richte, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen seien. Hilfsweise vertritt sie die Auffassung, es verstoße gegen die genannte Verordnung, daß in die Berechnung der WAB für Vollmilchpulver ein Teil der Verarbeitungskosten von Magermilchpulver und von Butter einbezogen worden sei.

5 Der Bundesfinanzhof ist der Auffassung, seine Entscheidung hänge von der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1036/78 ab. Er hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

„1) War die Kommission der Europäischen Gemeinschaften aufgrund von Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 befugt, für Vollmilchpulver der Tarifstelle 04.02 A II b 2 des Gemeinsamen Zolltarifs, das im Jahre 1978 aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland eingeführt wurde, Ausgleichsbeträge festzusetzen, wie dies durch Anhang I Teil 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1036/78 geschehen ist?

2) Bei Bejahung der Frage 1: War die Kommission der Europäischen Gemeinschaften aufgrund von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 befugt, bei der Berechnung der Inzidenz auf die Preise von Vollmilchpulver auch Verarbeitungskosten von Magermilchpulver und Butter zu berücksichtigen, wie dies durch die Verordnung (EWG) Nr. 1036/78 der Kommission geschehen ist?“

Zur ersten Frage

6 Die erste Frage geht im wesentlichen dahin, ob die Verordnung Nr. 1036/78 ungültig ist, soweit sie die Anwendung von WAB für Vollmilchpulver vorsieht, obwohl dieses Erzeugnis nach Ansicht des vorlegenden Gerichts nicht die hierfür nach der Grundverordnung geltenden Voraussetzungen erfüllt.

7 Die Klägerin trägt vor, Artikel 1 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 974/71 mache die Anwendung von WAB auf Erzeugnisse, die wie Vollmilchpulver zwar einer gemeinsamen Marktorganisation unterlägen, für die aber keine Interventionsmaßnahmen vorgesehen seien, von einer doppelten Voraussetzung abhängig.

Erstens müsse sich der Preis des fraglichen Erzeugnisses nach dem Preis der Interventionserzeugnisse richten; zweitens müsse die Anwendung von Währungsmaßnahmen im Agrarbereich, d. h. der grünen Kurse, zu Störungen des Warenverkehrs führen können.

8 Nach Ansicht der Klägerin kann keine Abhängigkeit zwischen dem Preis von Vollmilchpulver und dem Preis der beiden Interventionserzeugnisse des Milchsektors, Magermilchpulver und Butter, bestehen. Vollmilchpulver sei ein Spezialerzeugnis, das zur Herstellung von Nahrungs- und Genußmitteln, wie Schokolade, bestimmt sei. Es werde normalerweise nur auf Bestellung und in begrenzten Mengen hergestellt, habe seinen eigenen Markt, und sein Preis hänge unter anderem von der Lage auf diesem Markt ab. Jedenfalls bestehe unter normalen Umständen kein Wettbewerbsverhältnis zwischen diesem Erzeugnis und Magermilchpulver, bei dem es sich um ein im wesentlichen zur Tierfütterung bestimmtes Massenerzeugnis handele.

9 Zwar sei mit dem Finanzgericht Baden-Württemberg eine mittelbare Beeinflussung des Vollmilchpulver-Preises über den Preis von Milch als dem Rohstoff für alle fraglichen Erzeugnisse zu bejahen; diese Inzidenz sei aber nicht erheblich. Zum einen sei der Milchpreis ein Marktpreis, und zum anderen gebe es für Vollmilchpulver mehrere nicht unerhebliche Preisbildungsfaktoren, die bei den Interventionsprodukten keine Rolle spielten. Die Klägerin hat grafische Darstellungen der Entwicklung der Vollmilchpulver- und der Magermilchpulverpreise in den Jahren 1974 bis 1976 sowie 1979 und 1980 vorgelegt, um darzutun, daß der Vollmilchpulverpreis sich unabhängig vom Preis der Interventionserzeugnisse entwickele.

