2. Eine nationale Maßnahme ist schon dann als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen, wenn sie geeignet ist, die Einfuhren zwischen Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.
3. Ein unterschiedslos für einheimische wie eingeführte Zuckererzeugnisse geltender Höchstpreis ist zwar als solcher noch keine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung, doch kann er eine solche Wirkung entfalten, wenn er derart festgesetzt wird, daß der Absatz von Einfuhrerzeugnissen unmöglich oder gegenüber dem einheimischer Produkte erschwert wird. Daher stellt ein Höchstpreis, jedenfalls soweit er für Einfuhrerzeugnisse gilt, insbesondere dann eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, wenn er so niedrig festgesetzt wird, daß Händler, die das fragliche Erzeugnis in den betreffenden Mitgliedstaat einführen wollen, dies — unter Berücksichtigung der allgemeinen Lage bei Importerzeugnissen verglichen mit der bei einheimischen Produkten — nur mit Verlust tun könnten.
4. Soweit ein einseitig von einem Mitgliedstaat festgesetzter Höchstpreis mit Artikel 30 des Vertrages oder mit den Agrarrechtsvorschriften der Gemeinschaft unvereinbar ist, kann sich der betreffende Mitgliedstaat zur Rechtfertigung dieser Preisregelung weder auf Artikel 103 des Vertrages noch auf die Notwendigkeit, die Wirtschaft vor Spekulationen zu bewahren, oder auf eine Änderung der Wirtschaftslage auf dem Zuckersektor berufen.

In den verbundenen Rechtssachen 88 bis 90/75

betreffend die dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio in den vor diesem Gericht anhängigen Streitsachen

— SOCIETÀ SADAM, SOCIETÀ CAVARZERE PRODUZIONI INDUSTRIALI, SOCIETÀ GENERALE DI ZUCCHERIFICI, SOCIETÀ ITALIANA PER L'INDUSTRIA DEGLI ZUCCHERI und ERIDANIA ZUCCHERIFICI NAZIONALI (Rechtssache 88/75),

— SOCIETÀ FONDIARIA INDUSTRIALE ROMAGNOLA (Rechtssache 89/75),

— SOCIETÀ ROMANA ZUCCHERO, SOCIETÀ AGRICOLA INDUSTRIALE EMILIANA AIE, SOCIETÀ ZUCCHERIFICIO E RAFFINERIA DI MIZZANA und SOCIETÀ FONDIARIA INDUSTRIALE ROMAGNOLA (Rechtssache 90/75)

gegen

— den INTERMINISTERIELLEN PREISAUSSCHUSS und den MINISTER FÜR INDUSTRIE, HANDEL UND HANDWERK (Rechtssachen 88 und 90/75),

— das PRÄSIDIUM DES MINISTERRATS und den MINISTER FÜR INDUSTRIE, HANDEL UND HANDWERK (Rechtssache 89/75)

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des EWG-Vertrages, insbesondere der Artikel 3, 5, 30, 34, 35 bis 40 und 103, sowie der

Verordnung Nr. 1009/67/EWG des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. Nr. 380, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten H. Kutscher und A. O'Keeffe, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Die Vorlagebeschlüsse, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Das „Comitato interministeriale dei prezzi" (Interministerieller Preisausschuß, eine italienische Einrichtung, im folgenden „CIP" genannt) erließ am 20. Februar 1974 das „provvedimento" (Verordnung) Nr. 9/1974 (Gazzetta Ufficiale Nr. 52 vom 23. 2. 1974, S. 1375). In Ziffer 1 der Verordnung wurde unter anderem „das Höchstentgelt für das Abpacken des Zuckers in Kleinpackungen zu einem halben Kilo, einem Kilo oder zwei Kilo" („compenso massimo per il confezionamento dello zucchero in astucci o pacchi ...") auf 17,50 Lit/kg festgesetzt. In Ziffer 2 wurden die Verbraucherhöchstpreise für bestimmte Sorten in- oder ausländischen Zuckers mit Wirkung ab Veröffentlichung der Verordnung für das gesamte Staatsgebiet festgesetzt

— auf 225 Lit/kg für raffinierten Feinzucker in Papiersäcken zu 50 kg;
— auf 275 Lit/kg für raffinierten Feinzucker in Kleinpackungen zu 1 kg, 1/2 kg oder zu 2 kg.

Am 28. Juni 1974 erließ das CIP die Verordnung Nr. 28/1974 (Gazzetta Ufficiale Nr. 171 vom 2. 7. 1974, S. 4463), in deren Ziffer 1 die vorgenannten Höchstpreise „mit Rücksicht auf die gemeinschaftsrechtlich festgesetzten Erhöhungen und die Marktsituation mit Wirkung vom 1. Juli 1974 auf 355 bzw. 375 Lit/kg heraufgesetzt wurden. In Ziffer 2 wurde der vorgenannte, mit Verordnung Nr. 9/1974 festgesetzte Betrag von 17,50 Lit/kg bestätigt, und in Ziffer 3 wurde „das Höchstentgelt für den Groß- und Einzelhandelsvertrieb des Zuckers"

(„compensi massimi complessivi per la distribuzione dello zucchero all'ingrosso e al dettaglio") auf 25,70 Lit/kg bei offenem Zucker und auf 26,70 Lit/kg bei Verkauf in Kleinpackungen festgesetzt; dabei wurde klargestellt, daß dieser Betrag in den obengenannten Preisen bereits enthalten sei.

In der Verordnung Nr. 39/1974 des CIP vom 13. August 1974 (Gazzetta Ufficiale Nr. 214 vom 16. 8. 1974, S. 5460) wurden die in der Verordnung Nr. 28/1974 festgesetzten Höchstpreise in ihre Komponenten (einschl. bestimmter Steuern, Abgaben und Gebühren) aufgeschlüsselt. Dabei wurden folgende Zahlen angegeben:

— Höchstpreis frei Werk: 323,30 Lit/kg;
— Höchstpreis frei Großhandelslager im gesamten Staatsgebiet: 329,30 Lit/kg;
— Höchstentgelt für den Groß- und Einzelhandelsvertrieb: 25,70 Lit/kg.

Die genannten Verordnungen wurden zwischenzeitlich durch Neuregelungen ersetzt.

2. A — Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren reichten beim Tribunale Amministrativo Regionale Lazio jeweils Klage ein mit dem Antrag,

— (in den Rechtssachen 88 und 90/75) die Verordnungen Nrn. 28/74 und 39/74 sowie etwaige Maßnahmen [des CIP] zur Bestätigung dieser (wegen Dringlichkeit von der „Giunta" verabschiedeten) Verordnungen;
— (in der Rechtssache 89/75) die Verordnung Nr. 9/74

aufzuheben.

Zur Begründung ihrer Klagen machten die klägerischen Firmen insbesondere geltend, die angefochtenen Verordnungen seien unvereinbar mit dem EWG-Vertrag und den Gemeinschaftsverordnungen über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker.

