genannten Kriteriums, d. h. die Einhaltung einer festen Relation zwischen den beiden Beihilfen, ausschließt. Diese Beurteilung setzt vielmehr voraus, daß die Gemeinschaftsbehörden über einen Ermessensspielraum verfügen, der es ihnen ermöglicht, das Verhältnis zwischen der Beihilfe für Magermilch und der Beihilfe für Magermilchpulver auf der Grundlage sämtlicher in dem genannten Artikel 2 a Absatz 1 aufgezählten Marktgegebenheiten festzusetzen und es den Erfordernissen der gemeinsamen Marktorganisation, unter die die fraglichen Erzeugnisse fallen, anzupassen.

2. Bei der Ermittlung eines „angemessenen Verhältnisses" im Sinne von Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 zwischen den Beihilfen für Magermilch und für Magermilchpulver, die zu Futterzwekken verwendet werden, dürfen die Gründe, die die Höhe der Differenz zwischen den beiden Beihilfen rechtfertigen können, nicht auf die besondere Situation einzelner betroffener Unternehmen oder Unternehmensgruppen gestützt werden. Sie sind vielmehr aus der Gesamtsituation des betreffenden Wirtschaftsbereichs und aus einer umfassenden Beurteilung der Beziehungen abzuleiten, die zwischen beiden Erzeugnissen im Gemeinsamen Markt bestehen.

3. Aus Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 986/68 folgt nicht, daß immer dann ein Höchstpreis für Magermilch, die von den Molkereien an Betriebe zu Futterzwecken verkauft wird, festzusetzen ist, wenn das Verhältnis zwischen den Beihilfen für Magermilch und für Magermilchpulver so festgesetzt wird, daß für Magermilch eine relativ höhere Beihilfe als für Magermilchpulver gewährt wird.

4. Die Begründung einer Verordnung ist im Rahmen der Gesamtregelung zu sehen und zu beurteilen, deren Bestandteil sie ist. Daher ist den Anforderungen des Artikels 190 EWG-Vertrag Genüge getan, wenn eine Durchführungsverordnung eine ausdrückliche Bezugnahme auf Vorschriften der Grundverordnung enthält und so erkennen läßt, welche Kriterien ihrem Erlaß zugrunde liegen.

In der Rechtssache 35/80

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Den Haag, in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

DENKAVIT NEDERLAND BV, Voorthuizen,

Streithelfer:

VERENIGING VAN NEDERLANDSE MENGVOEDERFABRIKANTEN, Den Haag,

FACHVERBAND DER FUTTERMITTELINDUSTRIE E.V., Hamburg,

SYNDICAT NATIONAL DES INDUSTRIELS DE L'ALIMENTATION ANIMALE, Paris,

gegen

PRODUKTSCHAP VOOR ZUIVEL, Rijswijk,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 und über die Gültigkeit von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission vom 19. Mai 1978

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, des Kammerpräsidenten P. Pescatore, der Richter Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait und O. Due,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Durch Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, 1968, S. 13) wurde eine Beihilfe für Magermilch und Magermilchpulver eingeführt, die in der Gemeinschaft hergestellt worden und zu Futterzwecken bestimmt sind. Die Grundregeln für die Gewährung dieser Beihilfe wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 (ABl. L 169, 1968, S. 4) festgelegt, nach deren Artikel 2 Absatz 1 die Beihilfe u. a. gewährt wird für „a) in einer Molkerei hergestellte und bearbeitete Magermilch, ... die ... an Betriebe zu Futterzwecken verkauft wird", und „b) Magermilchpulver ... [,das] zu Mischfutter verarbeitet worden [ist]." Der durch die Verordnung (EWG)

Nr. 666/74 des Rates vom 24. März 1974 (ABl. L 85, 1974, S. 58) eingefügte Artikel 2 a der Verordnung Nr. 986/68 sieht u. a. vor, daß die Beihilfe für Magermilchpulver „innerhalb einer Spanne" — vom 22. Mai 1978 an zwischen 38 und 48 RE je 100 kg — festzusetzen ist und daß die Beihilfe für Magermilch „in einem angemessenen Verhältnis" zur Beihilfe für Magermilchpulver zu stehen hat. Für das Milchwirtschaftsjahr 1978/1979 setzte die Kommission durch die Verordnung Nr. 1049/78 vom 19. Mai 1978 (ABl. L 134, 1978, S. 26) die Beihilfe für Magermilch auf 4,40 RE je 100 kg und die Beihilfe für Magermilchpulver auf 43 RE je 100 kg fest.

2. Die Klägerin im Ausgangsverfahren, die Firma Denkavit Nederland BV (im folgenden: „Denkavit"), die Mischfutter herstellt, verwendete im Zeitraum vom 1. bis einschließlich 15. Dezember 1978 1 171 063 kg Magermilchpulver für ihre Produktion. Die Produktschap voor Zuivel, die mit der Durchführung der Beihilfemaßnahmen in den Niederlanden betraute niederländische Stelle, gewährte ihr eine Beihilfe von 146,32 Gulden je 100 kg, die sie gemäß den genannten Vorschriften berechnet hatte.

Gegen die Entscheidung der Produktschap erhob die Firma Denkavit Klage, da sie ihrer Ansicht nach auf einer ungültigen Gemeinschaftsverordnung, nämlich der Verordnung Nr. 1049/78, beruht. Hierbei unterstützen sie drei Verbände von Unternehmen, die Mischfutter aus Magermilchpulver herstellen; sie wurden am 3. September 1979 als Streithelfer im Ausgangsverfahren zugelassen.

3. Mit Urteil vom 22. Januar 1980 hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven den Rechtsstreit ausgesetzt und dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen vorgelegt:

„1. Folgt aus einer zutreffenden Auslegung des Ausdrucks ‚angemessenes Verhältnis' in Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates, daß das Verhältnis des Beihilfebetrags für Magermilchpulver zu demjenigen für Magermilch nach dem dem Vertrag zugrunde liegenden Gleichheitsgrundsatz oder wegen des Diskriminierungsverbots des Artikels 40 des Vertrages oder aber aus anderen Gründen gleich dem Verhältnis der in Kilogramm ausgedrückten Menge Magermilch, aus der ein Kilogramm Magermilchpulver hergestellt werden kann (nach dem heutigen Stand der Technik 10,7 bis 10,8 kg), einerseits zu einem Kilogramm Magermilchpulver andererseits sein muß, und ist aus diesem Grunde Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1049/78 der Kommission, wonach die beiden Beihilfebeträge im Verhältnis von 9,77 zu 1 stehen, ungültig?

2. Folgt bei Verneinung der Frage 1 aus einer zutreffenden Auslegung des Ausdrucks ‚angemessenes Verhältnis' in Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates, daß das Ermessen der Kommission bei der Festsetzung des Verhältnisses zwischen dem Beihilfebetrag für Magermilch und demjenigen für Magermilchpulver (in dessen Grenzen im Hinblick auf die mit diesen Beihilfen verfolgten Ziele die in Absatz 1 der vorgenannten Vorschrift angeführten Gesichtspunkte berücksichtigt werden können) nach dem dem Vertrag zugrunde liegenden Gleichheitsgrundsatz oder wegen des Diskriminierungsverbots des Artikels 40 des Vertrags oder aber aus anderen Gründen in der Weise begrenzt ist, daß die Kommission dieses Verhält-

nis billigerweise nicht auf 9,77 zu 1 festsetzen durfte, und ist aus diesem Grunde Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1049/78 der Kommission ungültig?