10 Schließlich bestreitet die Klägerin, daß die Anwendung der grünen Kurse auf Vollmilchpulver ohne Berichtigung mittels der WAB zu Störungen des Handelsverkehrs führen könne. Da es sich bei Vollmilchpulver um ein Spezialerzeugnis handele, wirke sich die Anwendung der grünen Kurse nicht auf den Handel mit anderen Milcherzeugnissen aus. Durch die Anwendung von WAB auf Vollmilchpulver seien im Gegenteil erst Störungen im Handel mit diesem Erzeugnis zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland hervorgerufen worden, weil der Währungsausgleich zu einer beträchtlichen Überkompensation der Preisunterschiede zwischen diesen beiden Mitgliedstaaten geführt habe.

11 Die Kommission meint ebenfalls, es bestehe kein unmittelbarer Wettbewerb zwischen Magermilchpulver und Vollmilchpulver, da letzteres auf einem gesonderten

Markt abgesetzt werde. Dennoch sei es ausgeschlossen, auf Vollmilchpulver keine WAB anzuwenden. Vollmilchpulver werde durch Trocknung aus Vollmilch hergestellt; die Interventionsregelung für den Milchsektor bezwecke gerade eine Einkommenssicherung für die Milcherzeuger durch Beeinflussung des Marktpreises des Rohstoffs Milch. Es bestehe somit eine Preisabhängigkeit zwischen den Interventionserzeugnissen und Vollmilchpulver. Daß zwischen der Entwicklung der Interventionspreise für Magermilchpulver und Butter einerseits und dem Marktpreis von Vollmilchpulver andererseits tatsächlich ein enger Zusammenhang bestehe, werde im übrigen durch die von ihr dem Gerichtshof vorgelegten Grafiken und Zahlentabellen für die Jahre 1975 bis 1984 belegt.

12 Die Kommission trägt ferner vor, aus Vollmilchpulver könne durch Zusetzung von Wasser wieder Milch hergestellt werden, aus der dann andere Milchprodukte gewonnen werden könnten. Wäre Vollmilchpulver vom System des Währungsausgleichs ausgenommen, so käme es fast zwangsläufig zu Versuchen, dieses System dadurch zu umgehen, daß beim grenzüberschreitenden Handel statt Milch und Milcherzeugnissen Vollmilchpulver verwendet würde, sobald die Währungsunterschiede hoch genug wären, um die zusätzlichen Verarbeitungskosten zu decken. Somit bestehe durchaus die Gefahr von Störungen des Warenverkehrs im Sinne der Verordnung Nr. 974/71.

13 Im Hinblick auf die Lösung dieser Streitfrage ist mit der Kommission festzustellen, daß die Interventionsmaßnahmen im Milchsektor, die für bestimmte wichtige und relativ leicht zu lagernde Verarbeitungserzeugnisse, nämlich für Magermilchpulver und für Butter, vorgesehen sind, das wichtigste Mittel zur Stützung des Einkommens der Milcherzeuger darstellen. Der in diesem Sektor vorgesehene Preismechanismus geht somit davon aus, daß die für die genannten Verarbeitungserzeugnisse festgesetzten Interventionspreise den Marktpreis der Milch stark beeinflussen. Da dieser Preis den bei weitem bedeutendsten Teil des Gestehungspreises von Vollmilchpulver darstellt, läßt sich nicht bestreiten, daß sich der Preis dieses Erzeugnisses nach dem Marktpreis der Milch richtet.

14 Das Bestehen einer erheblichen wechselseitigen Abhängigkeit zwischen dem Preis der genannten Interventionserzeugnisse und dem Vollmilchpulverpreis wird durch die verschiedenen von der Kommission vorgelegten Tabellen und sogar durch die von der Klägerin vorgelegten Grafiken bestätigt. Obwohl sich aus diesen statistischen Angaben keine vollständige Parallelität der Entwicklung dieser Preise ableiten läßt, was das Vorliegen spezifischer Faktoren für Vollmilchpulver bestätigt,

ergibt sich aus ihnen doch eine so große Ähnlichkeit der Preisentwicklung, daß der Anstieg des allgemeinen Preisniveaus hierfür keine ausreichende Erklärung mehr bietet.