B — Mit gleichlautenden Beschlüssen vom 16. Juni 1975 hat das nationale Gericht den Gerichtshof ersucht, „anhand der Artikel 3 Buchstabe d, 5 Absatz 2, 34 und 35 in Verbindung mit Artikel 38 Absatz 2, 39 Absatz 1 Buchstabe c, d und e sowie 40 Absatz 3 des Vertrages" darüber zu entscheiden,

a) „ob der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die ausschließliche Rechtsetzungsbefugnis zur Regelung der Zuckerpreise zusteht und ob sie von dieser Befugnis durch Erlaß der Verordnung Nr. 1009/67/EWG und der nachfolgenden Ausführungsbestimmungen Gebrauch gemacht hat;
b) ob einseitige mitgliedstaatliche Maßnahmen der zur Prüfung stehenden Art auf dem fraglichen Sektor, die im wesentlichen in der Festsetzung eines allein für das betreffende Staatsgebiet geltenden Höchstpreises beim Verkauf an Verbraucher bestehen, als konjunkturpolitische Maßnahmen nach Artikel 103 des Vertrages rechtsgültig sind;
c) ob das System der Abgabe eines Erzeugnisses zu einem staatlich verordneten, allein im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates geltenden und in seiner Zusammensetzung bis in alle Einzelheiten geregelten Höchstpreis mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs innerhalb des Gemeinsamen Marktes im Sinne des Artikels 30 des Vertrages und dem Verbot, die nationalen Märkte gegeneinander abzuschirmen und dadurch die Schaffung dieses Gemeinsamen Marktes zu behindern, vereinbar ist, wenn dieses System ausnahmsweise mit der Notwendigkeit gerechtfertigt wurde, die Wirtschaft vor Spekulationen zu bewahren und die Deckung des Bedarfs angesichts der Erschütterungen sicherzustellen, die in den Grundlagen der Gemeinschaftsregelung sowohl durch das Defizit der Gemeinschaftsproduktion als auch durch die Verdoppelung der Weltmarktpreise für dieses Erzeugnis eingetreten waren."

3. Die Vorlagebeschlüsse sind am 8. August 1975 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Firmen Eridania und Generale di Zuccherifici (Klägerinnen des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache 88/75), die Firma Fondiaria Industriale Romagnola (Klägerin des Ausgangsverfahrens in den Rechtssachen 89/75 und 90/75), die Firma Romana Zucchero (Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache 90/75), die italienische Regierung und die Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben. Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat auf ihre Erklärungen in der Rechtssache 65/75 (Tasca) verwiesen.

Mit Beschluß vom 12. November 1975 hat der Gerichtshof die Rechtssachen für das mündliche Verfahren verbunden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen. Er hat jedoch beschlossen, den Klägerinnen der Ausgangsverfahren den Wortlaut der in der Rechtssache 65/75 (Tasca) der italienischen Regierung und der Kommission vorgelegten Fragen sowie die darauf erteilten Antworten mitzuteilen.

II — Erklärungen nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG

1. Allgemeine Ausführungen

Die *britische Regierung* meint, die vom nationalen Gericht aufgeworfenen Fragen seien im Lichte der Tatsache zu erörtern, daß die streitigen Verordnungen des CIP zu den Maßnahmen zur Bekämpfung von Preissteigerungen gehörten; dieser Kampf sei besonders bei lebenswichtigen Gütern — wie zahlreichen Nahrungsmitteln — geboten.

Zwar seien sich alle Mitgliedstaaten darüber einig, daß die Inflation bekämpft werden müsse, doch sei es ihnen bis zur Stunde nicht gelungen, ihre Wirtschaftsordnungen so weit aufeinander auszurichten, daß von einem Staat zum anderen mehr oder weniger dieselben anti-inflationistischen Maßnahmen getroffen werden könnten. Der Rat habe in einer Reihe von Entschließungen festgestellt, die Mitgliedstaaten müßten gewährleisten, daß ihr Vorgehen aufeinander abgestimmt sei und sich gegenseitig verstärke. Er habe zwar eingeräumt, daß die in einem Land der Gemeinschaft getroffenen Maßnahmen starke Erschütterungen in den anderen Mitgliedstaaten hervorrufen könnten, doch habe er „die spezifische und sich wandelnde Problematik der Inflation innerhalb der Gemeinschaft" („the specific and changing nature of the inflation problem throughout the Community") gesehen.

Wenn den Mitgliedstaaten ein Eingreifen in den Preisbildungsprozeß verwehrt sei, könnten sie ihren Verpflichtungen nach Artikel 104 des Vertrages, wonach jeder Mitgliedstaat „unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstands und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten" habe, nicht nachkommen. Dies bedeute ein Risiko für die finanzielle Stabilität der Mitgliedstaaten, die nicht zu gefährden die Organe der Gemeinschaft nach Artikel 6 Absatz 2 des Vertrages gehalten seien.

Die *Kommission* schildert zunächst die Lage in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Festsetzung von Verbraucherhöchstpreisen für verschiedene Agrarerzeugnisse und hebt dabei hervor, mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland habe es in jedem Mitgliedstaat für ein oder mehrere Erzeugnisse Höchstpreise gegeben.

Die Kommission habe dem Rat im Jahre 1968 den Erlaß einer Verordnung für den Milchsektor vorgeschlagen, deren Zweck es gewesen sei, die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Festsetzung von Verbraucherhöchstpreisen für Milcherzeug-

nisse einzuschränken. Dieser Vorschlag sei gescheitert, weil die nationalen Delegationen einhellig der Auffassung gewesen seien, daß die Gesetzgebungskompetenz hier allein den Mitgliedstaaten zustehe.

2. Zur ersten und zweiten Frage

Die *Klägerinnen der Ausgangsverfahren* tragen vor, diese Fragen seien im Kern denen vergleichbar, die der Gerichtshof mit Urteil vom 23. Januar 1975 (Galli, 31/74 — Slg. 1975, 47) zu beantworten gehabt habe. Im übrigen stimme die mit der Verordnung Nr. 1009/67 für Zucker errichtete Preisregelung in jeder Hinsicht mit der für Getreide durch die Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 (ABl. S. 2269) geschaffenen Regelung überein, um die es in der Rechtssache 31/74 gegangen sei. Daher seien die im Urteil Galli entwickelten Grundsätze auch im vorliegenden Fall anwendbar.

Insbesondere
- habe die Verordnung Nr. 1009/67 die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation, genauer gesagt, „eines gemeinsamen Marktes für Zucker" (vierte Begründungserwägung) zum Ziel;
- erfordere dieses Ziel nach Ansicht des Verordnungsgebers „die Beseitigung aller Hemmnisse des freien Verkehrs der betreffenden Waren an den Binnengrenzen der Gemeinschaft" (achte Begründungserwägung);
- werde mit der Verordnung eine Preisregelung errichtet, die Preisschwankungen gestatte und trotzdem gewährleiste, daß die Preise nicht unter den Interventionspreis absinken;
- seien in den Artikeln 21 und 39 der Verordnung Mechanismen vorgesehen, die es der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten erlaubten, etwaigen Störungen zu begegnen.