3. Folgt, wenn auch die Frage 2 verneint werden muß, aus einer zutreffenden Auslegung des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe a (am Ende) der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates, daß für Magermilch, die an Betriebe zu Futterzwecken verkauft wird, immer dann ein Höchstpreis nach dieser Bestimmung festzusetzen ist, wenn das Verhältnis zwischen den Beihilfebeträgen für Magermilch und für Magermilchpulver so festgesetzt wird, daß für Magermilch eine relativ höhere Beihilfe als für Magermilchpulver gewährt wird, und ist aus diesem Grunde die Verordnung (EWG) Nr. 1049/78 der Kommission ungültig, weil kein solcher Höchstpreis darin festgesetzt wurde?

4. Folgt aus einer zutreffenden Auslegung der in Artikel 190 des Vertrages normierten Begründungspflicht, daß das durch die Verordnung (EWG) Nr. 1049/78 der Kommission festgelegte Verhältnis des Beihilfebetrags für Magermilch zu demjenigen für Magermilchpulver als nicht ordnungsgemäß begründet anzusehen ist, und ist aus diesem Grunde Artikel 1 der genannten Verordnung ungültig?"

4. Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Firma Denkavit und die drei Verbände, die sie als Streithelfer unterstützen, vertreten durch Rechtsanwalt W. Alexander, Den Haag, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes H. Bronkhorst als Bevöllmächtigten, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission ersucht, bis spätestens 31. August 1980 Zahlenangaben über die Anwendung der Interventionsregelung für Magermilchpulver vom Milchwirtschaftsjahr 1976/77 an vorzulegen.

II — Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte schriftliche Erklärungen

Die Firma *Denkavit* stellt ihrer Prüfung der Fragen einige einleitende Erklärungen voran.

Sie stellt zunächst klar, daß sich das Ausgangsverfahren nur insofern auf die Beihilfe für Magermilch und Magermilchpulver beziehe, als diese Erzeugnisse zur Fütterung von Kälbern bestimmt seien, was allerdings ihren Hauptverwendungszweck darstelle.

Magermilchpulver werde durch Eintrocknen von Magermilch gewonnen. Zur Herstellung von 1 kg Magermilchpulver seien ungefähr 10,75 kg Magermilch erforderlich.

Die beiden Produkte, bei denen es sich in Wirklichkeit um verschiedene Formen eines einzigen Erzeugnisses handele, würden zu gleichen Zwecken verwendet. Als Grundstoff für die Herstellung von Kälberfutter seien sie austauschbar. Ihre Auslieferung an die Verbraucher besorgten jedoch — zum Teil als Zwischenhändler — zwei Gruppen von Erzeugern, nämlich Molkereien, was Magermilch angehe, und unabhängige Mischfutterhersteller, was das in Mischfuttermitteln enthaltene Magermilchpulver angehe. Diese beiden Gruppen von Erzeu-

gern stünden auf einem sehr großen Markt im Wettbewerb miteinander.

Da die gemeinsame Marktorganisation keinen Garantiepreis für Rindfleisch vorsehe, habe man keinen hohen Gemeinschaftspreis für Milch festsetzen können, weil diese sonst für Kälbermäster und -züchter zu teuer geworden wäre. Man habe daher ein Preiskorrektiv in Form einer „Beihilfe für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke" eingeführt. Auf diese Weise habe man Magermilch für die Verbraucher erschwinglich machen können und den bedeutendsten Absatzmarkt für dieses Erzeugnis in der Gemeinschaft beibehalten.

Nach der Verordnung Nr. 986/68 werde die Beihilfe für zu Futterzwecken bestimmte flüssige Magermilch den Molkereien und die Beihilfe für das in Mischfuttermitteln enthaltene Magermilchpulver den Mischfutterherstellern gewährt.

Nach Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 müsse die Beihilfe für Magermilch in einem angemessenen Verhältnis zur Beihilfe für Magermilchpulver stehen.

Das Verhältnis der durch die Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission festgesetzten Beihilfen betrage jedoch 9,77 zu 1 (43 RE je 100 kg für Magermilchpulver und 4,40 RE je 100 kg für Magermilch). Da man, wie dargelegt, zur Gewinnung von 1 kg Magermilchpulver 10,75 kg flüssige Magermilch benötige, werde für die 100 kg Magermilchpulver gleichzusetzende Menge Magermilch eine Beihilfe von 47,30 (4,4 × 10,75) RE gewährt. Die Beihilfe für 100 kg Magermilchpulver sei demnach 4,30 RE niedriger als die Beihilfe für 100 kg in flüssiger Magermilch enthaltene Trokkenmasse. Diese künstlich hervorgerufene Differenz zwischen den Gestehungspreisen der fraglichen Erzeugnisse könne für die Wahl des Lieferanten von ausschlaggebender Bedeutung sein, da sie einen Unterschied von 22 Gulden bei den gesamten Fütterungskosten je Mastkalb zur Folge habe; dies wiederum könne entscheidend dafür sein, ob mit dem Mastkalb ein Gewinn erzielt oder ein Verlust gemacht werde. Tatsächlich habe die genannte Differenz bereits dazu geführt, daß mehr flüssige Magermilch anstelle von Magermilchpulver verwendet werde. Da sie auch durch die Verordnung Nr. 1361/79, die an die Stelle der Verordnung Nr. 1049/78 getreten sei, im wesentlichen beibehalten worden sei, hätten die Mischfutterhersteller Grund zu der Befürchtung, daß es auf Dauer dabei bleiben werde.

Zur *ersten Frage* trägt die Firma Denkavit vor, der Ausdruck „angemessenes Verhältnis" in Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 dürfe nicht im Gegensatz zu dem in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d derselben Verordnung verwendeten Begriff „gleich" gesehen werden, da beide Begriffe Ausdruck ein und desselben Grundsatzes seien.

Bei der Verwendung flüssiger Magermilch für die Herstellung von (trockenen) Mischfuttermitteln könne man die in dieser Milch enthaltene Menge an Trockenmasse genau bestimmen und daher auch vorschreiben, daß die Beihilfe für diese Trockenmasse gleich der Beihilfe für Magermilchpulver mit gleichem Verwendungszweck sein müsse.

Für die Kälberfütterung bestimmte flüssige Magermilch werde den Landwirten hingegen in flüssigem Zustand geliefert, so daß die hierfür je Gewichtseinheit gewährte Beihilfe selbstverständlich nicht gleich der Beihilfe je Gewichtseinheit Magermilchpulver sein könne. Um zu erreichen, daß die Beihilfe lediglich für die in der Magermilch enthaltene Trockenmasse gewährt werde, habe man den Ausdruck „angemessenes Verhältnis" verwendet, der es ermögliche, der durch-

schnittlichen Zusammensetzung der im gesamten Gemeinsamen Markt erzeugten flüssigen Magermilch Rechnung zu tragen.