15 Somit ist keineswegs dargetan, daß die Annahme der Kommission, der Preis von Vollmilchpulver richte sich nach dem der Interventionserzeugnisse, so daß diese Voraussetzung für die Anwendung von WAB auf das fragliche Erzeugnis erfüllt sei, auf einem Irrtum beruhe.

16 Zu der anderen Voraussetzung — der Gefahr von Störungen des Warenverkehrs — ist festzustellen, daß das Niveau der Vollmilchpulverpreise in Frankreich einerseits und in der Bundesrepublik Deutschland andererseits nach den von der Klägerin und von der Kommission zuletzt vorgelegten Modellrechnungen seinerzeit so stark auseinanderklaffte, daß die Kommission aus guten Gründen befürchten konnte, es würde ohne einen Ausgleich dieser Differenz mittels der WAB zu Störungen im Warenverkehr mit Vollmilchpulver kommen. Die Modellrechnungen zeigen ferner, daß die Anwendung der WAB zu einer fast vollständigen Angleichung des Preisniveaus in beiden Ländern geführt hat und daß es nur zu einer Überkompensation von kaum mehr als 1 % des Preises gekommen ist. Wenn die Klägerin auf eine Überkompensation von 4 bis 5 % kommt, so nur deshalb, weil sie in ihre Berechnung zusätzliche Frachtkosten und eine Gewinnspanne des Importeurs einbezogen hat. Die Berücksichtigung dieser Beträge im Rahmen eines solchen Vergleichs ist aber grundsätzlich nicht sachgerecht, da die Frachtkosten im wesentlichen von der zurückgelegten Entfernung abhängen und bei einer Grenzüberschreitung nicht notwendigerweise zusätzlich zu den anderen an dem Handelsgeschäft beteiligten Personen ein Importeur tätig werden muß.

17 Überdies stellt die Möglichkeit, aus Vollmilchpulver zunächst wieder Milch und sodann andere Milcherzeugnisse herzustellen, einen triftigen Grund für die Annahme der Kommission dar, es werde ohne die Anwendung von WAB auf Vollmilchpulver zu Störungen im Warenverkehr mit diesen anderen Erzeugnissen kommen, wenn die Währungsunterschiede die zusätzlich aufzuwendenden Verarbeitungskosten überschritten.

18 Die Prüfung der ersten Frage hat somit nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1036/78 in Frage stellen könnte, soweit sie die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf Vollmilchpulver vorsieht.

Zur zweiten Frage

19 Die zweite Frage geht im wesentlichen dahin, ob die Verordnung Nr. 1036/78 ungültig ist, soweit in ihr bei der Festsetzung der WAB für Vollmilchpulver 50 % der Verarbeitungskosten von Magermilchpulver und von Butter berücksichtigt worden sind.

20 Die Klägerin weist darauf hin, daß die WAB nach der sechsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 974/71 nicht höher sein dürften als die Beträge, die unbedingt erforderlich seien, um die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse auszugleichen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen seien. Das Grunderzeugnis für Vollmilchpulver sei Milch. Die Kosten der industriellen Herstellung von Magermilchpulver und von Butter müßten daher ganz außer Betracht bleiben, da es sonst zu einer Überkompensation und damit zu Verzerrungen des Wettbewerbs auf dem Markt für Vollmilchpulver käme. Die Kommission habe die Richtigkeit dieser Überlegung sachlich anerkannt, indem sie diese Kosten später nur noch zu 25 % und schließlich vom 2. April 1984 an überhaupt nicht mehr berücksichtigt habe.