Das italienische Preissystem sei mit einer so gestalteten gesetzlichen Regelung eindeutig unvereinbar. Insbesondere müsse der Markt nach dem Geist der Verordnung Nr. 1009/67 dank des freien Spiels von Angebot und Nachfrage die Bildung über dem Interventionspreis liegender Preise erlauben. Die Festsetzung von Höchstpreisen, deren Beachtung durch die Androhung schwerer Strafen durchgesetzt werde, stehe einer solchen Entwicklung und folglich dem Funktionieren der Mechanismen der genannten Verordnung entgegen. Dies wiege um so schwerer, als die italienische Zuckererzeugung die ihr eingeräumte Quote bei weitem nicht erreiche, so daß der garantierte Interventionspreis für die gesamte Produktion zum Tragen komme.

Die umstrittenen einzelstaatlichen Maßnahmen hätten noch einschneidendere Wirkungen als die in der Rechtssache Galli, die, wenn auch erst nach vorheriger Genehmigung, wenigstens ein Schwanken der von den Unternehmen selbst in einer Preisliste zusammengestellten und den Behörden mitgeteilten Preise erlaubt hätten. Hier dagegen hätte das CIP von Amts wegen Preise festgesetzt, die praktisch starr seien, weil es für die italienischen Erzeuger wirtschaftlich unmöglich sei, unter diesen Preisen zu verkaufen. Die Preise seien weit unterhalb der seinerzeit sowohl in der Gemeinschaft als auch auf dem Weltmarkt verzeichneten Marktpreise festgesetzt worden, und dies habe ein ernsthaftes Hindernis für Einfuhren bedeutet.

Da mit den streitigen Verordnungen nicht nur Verbraucherhöchstpreise, sondern auch die Handelsspannen („Höchstentgelt für das Abpacken"; „Höchstentgelt für den Vertrieb") festgesetzt worden seien, hätten sie, da diese Preise eingefroren worden seien, auch auf die Erzeugerpreise eingewirkt; dies sei im Urteil Galli für unzulässig erklärt worden. Aber auch davon abgesehen müsse die Festsetzung von Verbraucherhöchstpreisen auf die Erzeugerpreise zurückschlagen; daher sei sie unvereinbar mit der Gemeinschaftsregelung.

Wie sich aus dem Urteil Galli, Randnummern 23 und 24, ergebe, ließen sich die

umstrittenen Verordnungen auch nicht auf Artikel 103 des Vertrages stützen. Sobald einmal eine gemeinsame Marktorganisation errichtet sei, sei der einzige mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbare Weg zur Bekämpfung etwaiger auf dem betreffenden Sektor auftretender Schwierigkeiten der, auf die im Rahmen der betreffenden Organisationen vorgesehenen Mechanismen zurückzugreifen.

Die *italienische Regierung* meint, dem Urteil Galli lasse sich nicht entnehmen — und es sei auch nicht richtig —, daß die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit zur einseitigen Festsetzung von Verbraucherhöchstpreisen verloren hätten. Die in der Rechtssache Galli in Frage stehende innerstaatliche Regelung habe einen Preisstopp für die Produktions- und Großhandelsstufe bezweckt, während es hier um eine Preisregelung für die Einzelhandels- und Verbraucherebene gehe; für diese Handelsstufen habe aber das Urteil Galli den Mitgliedstaaten weiterhin die Befugnis zuerkannt, „geeignete Maßnahmen zur Preisgestaltung ... zu treffen".

Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker unterscheide sich nicht wesentlich von der Getreidemarktordnung, um die es im Urteil Galli gegangen sei. Insbesondere betreffe die damit errichtete Preisregelung ebenfalls nur die Produktions- und Großhandelsstufen; ihr Hauptzweck liege gleichfalls darin, den Erzeugern „die Beibehaltung ihrer Beschäftigung und ihres Lebensstandards" zu gewährleisten (zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1009/67).

Eine innerstaatliche Preisregelung für die Einzelhandels- und Verbraucherebene sei daher nur dann unvereinbar mit der Verordnung Nr. 1009/67, wenn sie mittelbar auf die darin geregelten Preise einwirke, indem sie zum Beispiel einen Verbraucherhöchstpreis niedriger als den Interventionspreis oder ganz allgemein dergestalt festsetze, daß damit eine Auswirkung auf die Gemeinschaftspreise verbunden sei. Beides sei hier nicht der Fall, denn der in der Verordnung Nr. 28/1974 des CIP festgesetzte Höchstpreis gehe von einem spürbar über dem gemeinschaftlichen Schwellenpreis und folglich über den Richt- und Interventionspreisen liegenden Preis frei Werk aus.

Die *britische Regierung* untersucht eingehend die Urteile des Gerichtshofes, die sich mit der Frage befassen, ob einzelstaatliche Eingriffe in den Preisbildungsprozeß bei Erzeugnissen, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind oder nicht. Diesen Urteilen lasse sich insbesondere folgendes entnehmen:

— In erster Linie seien Ziel und Zweck der fraglichen Gemeinschaftsverordnung im Zusammenhang mit den Vertragsbestimmungen und hier vor allem mit den Artikeln 38 bis 40 zu prüfen.
— Nach Auffassung des Gerichtshofes müßten sich sowohl die Auswirkungen als auch die Ziele der im konkreten Fall einschlägigen innerstaatlichen Regelung mit den gemeinschaftlichen Zielen vereinbaren lassen.

Eine mit der Festsetzung von Höchstverkaufspreisen verbundene nationale Maßnahme könne sehr wohl mit den Zielen der Verordnung Nr. 1009/67 im Einklang stehen; diese bezwecke nämlich die Errichtung eines stabilen Marktes und die Gewährleistung der Sicherheit der Beschäftigung der Erzeuger und ihres Lebensstandards, wobei eine Überproduktion zu vermeiden sei. Die Festsetzung von Höchstpreisen verstoße nur dann gegen die Verordnung, wenn damit eine Vereitelung dieser Ziele bezweckt oder bewirkt werde.

Nach Ansicht der *Kommission* ist der im Urteil Galli bekräftigte Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten nicht mehr einseitig in den Preisbildungsmechanismus der Marktorganisationen für Getreide und Fette eingreifen können, auch für den Zuckersektor gültig. Dies folge aus Wesen und Funktion der Preisregelung der Verordnung Nr. 1009/67, die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr voll-

ständig liberalisieren und den außergemeinschaftlichen Handel dementsprechend regeln wolle.

Dagegen seien im Urteil Galli innerstaatliche Preismaßnahmen auf der Einzelhandels- und Verbraucherstufe für mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar erklärt worden, „vorausgesetzt, daß diese nicht die Ziele und das Funktionieren der in Frage stehenden gemeinsamen Marktorganisation gefährden". Zur Prüfung, ob dies hier der Fall sei, seien von den vom CIP festgesetzten Verbraucherhöchstpreisen alle Beträge abzuziehen, welche die Kosten der Ware zwischen dem Verlassen der Fabrik und dem Verkauf an den Verbraucher erhöht hätten (Vertriebskosten, Gebühren, Abgaben und Steuern, Transportkosten usw.); auf diese Weise erhalte man dann den Preis frei Werk. Die Kommission führt diese Rechnung in der Anlage ihrer Schriftsätze durch. Aus der Berechnung ergebe sich folgendes:

— Der ausgehend von den mit der Verordnung *Nr. 9/74* festgesetzten Preisen errechnete Preis frei Werk sei höher als der Richtpreis, gleich hoch wie der abgeleitete Interventionspreis und niedriger als der Schwellenpreis gewesen. Da die Verbraucherpreise in der Verordnung also auf der Basis eines dem abgeleiteten Interventionspreis entsprechenden Preises frei Werk festgesetzt worden seien, sei die Verordnung unvereinbar mit den Zielen und dem Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker gewesen. Im Rahmen der Gemeinschaftsregelung hätten sich nämlich die Zuckerpreise auf dem Binnenmarkt nach oben bis zur Erreichung des Schwellenpreises entwikkeln können (ab diesem Punkt hätten dann entweder Zuckereinfuhren aus Drittländern oder die zur Bekämpfung einer Mangellage vorgesehenen Gemeinschaftsmaßnahmen einsetzen und ihre preisregulierende Wirkung entfalten müssen).