Sowohl das Erfordernis eines „angemessenen Verhältnisses" als auch der Grundsatz der „Gleichheit" beruhten auf demselben Prinzip: Die Beihilfe müsse sich auf die Verwendung von Magermilchpulver zu Futterzwecken genauso auswirken wie auf die Verwendung von Magermilch zu Futterzwecken.

Dieser Grundsatz ergebe sich aus Artikel 2 a Absatz 1 der Verordnung Nr. 986/68, wo die bei der Festsetzung der Beihilfe zu berücksichtigenden Gesichtspunkte aufgeführt seien. Unter keinem dieser Gesichtspunkte sei es berechtigt, die Wirkung der Beihilfe danach zu differenzieren, ob es sich um flüssige Magermilch oder um Magermilchpulver handele.

Daraus folge, daß Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1049/78 insofern ungültig sei, als die Kommission ein Verhältnis festgesetzt habe, das kein „angemessenes Verhältnis" im Sinne von Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 darstelle.

Die *zweite Frage* stelle sich nur, wenn die erste Frage verneint werde. Wenn man davon ausgehe, daß es sich bei dem angemessenen Verhältnis nicht notwendigerweise um dasjenige zwischen einer Gewichtseinheit Magermilchpulver und der zu deren Herstellung erforderlichen Menge flüssiger Magermilch handele, so bedeute dies noch nicht, daß es gleich dem von der Kommission festgesetzten Verhältnis sein dürfe.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes verlange der insbesondere im Diskriminierungsverbot des Artikels 40 EWG-Vertrag zum Ausdruck gekommene allgemeine Gleichheitsgrundsatz, daß gleiche Fälle nicht ungleich behandelt werden dürften, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt sei.

Einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz habe der Gerichtshof in den sogenannten Quellmehl- (117/76 und 16/77) und Gritz-Sachen (124/76 und 20/77) festgestellt. Jede dieser Rechtssachen betreffe Erzeugnisse, die zwar austauschbar, aber warentechnisch verschieden seien, wobei die Differenz der Beihilfen nicht über 1 RE je 100 kg hinausgegangen sei. Im vorliegenden Fall sei erst recht ein Verstoß festzustellen, da die fraglichen Erzeugnisse nicht nur hinsichtlich ihrer hauptsächlichen Verwendung, nämlich als Kälberfutter, austauschbar seien, sondern in Wirklichkeit lediglich zwei Formen ein und desselben Erzeugnisses, nämlich Magermilch vor und nach der Eintrocknung, darstellten und die Differenz der Beihilfen sich auf 4,30 RE je 100 kg belaufe. Die Verringerung der Kosten bei einem der miteinander im Wettbewerb stehenden Erzeugnisse mittels einer von der Gemeinschaft finanzierten Beihilfe führe notwendigerweise zu einer Wettbewerbsverzerrung und habe äußerst schwerwiegende Folgen.

Außerdem ließen sich die unterschiedliche Behandlung und die künstliche Bevorzugung der Molkereien in keiner Weise objektiv rechtfertigen.

Im Ausgangsverfahren habe die Produktschap geltend gemacht, die relativ höhere Beihilfe für Magermilch finde ihre Rechtfertigung im Bestreben der Gemeinschaft, zur Stabilisierung des Marktes für Milcherzeugnisse darauf hinzuwirken, daß möglichst viel Magermilch in flüssiger Form in den landwirtschaftlichen Betrieben der Gemeinschaft zur Tierfütterung verwendet werde, um so die Erzeugung von Magermilchpulver und damit auch die Menge des zur Intervention angebotenen Magermilchpulvers zu beschränken.

Dies wäre möglicherweise zutreffend, wenn es sich um die Situation im Jahre 1968 handelte, als es eine allgemeine Beihilfe für Magermilchpulver und für Magermilch gegeben habe, bei der nicht danach unterschieden worden sei, für welche Tierarten diese Erzeugnisse bestimmt gewesen seien. Seitdem hätten sich die Marktverhältnisse jedoch grundlegend verändert, und Milch als Futter für andere Jungtiere als Kälber stehe heute im scharfen Wettbewerb mit pflanzlichen Eiweißstoffen. Daher sei in diesem Sektor eine sehr hohe Beihilfe für Magermilch festgesetzt worden, durch die der Absatz dieses Erzeugnisses im Verhältnis zu pflanzlichen Erzeugnissen tatsächlich gefördert und die Erzeugung von Magermilchpulver somit eingeschränkt werden könne. Aber im Bereich der Kälberhaltung habe Magermilch niemals im Wettbewerb mit anderen Eiweißstoffen als Magermilchpulver gestanden, so daß die höhere Beihilfe für Magermilch allenfalls zu einer Verringerung der Verwendung von Magermilchpulver führen könne, das dann als solches zur Intervention angeboten werden müsse.

Außerdem seien 1974 mit der Änderungsverordnung Nr. 666/74 konkretere Kriterien für die Festsetzung der Beihilfen für Magermilchpulver und Magermilch in die Verordnung Nr. 986/68 eingefügt worden. Unter diesen Kriterien sei kein Gesichtspunkt, der die Ungleichheit der Beihilfen im Bereich der Kälberhaltung rechtfertigen könnte.

Das Argument, die unterschiedliche Behandlung sei dadurch gerechtfertigt, daß nur Magermilchpulver zur Intervention angeboten werden könne, sei unerheblich, weil die Molkereien nach Belieben Magermilch zu Magermilchpulver verarbeiten könnten.

Die unterschiedliche Höhe der Beihilfen führe nicht dazu, daß der Gesamtverbrauch von Magermilch und Magermilchpulver zusammen steige, sondern habe einen unverhältnismäßigen Rückgang des Verbrauchs von Magermilchpulver zur Folge. Denn das in Mischfuttermitteln enthaltene Magermilchpulver werde bei der Gewährung einer Beihilfe nur dann berücksichtigt, wenn das Mischfutter mehr als 60 Gewichtshundertteile Magermilchpulver enthalte. Flüssige Magermilch werde hingegen immer berücksichtigt, wenn sie zu Futterzwecken verwendet werde, ohne daß es auf die verwendete Menge ankomme. Infolgedessen könne die relative Bevorzugung der Verwendung flüssiger Magermilch zu einem Rückgang des Gesamtverbrauchs von Magermilch und Magermilchpulver zusammen führen.

Abschließend könne man sagen, daß die relativ höhere Beihilfe für flüssige Magermilch einerseits dazu führe, daß die Molkereien (und die mit ihnen verbundenen Mischfutterhersteller) zum Nachteil der selbständigen Mischfutterhersteller künstlich bevorzugt würden, andererseits aber keine Steigerung des Gesamtverbrauchs von Magermilch und Magermilchpulver zusammen zur Folge habe.