21 Die Kommission trägt vor, das vorliegende Problem sei darauf zurückzuführen, daß im Milchsektor nicht das eigentliche Grunderzeugnis Milch, sondern Verarbeitungserzeugnisse Interventionsmaßnahmen unterworfen würden. In einem solchen Fall dürfte sich aus Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 ergeben, daß die Verarbeitungskosten der Interventionserzeugnisse bei der Festsetzung der WAB für die anderen Erzeugnisse, wie zum Beispiel für Vollmilchpulver, zu berücksichtigen seien. Bei der Einführung des Systems der WAB habe sie befürchtet, daß es zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Interventionserzeugnissen und den anderen Erzeugnissen, die wie Vollmilchpulver auf der gleichen Verarbeitungsstufe stünden, kommen könnte, wenn die Verarbeitungskosten nur bei den Interventionserzeugnissen berücksichtigt würden.

22 Inzwischen sei sie zu der Auffassung gelangt, daß die Verarbeitungskosten der Interventionserzeugnisse bei den anderen Milcherzeugnissen grundsätzlich nicht zu berücksichtigen seien, da sich die grünen Kurse auf diese Kosten nicht auswirkten. Aus diesem Grund habe sie die Berücksichtigung dieses Berechnungselements allmählich in vier über mehrere Jahre verteilten Stufen aufgegeben. Die Tatsache,

daß sich dabei herausgestellt habe, daß ihre ursprünglichen Befürchtungen nicht begründet gewesen seien, könne die Rechtmäßigkeit der vorher erlassenen Rechtsakte jedoch nicht berühren.

23 Nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 sind die WAB für Erzeugnisse, für die keine Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, gleich der Inzidenz auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des WAB auf die Preise des Interventionserzeugnisses, nach dem sich die Preise des betreffenden Erzeugnisses richten. Wie die Kommission vorgetragen und auch das vorlegende Gericht ausgeführt hat, läßt sich diese Vorschrift dahin gehend verstehen, daß auch der den Verarbeitungskosten entsprechende Teil des Preises eines Interventionserzeugnisses erfaßt werden soll. Zu einer Zeit, als insoweit noch keinerlei Erfahrungen vorlagen, war es auch nicht auszuschließen, daß es zu Störungen des Warenverkehrs kommen könnte, wenn die Verarbeitungskosten nur bei den Interventionserzeugnissen, nicht aber bei anderen auf der gleichen Verarbeitungsstufe stehenden Erzeugnissen berücksichtigt würden. Der Kommission kann auch kein Vorwurf daraus gemacht werden, daß sie die Berücksichtigung dieses Berechnungselements bei den genannten anderen Erzeugnissen nur vorsichtig, und zwar in dem Maße aufgegeben hat, wie dies nach ihrer Überzeugung ohne eine solche Gefahr möglich war.

24 Nach ständiger Rechtsprechung vermag der Umstand allein, daß gemeinschaftsrechtliche Vorschriften schrittweise den inzwischen gemachten Erfahrungen angepaßt wurden, so daß sie schließlich zur Lösung des fraglichen Problems besser geeignet sind als die ursprünglich erlassene Regelung, die Gültigkeit der älteren Vorschriften nicht in Frage zu stellen. Überdies ist der den Verarbeitungskosten entsprechende Teil des Magermilchpulver- und des Butterpreises verglichen mit dem dem Milchpreis entsprechenden Teil sehr gering, so daß sich die Berücksichtigung dieser Kosten bei der Festsetzung der WAB für Vollmilchpulver nur geringfügig auf den Endpreis dieses Erzeugnisses auswirkte.

Kosten

25 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Bundesfinanzhof mit Beschluß vom 11. Dezember 1984 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1036/78 der Kommission vom 19. Mai 1978 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge sowie einiger für ihre Anwendung erforderlicher Koeffizienten und Kurse in Frage stellen könnte, soweit diese Verordnung die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland eingeführtes Vollmilchpulver vorsieht und diese Beträge unter Berücksichtigung auch der Verarbeitungskosten von Magermilchpulver und von Butter festsetzt.

Bahlmann Due Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. März 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Zweiten Kammer

K. Bahlmann