— Dagegen habe der ausgehend von den in der Verordnung *Nr. 28/74* festgesetzten Höchstpreisen errechnete Preis frei Werk über dem von der Gemeinschaft festgesetzten Schwellenpreis und folglich über dem Interventions- und dem Richtpreis gelegen. Daher habe diese Verordnung weder die Ziele noch das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation gefährdet.

Man könne sich jedoch fragen, ob das Urteil in der Rechtssache Galli nicht unabhängig von diesen Überlegungen auf eine Verneinung jeglicher Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Festsetzung von Agrarpreisen hinauslaufe. Ein solcher Schluß sei jedoch voreilig, denn die Gemeinschaft habe niemals eine ausschließliche Zuständigkeit auf diesem Gebiet beansprucht, und die Ausübung derartiger Kompetenzen würde zu ernsten politischen und wirtschaftlichen Verwicklungen führen.

3. Zur dritten Frage

Das oben unter 2 wiedergegebene Vorbringen der *Klägerinnen der Ausgangsverfahren* soll ganz oder teilweise auch für die dritte Frage gelten. Insbesondere bemerken die Klägerinnen, dieses Vorbringen führe zu dem Schluß, daß sich die streitigen Maßnahmen nicht durch die Notwendigkeit ..., die Wirtschaft vor Spekulationen zu bewahren und die Dekkung des Bedarfs ... sicherzustellen", rechtfertigen ließen.

Die *italienische Regierung* bemerkt, die Frage bestehe aus zwei Teilfragen, nämlich a), ob ein einzelstaatliches System der hier in Rede stehenden Art als solches unvereinbar mit den Gemeinschaftsbestimmungen über den freien Warenverkehr sei, und b), falls die erste Frage zu bejahen sei, ob es sich ausnahmsweise rechtfertigen lasse mit der „Notwendigkeit ..., die Wirtschaft vor Spekulationen zu bewahren und die Deckung des Bedarfs angesichts der Erschütterungen sicherzustellen, die in den Grundlagen der Gemeinschaftsregelung ... eingetreten waren".

Die erste Teilfrage sei zu verneinen. Eine derartige Unvereinbarkeit könne sich nur aus besonders gelagerten Umständen eines Einzelfalles ergeben; sie liege zum Beispiel vor, wenn der Höchstpreis niedriger festgesetzt werde als der Schwellenpreis. Dies sei hier jedoch nicht der Fall.

Zur Beantwortung der zweiten Teilfrage und zum Beweis der Vereinbarkeit der streitigen Regelung mit dem Vertrag müsse keineswegs auf die vom vorlegenden Gericht angestellten Überlegungen oder auf Artikel 103 des Vertrages (vgl. die zweite Frage) abgestellt werden.

Wenn das vorlegende Gericht — wie die Formulierung der dritten Frage vermuten lasse — der Ansicht sei, die Regelung habe dazu gedient, angebliche Mängel der Gemeinschaftsregelung wettzumachen, so sei es von falschen Voraussetzungen ausgegangen. Das Gegenteil sei richtig, denn die von den italienischen Stellen festgesetzten Höchstpreise gingen vom Bestehen allein für die Erzeuger- und Großhandelsstufe geltender Gemeinschaftspreise aus und ergänzten sie sozusagen für die von der Gemeinschaftsregelung nicht betroffene Einzelhandels- und Verbraucherebene.

Die *britische Regierung* leitet aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ab, eine nationale Regelung mit Auswirkungen auf die Preise falle unabhängig davon, ob es sich um Agrarerzeugnisse handele oder nicht, keineswegs als solche unter das Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen. In jedem Einzelfall seien Tragweite, Auswirkung und Zweck der fraglichen Regelungen zu prüfen.

Die Bestimmungen des Artikels 30 des Vertrages seien über Artikel 36 hinaus mehreren Ausnahmen unterworfen. So könne das Eingreifen in den Preisbildungsprozeß häufig der Konjunkturpolitik nach Artikel 103 zuzurechnen sein. Zwar begründe dieser Artikel möglicherweise keine Ausnahme von den Sonderbestimmungen der gemeinsamen Marktorganisationen, doch gelte er in dem allgemeinen, vom Grundsatz des Artikels 30 beherrschten Bereich.

Bestimmte Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten enthielten ein ähnliches Verbot wie Artikel 30 des Vertrages. Die Gemeinschaft habe jedoch niemals die Ansicht gelten lassen, aus den im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation errichteten Preisregelungen ergäben sich gleiche Wirkungen wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen.

Die *Kommission* vertritt eine ähnliche Ansicht, ohne sich jedoch konkret zur Vereinbarkeit der streitigen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht zu äußern.

Eine nationale Maßnahme der hier vorliegenden Art komme einer mengenmäßigen Beschränkung nur dann gleich, wenn sie — obwohl sie formell unterschiedslos für einheimische wie eingeführte Erzeugnisse zu gelten scheine — so konzipiert sei, daß sie Einfuhren verhindere, die ohne die Maßnahme möglich seien, während der Verkauf einheimischer Erzeugnisse nicht in gleichem Maße benachteiligt werde. Dies sei zum Beispiel der Fall, wenn der festgesetzte Preis niedriger sei als der, zu dem sich das eingeführte Erzeugnis absetzen lasse, weil die nationale Stelle die für die Importerzeugnisse etwa verschiedenen Vermarktungskosten oder die mit der Einfuhr verbundenen Kosten nicht berücksichtigt habe. Im übrigen sei es möglich, daß eine ursprünglich den freien Warenverkehr nicht gefährdende nationale Maßnahme später zu einer Gefahr werde. Dies könne etwa geschehen, wenn die Maßnahme verhindere, daß die Preise für das Importerzeugnis entsprechend der im Erzeugerstaat eingetretenen Produktionskostensteigerung erhöht werden. Die Bestimmungen der Richtlinie Nr. 70/50/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1969 (ABl. L 13 vom 19. 1. 1970, S. 29) seien also anwendbar. Es sei

dann Sache des einzelstaatlichen Gerichts, die in den Verordnungen des CIP vorgesehenen Preise mit den Marktpreisen der übrigen Mitgliedstaaten zu vergleichen.