Aus diesen Gründen müsse man zu dem Ergebnis kommen, daß die Kommission keine relativ höhere Beihilfe für Magermilch hätte festsetzen dürfen und daß Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1049/78 daher ungültig sei.

Die *dritte Frage* stelle sich nur bei Verneinung der beiden vorausgehenden Fragen.

Unterstelle man, daß die Einführung einer relativ höheren Beihilfe für Magermilch gerechtfertigt gewesen sei, so habe die Kommission dadurch gegen Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a (am Ende) der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 verstoßen, daß sie nicht gleichzeitig einen

Höchstpreis für den Verkauf von Magermilch durch Molkereien festgesetzt habe.

Die Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates bestimme seit ihrem Erlaß im Jahre 1968 in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a folgendes:

„(1) Beihilfen werden gewährt für

a) in einer Molkerei hergestellte und bearbeitete Magermilch, die sich von einer anderen Magermilch nach noch festzulegenden Modalitäten unterscheidet und die zu einem Preis, der einen gegebenenfalls festzusetzenden Höchstpreis nicht überschreitet, an Betriebe zu Futterzwecken verkauft wird;

..."

Dieser Vorschrift liege die zweite Begründungserwägung der Verordnung zugrunde, in der es heiße:

„Es ist angezeigt, die Zahlung der Beihilfe für Magermilch an eine Molkerei gegebenenfalls davon abhängig zu machen, daß sich die Molkerei für die bearbeitete Magermilch einen Preis hat zahlen lassen, der einen etwaigen Höchstpreis nicht überschreitet ...".

Wie sich aus dieser Begründungserwägung eindeutig ergebe, stelle Artikel 2 der Verordnung es nicht in das Ermessen der Kommission, ob ein Höchstpreis für bezuschußte Magermilch festgesetzt werde, sondern verpflichte sie, die Gewährung einer Beihilfe für Magermilch an Molkereien gegebenenfalls von der Einhaltung eines Höchstverkaufspreises abhängig zu machen.

Der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 angesprochene Fall, bei dessen Vorliegen die Festsetzung eines Höchstpreises gerechtfertigt sei, bestehe darin, daß die Beihilfe für Magermilchpulver und die Beihilfe für flüssige Magermilch verschieden hoch seien, da dann dafür Sorge getragen werden müsse, daß auch die höhere Beihilfe ihre endgültige Bestimmung, nämlich dem Tierhalter zugute zu kommen, erreiche.

Ein derartiger Unterschied in der Höhe der Beihilfe habe 1968 bestanden. Nachdem dieser Unterschied 1972 beseitigt worden sei, habe die Kommission mit Verordnung Nr. 675/72 den durch die Verordnung Nr. 1105/68 festgesetzten Höchstpreis aufgehoben.

Vom Milchwirtschaftsjahr 1972/73 an habe sich nämlich ihres Erachtens wegen der annähernd gleichen Höhe der Beihilfen die Festsetzung eines Höchstpreises erübrigt. Zum 1. Mai 1976 seien wieder verschieden hohe Beihilfen festgesetzt worden. Zu diesem Zeitpunkt hätte die Kommission, so die Firma Denkavit, erneut einen Höchstpreis festsetzen müssen; sie habe dies aber weder damals noch in der folgenden Zeit getan. Dadurch, daß sie von 1976 an eine relativ höhere Beihilfe für flüssige Magermilch festgesetzt habe, ohne gleichzeitig einen Höchstpreis für sie festzusetzen, habe die Kommission gegen Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates verstoßen.

Mit der *vierten Frage* solle geklärt werden, ob in der Verordnung Nr. 1049/78 hinreichende Gründe für das festgesetzte Verhältnis zwischen der Beihilfe für Magermilch und der Beihilfe für Magermilchpulver angegeben seien.

Die relativ höhere Beihilfe für Magermilch sei durch die Verordnung (EWG) Nr. 935/76 der Kommission eingeführt worden, in der kein einziger Grund für die Änderung des zuvor bestehenden Verhältnisses zwischen der Beihilfe für zu Futterzwecken bestimmtes Magermilchpulver und derjenigen für flüssige Magermilch mit gleichem Verwendungszweck genannt sei. Die höhere Beihilfe sei in der Folgezeit durch die Verord-

nungen (EWG) Nr. 784/76, 977/77, 1049/78, 1361/79 beibehalten worden, in denen das festgesetzte Verhältnis ebenfalls nicht begründet worden sei.

Wenn die Begründung einer Verordnung auch weder erschöpfend noch sehr eingehend sein müsse, so müsse sie doch zumindest für den wesentlichen Inhalt der erlassenen Vorschriften eine Erklärung enthalten, damit die Betroffenen ihre Rechte verteidigen und der Gerichtshof die Verordnung überprüfen könne.

Dies bedeute,

— daß die entscheidungserheblichen Erwägungen angegeben sein müßten und

— daß insbesondere dann, wenn Ermessen ausgeübt werde, strenge Anforderungen an die Genauigkeit der Begründung zu stellen seien.

In den fraglichen Verordnungen der Kommission, insbesondere in der Verordnung Nr. 1049/78, sei mit keinem Wort angegeben, weshalb für flüssige Magermilch eine zusätzliche Beihilfe eingeführt worden sei, nachdem die Beihilfen jahrelang gleich hoch gewesen seien.

Das Fehlen jeglicher Begründung habe zur Folge, daß die Verordnung Nr. 1049/78 wegen Verstoßes gegen Artikel 190 EWG-Vertrag ungültig sei. Der Gerichtshof möge der Feststellung, daß die angegriffene Bestimmung mit den einschlägigen übergeordneten Vorschriften und Grundsätzen unvereinbar sei, hinzufügen, daß die Kommission die Maßnahmen zu treffen habe, die zur Beseitigung dieser Unvereinbarkeit erforderlich seien.

Nach Ansicht der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* gibt es keinen Grund zu der Annahme, daß die Verordnung Nr. 1049/78 ungültig sei.

Zur *ersten Frage* sei zu bemerken: Wenn der Rat gewollt hätte, daß zwischen der Beihilfe für Magermilchpulver und der Beihilfe für flüssige Magermilch ein „mathematisches Verhältnis", wie es die Firma Denkavit befürworte, bestehen solle, so hätte er nur ein für allemal einen festen Koeffizienten für die Beihilfe für flüssige Magermilch festzusetzen brauchen.

In Wirklichkeit enthalte Artikel 2 a der Verordnung Nr. 986/68 in seinen Absätzen 1 und 4 eine ganze Reihe von teils flüssige Magermilch, teils Magermilchpulver betreffenden Beurteilungsfaktoren, die die Kommission zugrunde zu legen habe, wenn sie in den Grenzen des ihr eingeräumten Ermessens ihre Entscheidung treffe. Unter dem Ausdruck „angemessenes Verhältnis" sei also nicht ein Verhältnis der Gleichheit zu verstehen. Es stehe der Kommission daher frei, für eines der beiden Erzeugnisse eine relativ höhere Beihilfe festzusetzen als für das andere.