In der Rechtssache 65/75 (Tasca) hat der Gerichtshof die italienische Regierung ersucht, vor der Sitzung schriftlich vier Fragen zu beantworten; die vierte Frage ist gleichzeitig an die Kommission gerichtet worden. Die Antworten, die auch den Klägerinnen der Ausgangsverfahren in den vorliegenden Rechtssachen übermittelt wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Zur ersten und zweiten Frage des Gerichtshofes

Diese Fragen lauteten wie folgt:

Was ist unter „Verkauf zum Verbrauch" im Sinne der Verordnung Nr. 28/1974 des CIP zu verstehen? Insbesondere: Gelten die in dieser Verordnung festgesetzten Preise nur für Verkäufe des Einzelhändlers an den Endverbraucher oder auch für andere Geschäfte, gegebenenfalls welche?

Kann der Verkauf eines großen Postens Zucker (z. B. 25 000 kg) ebenfalls ein Verkauf zum Verbrauch im Sinne der Verordnung sein?

Die *italienische Regierung* erklärt, die mit der Verordnung Nr. 28/1974 festgesetzten Preise seien einzig und allein auf Verkäufe anwendbar, bei denen der unmittelbare Käufer der Endverbraucher sei. Der Ausdruck „Verkauf zum Verbrauch" sei gleichbedeutend mit „Einzelhandelsverkauf". Großhandelsverkäufe seien Verkäufe an andere Kaufleute, Großhändler, Einzelhändler, gewerbliche Abnehmer oder sonstige Großabnehmer.

Die bei einem bestimmten Geschäft verkaufte Menge sei nicht wesentlich für die Unterscheidung zwischen „Verkauf zum Verbrauch" und Großhandelsverkauf. Gegebenenfalls könne auch ein Geschäft über 25 000 kg Zucker ein „Verkauf zum Verbrauch" sein.

2. Zur dritten Frage des Gerichtshofes

Mit dieser Frage ist die italienische Regierung ersucht worden,

ihre Behauptung näher ... zu begründen, daß die Verordnungen Nr. 28/1974 und 39/1974 des CIP für die Produktions- und Großhandelsstufe nicht einschlägig seien, obgleich die Verordnung Nr. 39/1974 im Rahmen der Festsetzung der Verbraucherhöchstpreise als deren Komponenten unter anderem den Höchstpreis frei Werk, den Höchstpreis frei Großhandelslager und das Höchstentgelt (compenso) für den Groß- und Einzelhandelsvertrieb nennt.

Die *italienische Regierung* antwortet, die Verordnung Nr. 39/1974 sei nach ihrer ersten Begründungserwägung „erlassen worden, weil es notwendig ist, die Zusammensetzung des in der Verordnung Nr. 28/1974 geregelten Zuckerpreises aufzuschlüsseln". Sie beinhalte also keine Festsetzung von Verbraucherhöchstpreisen und erst recht keine Festsetzung des Preises frei Werk oder frei Großhandelslager, sondern zähle diese Preise — ebenso wie das zur Deckung der Vertriebskosten bestimmte Höchstentgelt — lediglich als Komponenten der genannten Höchstpreise auf.

Mit den Bezeichnungen „Höchstpreis frei Werk", „Höchstpreis frei Großhandelslager" und „Höchstentgelt für den Groß- und Einzelhandelsvertrieb" habe sich die Verordnung Nr. 39/1974 ungenau ausgedrückt. Es handele sich dabei nämlich nur um Kostenbestandteile, die zur Festsetzung der Verbraucherhöchstpreise hätten berücksichtigt werden müssen, jedoch nicht verbindlich vorgeschrieben worden seien.

In der Anlage ihrer Antwort legt die italienische Regierung eine Tabelle über die Zusammensetzung der in der Verord-

nung Nr. 28/1974 festgesetzten Verbraucherpreise vor. Diese Tabelle bestätige die vorausgegangenen Ausführungen und zeige, daß das CIP seiner Berechnung einen Preis frei Werk zugrunde gelegt habe, der erheblich höher als der damals geltende gemeinschaftliche Schwellenpreis gewesen sei.

3. Zur vierten Frage des Gerichtshofes

Mit dieser Frage sind die italienische Regierung und die Kommission gebeten worden,

näher ... darzulegen, unter welchen Voraussetzungen eine innerstaatliche Preisregelung der hier in Frage stehenden Art ihrer Ansicht nach geeignet ist,

1. die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehene Preisbildung zu ändern;
2. in allgemeinerer Form die Ziele und das Funktionieren dieser Marktorganisation zu gefährden.

Während die *italienische Regierung* hierzu nicht Stellung genommen hat, hat sich die *Kommission* wie folgt geäußert, wobei sie klarstellt, daß sich ihre Ausführungen nicht mit der Frage befassen, ob die fraglichen Maßnahmen mit Artikel 30 des Vertrages vereinbar sind.

Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker sei auf die drei Grundpreise, nämlich den Richtpreis, den Schwellenpreis und den Interventionspreis, gestützt. Der Richtpreis sei ein „politischer", also erwünschter Preis, der jedoch nicht verbindlich sei. Um die Durchsetzung dieses Preises auf dem Gemeinsamen Markt zu fördern, habe die Gemeinschaft eine Reihe mittelbarer Methoden herangezogen: Veröffentlichung des festgesetzten Richtpreises, Abschöpfungen bei der Einfuhr, Interventionen auf dem Binnenmarkt und Erstattungen bei der Ausfuhr.

Bevor das Urteil in der Rechtssache Galli ergangen sei, habe die Kommission zu einseitigen Maßnahmen bestimmter Mitgliedstaaten im Bereich der Ararpreise folgenden Standpunkt vertreten:

— Für die Produktions- und Großhandelsstufe hätten die Mitgliedstaaten nur insoweit Höchstverkaufspreise festsetzen können, als damit das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationsmechanismen nicht schädigend beeinflußt oder zumindest nicht behindert oder erschwert werden konnte. Es sei daher ein Vertragsverstoß gewesen, einen Höchstverkaufspreis niedriger als den Interventionspreis festzusetzen, denn damit sei die Verwirklichung eines vom Gemeinschaftsrecht garantierten Preisniveaus unmittelbar vereitelt worden. Gleiches habe gegolten, wenn die Preise niedriger als der Richtpreis festgesetzt worden seien, weil in einem solchen Fall die nationale Maßnahme die Durchsetzung des Richtpreises beeinträchtigt habe. Schließlich sei bei Festsetzung der Höchstverkaufspreise über dem Richtpreis in jedem Einzelfall zu prüfen gewesen, ob die einzelstaatliche Maßnahme die Durchsetzung dieses Preises beeinträchtigt habe oder nicht.

— Was die Verbraucherpreise anlange, so hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit behalten, diese festzusetzen, soweit dem nicht die im Rahmen der einschlägigen gemeinsamen Marktorganisation getroffenen Gemeinschaftsbestimmungen entgegengestanden hätten.

Indes könne der Geltungsbereich der gemeinsamen Marktorganisationen auch in die Verbraucherebene hineinreichen, wie sich aus Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrages ergebe, denn danach habe die gemeinsame Agrarpolitik unter anderem zum Ziel, „für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen".

Zur Prüfung der Frage, ob ein von einem Mitgliedstaat festgesetzter Verbraucherhöchstpreis mit den Gemeinschaftspreisen vereinbar sei, müsse unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Gewinnspannen der

Zwischenhändler ermittelt werden, welcher Preis frei Werk dem betreffenden Höchstpreis zugrunde liege.

Aufgrund des Urteils Galli sehe sich die Kommission in der vorliegenden Rechtssache zu folgenden Überlegungen veranlaßt:

— Das Besondere an der dem Gerichtshof vorliegenden Sache sei darin zu sehen, daß der Zucker von allen Agrarerzeugnissen am deutlichsten zeige, wie die Verkaufspreise auf der Produktions- und Großhandelsstufe mit denen auf der Einzelhandels- und Verbraucherebene zusammenhingen. Die streitigen Verordnungen des CIP zeigten, daß es in Italien auf dem Zuckersektor möglich sei, „die Preise unabhängig davon zu kontrollieren, welche der beiden Handelsstufen reglementiert wird".

— Wenn die Kommission in ihrer schriftlichen Stellungnahme dargelegt habe, daß der in der Verordnung Nr. 28/1974 festgesetzte Verbraucherpreis die Ziele und das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker nicht gefährde, weil er einen über dem gemeinschaftlichen Schwellenpreis liegenden Preis frei Werk voraussetze, so sei ihr bewußt, daß diese Haltung auf Widerspruch stoßen könne. Zunächst gebe es nämlich keine scharfe Trennung zwischen Produktion und Großhandel einerseits und dem Einzelhandel andererseits. Ferner könne gegen die Methode, die die Kommission zum Nachweis der Vereinbarkeit der streitigen Preise mit der Gemeinschaftsregelung herangezogen habe — eine Methode, nach der auf den Preis frei Werk zurückzugehen sei —, vorgebracht werden, daß sie dem Urteil Galli widerspreche.

In der mündlichen Verhandlung vom 16. Dezember 1975 haben die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, vertreten durch die Rechtsanwälte Mauro de Andrè, Antonio Sorrentino und Severo Giannini, zugelassen in Rom, die britische Regierung, vertreten durch Herrn Gordon Slynn, Queen's Counsel, mit Vollmacht des Treasury Solicitor, die italienische Regierung, vertreten durch Herrn Ivo Maria Braguglia, Vice Avvocato dello Stato, die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Cesare Maestripieri, und der Rat, vertreten durch seine Rechtsberaterin Fräulein M. C. Giorgi, ihre im schriftlichen Verfahren vorgetragenen Auffassungen näher erläutert. Die dabei zutage getretenen neuen Gesichtspunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die *Klägerinnen der Ausgangsverfahren* machen geltend, entgegen den Behauptungen der italienischen Regierung würden in den streitigen Verordnungen nicht nur die Verbraucherpreise, sondern auch Erzeugerhöchstpreise festgesetzt. Man könne nicht gelten lassen, daß das CIP, dessen Aufgabe die Festsetzung der Preise sei, die Komponenten des Verbraucherpreises einschließlich des Höchstpreises frei Werk lediglich zur Information angegeben habe. Die Ansicht der italienischen Regierung stehe im übrigen im Widerspruch zu der Auslegung, die den fraglichen Verordnungen durch die italienische Rechtsprechung beigemessen werde.

Die *italienische Regierung* führt aus, zwar wolle die Verordnung Nr. 1009/67 auch Beschäftigung und Lebensstandard der Zuckererzeuger gewährleisten, doch verwirkliche sie dieses Ziel mit der Festsetzung des Interventionspreises, der als einziger Gemeinschaftspreis verbindlich sei und dem Erzeuger die Gewähr biete, unter keinen Umständen mit Verlust arbeiten zu müssen. Mit anderen Worten: Die Verordnung garantiere den Erzeugern also nur einen Mindestgewinn, aber nicht den Höchstgewinn, der sich erzielen ließe, wenn die Erzeuger die Verbraucherpreise nach Belieben festlegen könnten. Die italienische Regierung geht dann vor allem auf die vierte vom Gerichtshof in der Rechtssache 65/75 (Tasca) nach Schluß des schriftlichen Verfahrens gestellte Frage ein und trägt vor, die Festsetzung von Verbraucherhöchstpreisen gefährde die Ziele und das Funk-

tionieren der gemeinsamen Marktorganisation nur dann, wenn dadurch die Erzielung des genannten Mindestgewinns verhindert oder erschwert werde.

Entgegen dem Vorbringen der Kommission habe der in der Verordnung Nr. 9/1974 festgesetzte Verbraucherpreis einen über dem Schwellenpreis liegenden Preis frei Werk vorausgesetzt, was die italienische Regierung ausführlich schildert.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 21. Januar 1976 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1/3 Das Tribunale Amministrativo Regionale Lazio hat dem Gerichtshof mit Beschlüssen vom 16. Juni 1975, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 8. August 1975, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen nach der Auslegung von Artikel 30 EWG-Vertrag sowie von Bestimmungen der Verordnung Nr. 1009/67/EWG des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. Nr. 380, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt. Diese Fragen sind im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten aufgeworfen worden, in denen auf Aufhebung bestimmter Verordnungen des „Comitato interministeriale dei prezzi" (Interministerieller Preisausschuß) aus dem Jahre 1974 geklagt wird, die nach Ansicht der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht sind. Es handelt sich um die Verordnungen Nrn. 9/1974, 28/1974 und 39/1974 (Gazzetta Ufficiale Nr. 52 vom 23. 2. 1974, Nr. 171 vom 2. 7. 1974 und Nr. 214 vom 16. 8. 1974); in den beiden erstgenannten Verordnungen wurden nacheinander Verbraucherhöchstpreise für Zucker in- und ausländischer Herkunft festgesetzt, während die dritte Verordnung die Beträge nannte, aus denen sich die in der Verordnung Nr. 28/1974 festgesetzten Höchstpreise zusammensetzten; hierzu gehörten unter anderem der „Höchstpreis frei Werk", der „Höchstpreis frei Großhandelslager" sowie das „Höchstentgelt für den Groß- und Einzelhandelsvertrieb".

4 Da die vorliegenden Rechtssachen miteinander im Zusammenhang stehen, sind sie zu gemeinsamer Entscheidung zu verbinden.

5/6 Im Verfahren vor dem Gerichtshof bestand Uneinigkeit darüber, ob die Höchstpreise in allen diesen Verordnungen nur für solche Verkäufe verbind-

lich festgesetzt wurden, bei denen der unmittelbare Käufer der Endverbraucher war, oder auch für Geschäfte auf früheren Handelsstufen und insbesondere für Verkäufe durch die Zuckererzeuger. Angesichts dieser Meinungsverschiedenheit, über die der Gerichtshof nicht zu entscheiden hat, und unter Berücksichtigung dessen, daß in den Vorlagefragen des nationalen Gerichts nicht nach verschiedenen Handelsstufen unterschieden wird, sind die Fragen dahin zu verstehen, daß sie ganz allgemein die Festsetzung von Höchstpreisen für den Zuckerverkauf betreffen, gleichgültig, ob der Verkauf von Erzeugern, Importeuren, Groß- oder Einzelhändlern getätigt wird.