Dieses Ergebnis werde durch Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 986/68 nicht widerlegt, sondern im Gegenteil bestätigt. Nach dieser Vorschrift müsse für in einer Molkerei hergestelltes und zu Mischfutter verarbeitetes Magermilchpulver die gleiche Beihilfe wie für auf dieselbe Weise hergestellte und zum selben Zweck verwendete Magermilch gewährt werden, die später als Pulver Mischfuttermitteln beigemengt werde.

Eine Verpflichtung zur Zahlung einer relativ gleichen Beihilfe werde also für zwei letztlich gleiche Erzeugnisse begründet, die sich in derselben Lage befänden und die daher nicht verschieden behandelt werden dürften. Für die anderen in Artikel 2 Absatz 1 genannten Erzeugnisse sei eine solche Verpflichtung nicht eigens vorgesehen. Daher sei bei ihnen weiterhin der allgemeine Grundsatz des Artikels 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 anzuwenden, wonach die Beihilfe-

beträge nicht auf der Grundlage relativer Gleichheit, sondern lediglich so festzusetzen seien, daß sie in einem angemessenen Verhältnis zueinander stünden.

Die Verordnung Nr. 1049/78 sei auch nicht mit dem Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag unvereinbar. Zu der angeblichen „Diskriminierung zwischen Erzeugern" sei zu bemerken, daß die Hersteller von Magermilchpulver sich zur Herstellung ihrer Erzeugnisse besonderer kostspieliger Anlagen bedienten. Sie befänden sich damit in einer Lage, die sich von derjenigen der Hersteller flüssiger Magermilch objektiv unterscheide, so daß eine unterschiedliche Behandlung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber gerechtfertigt erscheine.

Was die Vergleichbarkeit der Erzeugnisse anbelange, so gehe aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes hervor, daß zwei Erzeugnisse dann gleich behandelt werden müßten, wenn sie untereinander austauschbar seien und die Wahl zwischen beiden im wesentlichen von den Anschaffungskosten abhänge. Wegen der Vorteile, die Magermilchpulver gegenüber flüssiger Magermilch in bezug auf Lagerung, Haltbarkeit und Dosierung aufweise, könne aber nicht davon die Rede sein, daß die Entscheidung für die Verwendung des einen oder des anderen dieser beiden Erzeugnisse im wesentlichen von den Anschaffungskosten abhänge.

Die Argumentation der Firma Denkavit sei somit nicht stichhaltig. Was den Vergleich zwischen Molkereien einerseits und Mischfutterherstellern andererseits angehe, so betreffe er unterschiedliche Erzeuger, die nicht miteinander verglichen werden könnten, sowie die Herstellung nicht vergleichbarer Erzeugnisse.

Zur *zweiten Frage* sei zu bemerken, daß die Kommission bei der Ausübung des Ermessens, das Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 ihr einräume, eine Vielzahl von Beurteilungsfaktoren landwirtschaftspolitischer Art berücksichtigen könne.

Bei der Festsetzung einer Beihilfe für Magermilchpulver, die relativ niedriger als die Beihilfe für Magermilch sei, habe sie sich von verschiedenen Erwägungen leiten lassen. Erstens sei sie der Ansicht gewesen, daß ein Erzeugnis bevorzugt gefördert werden sollte, zu dessen Herstellung anders als zu der von Magermilchpulver nicht besonders viel Energie benötigt werde und bei dessen Verwendung in den letzten Jahren ein mehr oder weniger starker Rückgang festzustellen gewesen sei, weil die Landwirte ihm Magermilchpulver vorgezogen hätten. Zweitens habe sie es nicht für erforderlich gehalten, auch den Herstellern von Magermilchpulver, die ja bereits die Möglichkeit hätten, ihr Erzeugnis zur Intervention anzubieten, die Sicherheit und die Vergünstigung eines relativ hohen Preises zu geben.

Diese Faktoren stellten eine ausreichende Rechtfertigung dafür dar, daß für Magermilch eine etwas höhere Beihilfe als für Magermilchpulver gewährt werde.

Was die *dritte Frage* anbelange, so gehe aus Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a eindeutig hervor, daß die Kommission zur Festsetzung eines Höchstpreises, zu dem die Molkereien das Magermilchpulver an Betriebe zu Futterzwecken zu verkaufen hätten, nicht etwa verpflichtet, sondern ermächtigt sei. Daher könne eine Verordnung, in der kein solcher Höchstpreis festgesetzt worden sei, nicht aus diesem Grund als ungültig angesehen werden.

Zur *vierten Frage* vertritt die Kommission die Ansicht, sie habe der Begründungspflicht in ausreichendem Maße dadurch genügt, daß sie sich in ihrer Verordnung auf die in Artikel 2 a der Verordnung

Nr. 986/68 genannten Beurteilungsfaktoren sowie auf die Marktlage für Magermilch und Magermilchpulver bezogen habe. Diese verhältnismäßig knappe Begründung stehe im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach die Begründung einer Verordnung „sich darauf beschränken [kann], die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlaß der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen."

Gestützt auf dieses ihr Vorbringen schlägt die Kommission vor, auf die Fragen des College van Beroep zu antworten:

„Die Prüfung der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke hat nichts ergeben, was zur Feststellung der Ungültigkeit der Verordnung Nr. 1049/78 führen könnte."

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 23. September 1980 haben die Firma Denkavit und die sie unterstützenden Streithelfer sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 21. Oktober 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat mit Urteil vom 22. Januar 1980, beim Gerichtshof eingegangen am 28. Januar 1980, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke (ABl. L 169, S. 4) sowie nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission vom 19. Mai 1978 zur Festsetzung der Beihilfe für Magermilch und Magermilchpulver zu Futterzwecken für das Milchwirtschaftsjahr 1978/79 (ABl. L 134, S. 26) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Den Anlaß zu diesen Fragen bildet ein Rechtsstreit zwischen einer Mischfutterherstellerin und der Produktschap voor Zuivel, bei der es sich um die nationale Interventionsstelle handelt, die mit der Durchführung der gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Milch in den Niederlanden betraut ist. Der Rechtsstreit betrifft die Höhe der Beihilfe, die die Produktschap der Mischfutterherstellerin für die Mengen Magermilchpulver gewährt hat, die sie im Zeitraum vom 1. bis 15. Dezember 1978 verwendet hatte.

3 Die nationalen Vorschriften, die die Produktschap voor Zuivel im vorliegenden Fall angewandt hat, beruhen auf der Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission vom 19. Mai 1978 zur Festsetzung der Beihilfe für Magermilch und Magermilchpulver zu Futterzwecken. Durch Artikel 1 dieser Verordnung wurde der ab 22. Mai 1978 anzuwendende Beihilfebetrag für Magermilchpulver auf 43 RE/100 kg und für Magermilch auf 4,40 RE/100 kg festgesetzt. Zur Festsetzung der Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver war die Kommission durch die Verordnung Nr. 662/74 des Rates vom 28. März 1974 (ABl. L 85, S. 51) ermächtigt worden, nach der das sogenannte Verwaltungsausschußverfahren im Sinne von Artikel 30 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) auch bei der Festsetzung dieser Beihilfen anzuwenden ist.