Zur ersten und zweiten Frage

7 Mit der ersten und zweiten Frage wird der Gerichtshof um Entscheidung darüber ersucht, ob zum einen „der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die ausschließliche Rechtsetzungsbefugnis zur Regelung der Zuckerpreise zusteht und ob sie von dieser Befugnis" insbesondere durch Erlaß der Verordnung Nr. 1009/67 „Gebrauch gemacht hat" und ob ferner „einseitige mitgliedstaatliche Maßnahmen der zur Prüfung stehenden Art auf dem fraglichen Sektor ... als konjunkturpolitische Maßnahmen nach Artikel 103 des Vertrages rechtsgültig sind".

8 Der Zweck der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik für den Zuckersektor erlassenen Verordnung Nr. 1009/67 ist es, eine gemeinsame Agrarmarktorganisation im Sinne des Artikels 40 EWG-Vertrag zu schaffen. Wie in der Präambel zur Verordnung Nr. 1009/67 wiederholt hervorgehoben wird, dient diese gemeinsame Marktorganisation dazu, für die Gemeinschaft einen einheitlichen Zuckermarkt zu schaffen, der einer gemeinschaftlichen Verwaltung unterliegt und auf einem System gemeinsamer Preise beruht.

9/11 Der Gerichtshof hat im Zusammenhang mit einer für andere Erzeugnisse ergangenen innerstaatlichen Preisstoppregelung auf der Produktions- und Großhandelsstufe bereits entschieden (EuGH 23. Januar 1975 — Galli, 31/74 — Slg. 1975, 47 ff.), „daß in den Bereichen, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen — und erst recht, wenn diese Organisation auf einem gemeinsamen Preissystem fußt —, die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt sind, durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften in den Preisbildungsmechanismus der gemeinsamen Marktorganisation einzugreifen", weshalb „ein einzelstaatliches System, das durch einen Preisstopp ... auf die im

Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation vorgesehene Preisbildung einwirkt, sich nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren läßt". In diesem Urteil ist ferner klargestellt, daß die Vorschriften einer gemeinschaftlichen, mit einem Preissystem für die Produktions- und Großhandelsstufe verbundenen Agrarverordnung „— unbeschadet anderer Bestimmungen des Vertrages — die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt lassen, geeignete Maßnahmen zur Preisgestaltung auf der Einzelhandels- und Verbraucherebene zu treffen, vorausgesetzt, daß diese nicht die Ziele und das Funktionieren der in Frage stehenden gemeinsamen Marktorganisation gefährden". Diese seinerzeit mit Bezug auf die Verordnungen Nr. 120/67 und 136/66 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide bzw. Fette entwickelten Überlegungen sind angesichts der Ähnlichkeit der insbesondere mit den Verordnungen Nr. 120/67 und 1009/67 errichteten Preisregelungen auch für die Auslegung der Verordnung Nr. 1009/67 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker gültig.

12/14 Im Hinblick auf die Frage, ob die Preisfestsetzung durch nationale Stellen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, läßt sich keine strenge Unterscheidung zwischen Höchstpreisen für die Verbraucherebene und Höchstpreisen für vorhergehende Handelsstufen treffen, weil einmal die Gefahr besteht, daß eine Preisregelung auf der Endverbraucherstufe auf die Preisbildung der früheren Stufen zurückschlägt, und weil zum anderen die in der Gemeinschaftsregelung für den Zuckersektor vorgesehenen Preise nicht für bestimmte Verkäufe an Händler, gewerbliche Abnehmer oder Verbraucher gelten. Es ist jedoch festzustellen, daß eine einzelstaatliche Regelung auf dem Gebiet der Agrarpreise, die für dieselben Handelsstufen gilt wie das System der Gemeinschaftspreise, unter normalen Umständen tatsächlich eher mit diesem System in Konflikt geraten kann als eine ausschließlich auf andere Stufen beschränkte Regelung. Aus alledem ist zu schließen, daß die einseitige Festsetzung von Höchstverkaufspreisen für Zucker durch einen Mitgliedstaat, für welche Handelsstufe dies auch sei, mit der Verordnung Nr. 1009/67 unvereinbar ist, sofern sie die Ziele und das Funktionieren dieser Organisation, vor allem deren Preisregelung, gefährdet.

15 Um dem einzelstaatlichen Gericht Hinweise dafür zu geben, unter welchen Voraussetzungen eine derartige Unvereinbarkeit vorliegen könnte, soll diese Regelung näher untersucht werden.

16/19 Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67 wird „für das Hauptüberschußgebiet der Gemeinschaft" — nämlich für bestimmte nord-

französische Departements — „jährlich ein Richtpreis für Weißzucker festgesetzt", und zwar „ab Fabrik". Ferner wird nach Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Verordnung für dieses Gebiet „jährlich ein Interventionspreis für Weißzucker festgesetzt", während „für andere Gebiete ... abgeleitete Interventionspreise unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede für Zucker festgesetzt [werden] ...". Nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67 sind „die von den ... Mitgliedstaaten zu bestimmenden Interventionsstellen ... verpflichtet, den ihnen angebotenen ... Zucker ... zu kaufen", und zwar „zu dem Interventionspreis, der in dem Gebiet gilt, in dem sich der Zucker zum Zeitpunkt des Kaufes befindet"; demgegenüber sieht Artikel 10 vor, daß grundsätzlich die Interventionsstellen „auf dem Binnenmarkt Zucker nur zu Preisen verkaufen [dürfen], die über dem Interventionspreis liegen". Nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung wird „für jedes Rübenzucker erzeugende Gebiet ... jährlich ein Mindestpreis für Zuckerrüben ... festgesetzt ..., ... der ... unter Berücksichtigung des in dem betreffenden Gebiet geltenden Interventionspreises für Weißzucker [ermittelt wird]"; die Zuckerhersteller sind verpflichtet, „beim Kauf von Zuckerrüben, die zu Zucker verarbeitet werden sollen, mindestens [diesen] Mindestpreis ... zu zahlen".

20 Zu der hier maßgeblichen Zeit lag der abgeleitete Interventionspreis für Italien über dem Richtpreis, so daß die Prüfung der Frage des vorlegenden Gerichts auf diese Fallgestaltung beschränkt werden kann.

21/23 Die Gemeinschaftsregelung zielt in diesem Fall darauf ab, den Zuckererzeugern bei Verkäufen in dem Gebiet, für das ein abgeleiteter Interventionspreis festgesetzt wurde, nach Möglichkeit einen zumindest gleich hohen Preis ab Fabrik zu gewährleisten. Andernfalls wären die Erzeuger außerstande, den Zuckerrübenerzeugern den in der Gemeinschaftsregelung garantierten Mindestpreis zu zahlen. Ein Mitgliedstaat, für dessen Gebiet der Interventionspreis höher als der Richtpreis festgesetzt wurde, gefährdet somit die Ziele und das Funktionieren der Zuckermarktorganisation, wenn er die Preise dergestalt regelt, daß die Zuckererzeuger an der Erzielung eines wenigstens dem Interventionspreis entsprechenden Preises frei Fabrik unmittelbar oder mittelbar gehindert werden. Ein solches mittelbares Hindernis liegt vor, wenn der Mitgliedstaat — ohne die Preise auf der Produktionsstufe zu regeln — die Höchstverkaufspreise für die Groß- oder Einzelhandelsstufe so niedrig festsetzt, daß der Erzeuger praktisch nicht zum Interventionspreis verkaufen kann, weil er sonst die an die Höchstpreise gebundenen Groß- oder Einzelhändler zwingen würde, mit Verlust zu verkaufen.