4 Die Klägerin im Ausgangsverfahren erhob gegen die Entscheidung der Produktschap voor Zuivel über die Gewährung der genannten Beihilfe Klage, die sie u. a. damit begründete, daß die Entscheidung auf eine Verordnung gestützt sei, die gegen die Verordnung Nr. 986/68 des Rates verstoße, nicht mit Gründen versehen sei und eine vertragswidrige Diskriminierung mit sich bringe, weil durch sie für flüssige Magermilch eine höhere Beihilfe als für Magermilchpulver festgesetzt worden sei.

5 Um dieses die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1049/79 der Kommission betreffende Problem lösen zu können, hat das nationale Gericht dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vorgelegt.

Zur ersten Frage

6 Die erste Frage des nationalen Gerichts geht dahin, ob aus dem Ausdruck „angemessenes Verhältnis" in Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates folgt, daß bei der Festsetzung der Beihilfe für Magermilch und der Beihilfe für Magermilchpulver in jedem Fall das in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d dieser Verordnung genannte Kriterium zugrunde zu legen, d. h. dem Verhältnis Rechnung zu tragen ist, das zwischen einem Kilogramm Magermilchpulver und der in Kilogramm ausgedrückten Menge Magermilch, aus der ein Kilogramm Magermilchpulver hergestellt werden kann, besteht und das etwa 10,75 Kilogramm Magermilch je Kilogramm Magermilchpulver beträgt. Mit dieser Frage will das nationale Gericht ge-

klärt wissen, ob die Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission gegen Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates verstößt, weil bei der durch sie vorgenommenen Festsetzung des Beihilfebetrags für Magermilch das vorerwähnte Kriterium nicht beachtet, sondern ein Verhältnis von 9,77 Kilogramm Magermilch je Kilogramm Magermilchpulver zugrunde gelegt wurde, so daß Magermilch gegenüber Magermilchpulver bevorzugt wird.

7 Das Problem, das dem Gerichtshof damit zur Lösung unterbreitet worden ist, besteht in Wirklichkeit darin, ob unter dem „angemessenen Verhältnis", in dem nach Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 die Beihilfe für flüssige Magermilch zur Beihilfe für Magermilchpulver stehen muß, etwas anderes als die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d derselben Verordnung genannte feste Relation zu verstehen ist.

8 Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 986/68 lautet:

Beihilfen werden gewährt für

a) in einer Molkerei hergestellte und bearbeitete Magermilch, die sich von einer anderen Magermilch nach noch festzulegenden Modalitäten unterscheidet und die zu einem Preis, der einen gegebenenfalls festzusetzenden Höchstpreis nicht überschreitet, an Betriebe zu Futterzwecken verkauft wird;

b) Magermilch, die in den Betrieben verfüttert worden ist, in denen sie aus eigener Erzeugung angefallen ist;

c) Magermilchpulver, das nach noch zu bestimmenden Methoden denaturiert worden ist;

d) Magermilchpulver und in einer Molkerei hergestellte und bearbeitete Magermilch, die zu Mischfutter verarbeitet worden sind. Die Beihilfe für eine bestimmte Menge von zu Mischfutter verarbeiteter Magermilch ist gleich der Beihilfe, die für die entsprechende Menge Magermilchpulver gewährt würde, welche mit der genannten Menge Magermilch hergestellt werden kann."

9 In dieser Vorschrift wird zwischen zwei Kategorien von Magermilch unterschieden, nämlich zwischen der Milch, auf die sich die Buchstaben a, b und c

beziehen und die unmittelbar „verfüttert" wird, und den besonderen Erzeugnissen des Buchstabens d, d. h. der Milch, die „zu Mischfutter verarbeitet" worden ist.

10 Lediglich in Buchstabe d des Artikels 2 Absatz 1 ist der Grundsatz ausgesprochen, daß bei der Festsetzung der Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver dem Verhältnis zwischen einer bestimmten Menge Magermilch und der Menge Magermilchpulver, die daraus hergestellt werden könnte, Rechnung zu tragen ist. Dies zeigt eindeutig, daß dieser Grundsatz nicht für alle Kategorien von Magermilch gilt, sondern nur für die in Buchstabe d ausdrücklich genannten Erzeugnisse, d. h. für „in einer Molkerei hergestellte und bearbeitete" Milch, die „zu Mischfutter verarbeitet" worden ist. Denn in dieser Phase ihrer Verwendung sind flüssige Magermilch und Magermilchpulver unbestreitbar als vergleichbare Erzeugnisse anzusehen.

11 Nur hinsichtlich in einer Molkerei hergestellter und bearbeiteter Magermilch, die zu Mischfutter verarbeitet worden ist, können daher die Hersteller von zu Mischfutter verarbeitetem Magermilchpulver nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 986/68 verlangen, daß bei der Festsetzung der Beihilfen für diese beiden Erzeugnisse die in dieser Vorschrift bezeichnete feste Relation eingehalten wird.

12 Die Kriterien, die bei der Festsetzung der Beihilfe für die Erzeugnisse des Artikels 2 Absatz 1 Buchstaben a, b und c zu berücksichtigen sind, können demnach nicht dem Buchstaben d dieser Vorschrift entnommen werden. Sie ergeben sich aus Artikel 2 a der durch die Verordnung Nr. 666/74 des Rates ergänzten Verordnung Nr. 986/68 des Rates, wonach die Beihilfe für Magermilch derart festzusetzen ist, daß sie in einem „angemessenen Verhältnis" zur Beihilfe für Magermilchpulver steht.

13 In Absatz 1 des genannten Artikels 2 a sind die Beurteilungsfaktoren aufgezählt, die bei der Festsetzung der Beihilfen zu berücksichtigen sind. Diese Aufzählung läßt erkennen, daß die Ermittlung eines „angemessenen Verhältnisses" zwischen den Beihilfen für diese Erzeugnisse von einer komplexen Beurteilung abhängt, die sich sowohl auf die Marktlage, die Preisentwicklung, die Versorgungslage bei Magermilch und Magermilchpulver als auch auf die Verwendung dieser Erzeugnisse für Futterzwecke bezieht.

14 Diese Beurteilung schließt die Anwendung des in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 986/68 genannten Kriteriums, d. h. die Einhaltung einer festen Relation zwischen den beiden Beihilfen, aus. Sie setzt vielmehr voraus, daß die Gemeinschaftsbehörden über einen Ermessensspielraum verfügen, der es ihnen ermöglicht, das Verhältnis zwischen der Beihilfe für Magermilch und der Beihilfe für Magermilchpulver auf der Grundlage sämtlicher in Artikel 2 a Absatz 1 aufgezählten Marktgegebenheiten festzusetzen und es den Erfordernissen der gemeinsamen Marktorganisation, unter die die fraglichen Erzeugnisse fallen, anzupassen.