24 Es ist Sache des innerstaatlichen Gerichts, im Einzelfall insbesondere unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen zu entscheiden, ob die Höchstpreise, über die es zu befinden hat, Wirkungen erzeugen, aus denen sich ihre Unvereinbarkeit mit den Gemeinschaftsbestimmungen für Zucker ergibt.

25/30 Soweit ein einseitig von einem Mitgliedstaat festgesetzter Höchstpreis mit den Agrarrechtsvorschriften der Gemeinschaft unvereinbar ist, kann sich der betreffende Mitgliedstaat zur Rechtfertigung dieser Preisregelung nicht auf die Bestimmungen des Artikels 103 des Vertrages über die Konjunkturpolitik stützen, zumal die Verordnung Nr. 1009/67 über einen Organisationsrahmen verfügt, der so gestaltet ist, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten in der Lage sind, die verschiedenartigsten Störungen zu beheben. In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, daß zu den in Artikel 39 Absatz 1 des Vertrages genannten Zielen auch die Belieferung der Verbraucher mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu angemessenen Preisen gehört. In Artikel 21 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67 wird der Rat ermächtigt, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, falls der Markt der Gemeinschaft aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren Störungen ausgesetzt oder von Störungen bedroht wird. Absatz 2 dieser Bestimmung regelt für den Fall solcher Störungen eingehend die Modalitäten eines gemeinsamen Vorgehens von Rat, Kommission und Mitgliedstaaten. Über die dem Rat und der Kommission in der Verordnung eingeräumten Befugnisse hinaus nimmt die Kommission unmittelbar auf Grund des Vertrages allgemeine Überwachungs- und Initiativfunktionen wahr. In diesem Zusammenhang ist ferner auf die Aufgabe hinzuweisen, die der nach Artikel 39 der Verordnung eingesetzte „Verwaltungsausschuß" als ständiges beratendes Organ im Rahmen der Verwaltung des hier in Betracht kommenden Marktsektors erfüllt. Der Verwaltungsausschuß kann sich gemäß Artikel 41 der Verordnung neben den ihm ausdrücklich übertragenen Aufgaben mit jeder anderen Frage befassen, die ihm der Vorsitzende von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats unterbreitet.

31 Daraus erhellt, daß in dem durch die Verordnung Nr. 1009/67 gesetzten organisatorischen Rahmen jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit besitzt, im Zusammenwirken mit den Organen der Gemeinschaft innerhalb kürzester Fristen geeignete Schritte für den Fall zu ergreifen, daß das normale Wechselspiel der durch die Verordnung geschaffenen Preismechanismen nicht mehr ausreicht, um etwaigen auf seinem Hoheitsgebiet festgestellten unerwünschten Preisentwicklungstendenzen entgegenzuwirken.

Zur dritten Frage

32 Die dritte Frage geht im Kern dahin, ob einzelstaatliche Maßnahmen der in Rede stehenden Art mit dem in Artikel 30 des Vertrages ausgesprochenen Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen vereinbar sind, wenn sie „mit der Notwendigkeit gerechtfertigt wurde(n), die Wirtschaft vor Spekulationen zu bewahren und die Deckung des Bedarfs angesichts der Erschütterungen sicherzustellen, die in den Grundlagen der Gemeinschaftsregelung sowohl durch das Defizit der Gemeinschaftsproduktion als auch durch die Verdoppelung der Weltmarktpreise für dieses Erzeugnis eingetreten waren".

33/36 Nach Artikel 30 des Vertrages sind alle Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten verboten; für den Zuckermarkt wird dieses Verbot in Artikel 35 der Verordnung Nr. 1009/67 wiederholt. Für einen Verstoß gegen dieses Verbot genügt es, daß die fraglichen Maßnahmen geeignet sind, die Einfuhren zwischen Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern. Ein unterschiedslos für einheimische wie eingeführte Erzeugnisse geltender Höchstpreis ist zwar als solcher noch keine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung, doch kann er eine solche Wirkung entfalten, wenn er derart festgesetzt wird, daß der Absatz von Einfuhrerzeugnissen unmöglich oder gegenüber dem einheimischer Produkte erschwert wird. Daher stellt ein Höchstpreis, jedenfalls soweit er für Einfuhrerzeugnisse gilt, insbesondere dann eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, wenn er so niedrig festgesetzt wird, daß Händler, die das fragliche Erzeugnis in den betreffenden Mitgliedstaat einführen wollen, dies — unter Berücksichtigung der allgemeinen Lage bei Importerzeugnissen verglichen mit der bei einheimischen Produkten — nur mit Verlust tun könnten.

37 Das nationale Gericht hat darüber zu befinden, ob dies hier der Fall ist.

38 Aus den in Beantwortung der ersten und zweiten Frage genannten Gründen kann sich der betreffende Mitgliedstaat zur Rechtfertigung eines Verbraucherhöchstpreises, der die erwähnten Wirkungen entfaltet, weder auf Artikel 103 des Vertrages noch auf die Notwendigkeit, die Wirtschaft vor Spekulationen zu bewahren, oder auf eine Änderung der Wirtschaftslage auf dem Zuckersektor berufen.

Kosten

39 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie der britischen und italienischen Regierung, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunale Amministrativo Regionale Lazio gemäß den Beschlüssen vom 16. Juni 1975 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die einseitige Festsetzung von Höchstverkaufspreisen für Zucker durch einen Mitgliedstaat, für welche Handelsstufe dies auch sei, ist unvereinbar mit der Verordnung Nr. 1009/67 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, sofern sie die Ziele und das Funktionieren dieser Organisation, insbesondere ihrer Preisregelung, gefährdet.**

2. **Ein Höchstpreis stellt, jedenfalls soweit er für Einfuhrerzeugnisse gilt, insbesondere dann eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, wenn er so niedrig festgesetzt wird, daß Händler, die das fragliche Erzeugnis in den betreffenden Mitgliedstaat einführen wollen, dies — unter Berücksichtigung der allgemeinen Lage bei Importerzeugnissen verglichen mit der bei einheimischen Produkten — nur mit Verlust tun könnten.**

3. **Soweit ein einseitig von einem Mitgliedstaat festgesetzter Höchstpreis mit Artikel 30 des Vertrages oder mit den Agrarrechtsvorschriften der Gemeinschaft unvereinbar ist, kann sich der betreffende Mitgliedstaat zur Rechtfertigung dieser Preisregelung weder auf Artikel 103 des Vertrages noch auf die Notwendigkeit, die Wirtschaft vor Spekulationen zu bewahren,**

oder auf eine Änderung der Wirtschaftslage auf dem Zuckersektor berufen.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Februar 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL

(siehe Rechtssache 65/75, S. 311)