15 Die Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission enthält eine Regelung eben dieser Art. Denn in ihrer ersten Begründungserwägung wird ausdrücklich auf Artikel 2 a Absatz 1 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates Bezug genommen und damit zu verstehen gegeben, daß bei der Festsetzung der Beihilfe für Magermilch auf 4,40 RE/100 kg und der Beihilfe für Magermilchpulver auf 43 RE/100 kg die in dieser Vorschrift genannten Beurteilungsfaktoren berücksichtigt wurden, um zwischen diesen Beihilfen ein „angemessenes Verhältnis" im Sinne von Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 herzustellen.

16 Die Zugrundelegung eines solchen Verhältnisses der Beihilfe für Magermilch zur Beihilfe für Magermilchpulver verstößt auch nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag.

17 Denn schon allein dadurch, daß bei der Festsetzung der Beihilfe für Magermilch, die zu Futterzwecken verwendet wird, zahlreiche Beurteilungsfaktoren in bezug auf die Bedingungen des — vor allem im Vergleich zum Markt für Magermilchpulver zu betrachtenden — Marktes für dieses Erzeugnis zu berücksichtigen sind, ist es ausgeschlossen, daß eine relativ höhere Beihilfe für Magermilch als Diskriminierung von Magermilchpulver angesehen werden kann, sofern die Differenz zwischen den beiden Beihilfen den Erfordernissen der fraglichen Märkte und der gemeinsamen Marktorganisation, unter die die Erzeugnisse fallen, entspricht.

18 Aus all diesen Gründen ist auf die erste Frage zu antworten, daß der in Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates verwendete Ausdruck „angemessenes Verhältnis" nicht bedeutet, daß die Beihilfen für Magermilch und für Magermilchpulver, die zu Futterzwecken verwendet werden und nicht unter Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d fallen,

notwendigerweise so festzusetzen sind, daß das Verhältnis zwischen diesen Beihilfen gleich dem Verhältnis zwischen einem Kilogramm Magermilchpulver und der in Kilogramm ausgedrückten Menge Magermilch ist, aus der diese Menge Magermilchpulver hergestellt werden kann. Da die Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission auf einer zutreffenden Auslegung dieser Vorschrift beruht, ist insoweit kein Grund für ihre Ungültigkeit ersichtlich.

Zur zweiten Frage

19 Für den Fall, daß die erste Frage verneint wird, ersucht das nationale Gericht weiter um Beantwortung der Frage, ob die Kommission in Artikel 1 der Verordnung Nr. 1049/78 die Grenzen des Ermessensspielraums, über den sie nach Artikel 2 a Absatz 1 der Verordnung Nr. 986/68 verfügt, überschritten hat, als sie ein „angemessenes Verhältnis" im Sinne von Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 dieser Verordnung zwischen der Beihilfe für Magermilch und der Beihilfe für Magermilchpulver festsetzte.

20 Wie bereits ausgeführt, hat die Kommission bei der Festsetzung der Beihilfen für Magermilch und für Magermilchpulver, die zu Futterzwecken verwendet werden, alle in Artikel 2 a Absatz 1 der Verordnung Nr. 986/68 aufgezählten Beurteilungsfaktoren zu berücksichtigen, damit das Verhältnis zwischen den beiden Beihilfen den Erfordernissen des Marktes für jedes der beiden Erzeugnisse und denen der fraglichen gemeinsamen Marktorganisation entspricht.

21 Bei dieser Abwägung dürfen die Gründe, die die Höhe der Differenz zwischen der Beihilfe für Magermilch und der Beihilfe für Magermilchpulver rechtfertigen können, nicht auf die besondere Situation einzelner betroffener Unternehmen oder Unternehmensgruppen gestützt werden. Sie sind vielmehr aus der Gesamtsituation des betreffenden Wirtschaftsbereichs und aus einer umfassenden Beurteilung der Beziehungen abzuleiten, die zwischen beiden Erzeugnissen im Gemeinsamen Markt bestehen.

22 In diesem Zusammenhang läßt sich nicht bestreiten, daß die Absatz- und Verwendungsbedingungen für Magermilch und Magermilchpulver, die zu Futterzwecken verwendet werden, insbesondere deshalb nicht gleich sind, weil das zuletzt genannte Erzeugnis leichter haltbar gemacht, gelagert und

dosiert werden kann als flüssige Magermilch, und daß Magermilchpulver auf anderen Märkten, so zum Beispiel dem für andere Futtermittel als Kälberfutter, leichter abgesetzt werden kann als flüssige Magermilch.

23 Ebenso ist unbestreitbar, daß Magermilchpulver in den Genuß der Vorteile der Interventionsregelung des Artikels 6 der Verordnung Nr. 804/68 kommen kann, während eine Regelung dieser Art für Magermilch nicht besteht.

24 Überdies erwachsen aus der Möglichkeit, Magermilchpulver zur Intervention anzubieten, eine Reihe von Schwierigkeiten für das Funktionieren der betreffenden Marktorganisation, weil sie einen Anreiz dafür darstellt, Magermilch zu Magermilchpulver zu verarbeiten, eben um in den Genuß der Interventionsregelung kommen zu können, und weil sie so zur Vergrößerung der finanziellen Belastung für diese Regelung beiträgt. Wie sich aus der Antwort der Kommission auf eine schriftliche Anfrage aus den Reihen des Europäischen Parlaments (Nr. 1150/79 vom 23. 11. 1979; ABl. C 66, 1979, S. 46) ergibt, wurden 1978 8,9 % mehr Magermilch zu Magermilchpulver verarbeitet als im Vorjahr.

25 Nach alledem ist nicht ersichtlich, daß die Kommission einen offensichtlichen Irrtum oder einen Ermessensmißbrauch begangen oder aber offensichtlich die Grenzen ihres Ermessensspielraums überschritten hätte, als sie die Beihilfebeträge so festsetzte, daß das Verhältnis zwischen der Beihilfe für Magermilch und der Beihilfe für Magermilchpulver, die zu Futterzwecken verwendet werden, 9,77 betrug.

26 Aus diesen Gründen ist auf die zweite Frage zu antworten, daß die Kommission in der Verordnung Nr. 1049/78 die Grenzen des Ermessensspielraums, über den sie nach Artikel 2 a der Verordnung Nr. 986/68 bei der Festsetzung der Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver, die zu Futterzwecken verwendet werden, verfügt, nicht dadurch überschritten hat, daß sie diese Beihilfen so festsetzte, daß das Verhältnis zwischen ihnen 9,77 betrug.

Zur dritten Frage

27 Für den Fall, daß die zweite Frage verneint wird, fragt das nationale Gericht drittens, ob aus einer zutreffenden Auslegung des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe a (am Ende) der Verordnung Nr. 986/68 folgt, daß für Magermilch,

die an Betriebe zu Futterzwecken verkauft wird, immer dann ein Höchstpreis nach dieser Bestimmung festzusetzen ist, wenn das Verhältnis zwischen den Beihilfen für Magermilch und für Magermilchpulver so festgesetzt wird, daß für Magermilch eine relativ höhere Beihilfe als für Magermilchpulver gewährt wird, und ob daher die Verordnung Nr. 1049/78 ungültig ist, weil kein solcher Höchstpreis für Magermilch darin festgesetzt wurde.

28 Nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 986/68 wird eine Beihilfe gewährt für in einer Molkerei hergestellte und bearbeitete Magermilch, die „zu einem Preis, der einen gegebenenfalls festzusetzenden Höchstpreis nicht überschreitet," an Betriebe zu Futterzwecken verkauft wird.

29 Wie schon aus dem Wortlaut dieser Vorschrift hervorgeht, ist die Festsetzung eines Höchstpreises, den die Molkereien nicht überschreiten dürfen, wenn sie Magermilch an Betriebe zu Futterzwecken verkaufen, nur für diese Kategorie von Magermilch und auch nur als Möglichkeit, nicht als zwingende Voraussetzung, für die Gewährung der Beihilfe vorgesehen.

30 Würde man mit der Klägerin im Ausgangsverfahren annehmen, daß mit dem Wort „gegebenenfalls" der Fall gemeint ist, daß ohne Einhaltung der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 986/68 genannten festen Relation ein „angemessenes Verhältnis" festgesetzt wird, so hätte Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 dieser Verordnung keinerlei Sinn mehr. Denn mit der Verpflichtung, immer dann einen Höchstpreis festzusetzen, wenn die fraglichen Beihilfen nicht in einer festen Relation zueinander stehen, würde in die in dieser Vorschrift vorgesehenen Kriterien für die Festsetzung der Beihilfe für Magermilch ein Automatismus hineingebracht, den Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 986/68 ausschließt und der den Leitgedanken des Artikels 2 a Absatz 1 dieser Verordnung zuwiderliefe.

31 Nach alledem ist auf die dritte Frage zu antworten, daß aus Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 986/68 des Rates nicht folgt, daß immer dann ein Höchstpreis für Magermilch, die von den Molkereien an Betriebe zu Futterzwecken verkauft wird, festzusetzen ist, wenn das Verhältnis zwischen den Beihilfen für Magermilch und für Magermilchpulver so festgesetzt wird, daß für Magermilch eine relativ höhere Beihilfe als für Magermilchpulver gewährt wird. Die Gültigkeit der Verordnung

Nr. 1049/78 der Kommission wird also nicht dadurch beeinträchtigt, daß kein solcher Höchstpreis darin festgesetzt wurde.

Zur vierten Frage

32 Die vierte Frage des nationalen Gerichts geht schließlich dahin, ob die Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission der in Artikel 190 EWG-Vertrag niedergelegten Begründungspflicht genügt.

33 Die Begründung dieser Verordnung ist im Rahmen der Gesamtregelung zu sehen und zu beurteilen, deren Bestandteil sie ist.

34 Die Verordnung Nr. 986/68 bestimmt in ihrem Artikel 2 a Absatz 1, welche Regeln bei der Festsetzung der Beihilfen für Magermilch und für Magermilchpulver, die zu Futterzwecken verwendet werden, einzuhalten sind.

35 Die Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission enthält in ihrer ersten Begründungserwägung eine ausdrückliche Bezugnahme auf diese Vorschrift und läßt damit erkennen, welche Kriterien sowohl bei der Festsetzung der Beihilfe für Magermilch als auch bei der Festsetzung der zu berücksichtigenden Spanne zwischen dieser Beihilfe und der Beihilfe für Magermilchpulver beachtet worden sind. In der zweiten Begründungserwägung ist ausgeführt, daß die Beihilfen im konkreten Fall „aufgrund dieser Bestimmungen und angesichts der gegenwärtigen Marktlage" festgesetzt worden sind.

36 Stellt man also die Verordnung Nr. 1049/78 in den Rahmen, in dem sie ergangen ist, nämlich in den der Verordnung Nr. 986/68, so genügt sie dem Begründungserfordernis des Artikels 190 EWG-Vertrag.

Kosten

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

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die Fragen, die ihm das College van Beroep voor het Bedrijfsleben, Den Haag, mit Urteil vom 22. Januar 1980 vorgelegt hat, für Recht erkannt:

1. **Der in Artikel 2 a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates verwendete Ausdruck „angemessenes Verhältnis" bedeutet nicht, daß die Beihilfen für Magermilch und für Magermilchpulver, die zu Futterzwecken verwendet werden und nicht unter Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d fallen, notwendigerweise so festzusetzen sind, daß das Verhältnis zwischen diesen Beihilfen gleich dem Verhältnis zwischen einem Kilogramm Magermilchpulver und der in Kilogramm ausgedrückten Menge Magermilch ist, aus der diese Menge Magermilchpulver hergestellt werden kann. Da die Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission auf einer zutreffenden Auslegung dieser Vorschrift beruht, ist insoweit kein Grund für ihre Ungültigkeit ersichtlich.**

2. **Die Kommission hat in der Verordnung Nr. 1049/78 die Grenzen des Ermessensspielraums, über den sie nach Artikel 2 a der Verordnung Nr. 986/68 bei der Festsetzung der Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver, die zu Futterzwecken verwendet werden, verfügt, nicht dadurch überschritten, daß sie diese Beihilfen so festsetzte, daß das Verhältnis zwischen ihnen 9,77 betrug.**

3. **Aus Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 986/68 des Rates folgt nicht, daß immer dann ein Höchstpreis für Magermilch, die von den Molkereien an Betriebe zu Futterzwecken verkauft wird, festzusetzen ist, wenn das Verhältnis zwischen den Beihilfen für Magermilch und für Magermilchpulver so festgesetzt wird, daß für Magermilch eine relativ höhere Beihilfe als für Magermilchpulver gewährt wird. Die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1049/78 der Kommission wird also nicht dadurch beeinträchtigt, daß kein solcher Höchstpreis darin festgesetzt wurde.**

4. Stellt man die Verordnung Nr. 1049/78 in den Rahmen, in dem sie ergangen ist, nämlich in den der Verordnung Nr. 986/68, so genügt sie dem Begründungserfordernis des Artikels 190 EWG-Vertrag.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Januar 1981.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 21. OKTOBER 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Es ist für die Gemeinschaft von Bedeutung, einen Teil des Überschusses an Milcherzeugnissen in die Futterherstellung zu lenken. Daher sieht die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, die durch die Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 geschaffen wurde, im Titel „Interventionsregelung" die Gewährung von Beihilfen vor, um die Verwendung nicht nur flüssiger Magermilch für Futterzwecke und für die Herstellung von Kasein (Artikel 10 und 11), sondern auch die Verwendung von Magermilch*pulver* für Futterzwecke zu ermöglichen; die Beihilfen sind so hoch festzusetzen, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Herstellung von Futtermitteln, insbesondere von Milchaustauschfutter für Kälber, und der Herstellung von Kaseinen und Kaseinaten gewährleistet ist.

Für das Milchwirtschaftsjahr 1968/1969 wurde durch die Verordnung Nr. 825/68 des *Rates* vom 28. Juni 1968 die Beihilfe für Magermilch, die für Futterzwecke verwendet wird, auf 1,50 Rechnungseinheiten je 100 kg und die Beihlife für Magermilchpulver, das für Futterzwecke verwendet wird, auf 8,25 Rechnungseinheiten je 100 kg festgesetzt.

Die Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke wurden

1 — Aus dem Französischen übersetzt.