SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS VOM 23. SEPTEMBER 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Das Tribunal administratif Paris hat Sie in zwei Fällen um Vorabentscheidung über Verordnungen ersucht, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ergangen sind und aufgrund deren Unternehmen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, eine Gemeinschaftsbeihilfe gewährt wird. Diese beiden Verordnungen gehören zu den Maßnahmen, mit denen die Kommission die Vermarktung der Magermilchüberschüsse fördern will. Im ersten Fall, der Rechtssache RU-MI (272/81), wird die Milch denaturiert, um an Tiere mit Ausnahme von jungen Kälbern verfüttert werden zu können; im zweiten Fall, der Rechtssache Société Laitière de Gacé (273/81), wird die Milch zu Kaseinaten, verhältnismäßig intensiv aufbereiteten Erzeugnissen, verarbeitet, die insbesondere für die Nahrungsmittelindustrie bestimmt sind.

In beiden Fällen wurde die in der Gemeinschaftsregelung vorgesehene — bedeutende — Beihilfe verweigert, weil das betreffende Unternehmen eine technische Vorschrift nicht eingehalten hatte, die nach Auffassung der Kommission für die Verwirklichung der Ziele dieser Regelung unerläßlich ist. In beiden Rechtssachen ist aber auch unstreitig, daß die eingesetzte Milch aus dem innergemeinschaftlichen Handelsverkehr genommen und das Verarbeitungserzeugnis seinem bestimmungsgemäßen Verwendungszweck zugeführt wurde, daß die Unternehmen in gutem Glauben gehandelt haben und daß ihnen durch die Verweigerung der Beihilfe sehr große Verluste entstehen.

Trotz der erwähnten Gemeinsamkeiten werde ich diese Fälle nicht zusammen behandeln, sondern in jeder einzelnen Rechtssache gesondert Schlußanträge vortragen. In beiden Rechtssachen geht es nämlich im wesentlichen darum, ob eine nicht eingehaltene technische Vorschrift gemessen an dem allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gültig ist. Wie der Vertreter der Kommission zu Recht erklärt hat, muß die Gültigkeit einer Verordnung im Hinblick auf diesen Grundsatz Fall für Fall geprüft werden. Gegenstand dieser Prüfung ist das Verhältnis zwischen den mit einer Regelung verfolgten Zielen und den zu deren Erreichung eingesetzten Mitteln. Diese Ziele und Mittel können sich von einer Regelung zur anderen beträchtlich voneinander unterscheiden; dann muß aber auch bei der Prüfung des zwischen ihnen bestehenden Verhältnisses je nach diesen Unterschieden differenziert werden.

Zu diesem bereits ausreichenden Grund kommt hinzu, daß das Tribunal administratif allein in der Rechtssache 272/81 (RU-MI) eine Frage nach der Auslegung der einschlägigen Verordnung gestellt hat.

Die vorliegenden Schlußanträge befassen sich deshalb nur mit dieser Rechtssache.

I — Hier zunächst der Sachverhalt:

Die Firma RU-MI (Rungis-Milk) S.à r.l. mit einem Gesellschaftskapital von 500 000 FF beteiligte sich am 14. Mai 1979 an einer Ausschreibung von 250 t Magermilchpulver, die in Anwendung der Verordnung Nr. 1844/77 der Kom-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

mission vom 10. August 1977 durchgeführt wurde. Nach Artikel 1 der Verordnung wird für die auf diese Weise durch Ausschreibung verkaufte Milch, wenn sie unter anderem nach einer der Formeln in Absatz 1 des Anhangs zur Verordnung Nr. 368/77 der Kommission vom 23. Februar 1977 denaturiert wird [1], eine Sonderbeihilfe gewährt.

Da das Angebot der Firma RU-MI nicht über dem von der Kommission festgesetzten Höchstbetrag der Beihilfe lag und gleichzeitig die erforderliche Bankkaution gestellt wurde, wurde es am 22. Mai 1979 von der Firma Interlait angenommen, die von der zuständigen französischen Interventionsstelle, dem FORMA [2], mit der Durchführung der Ausschreibungs- und Denaturierungsvereinbarungen betraut ist. Mit Vertrag vom 22. und 28. Mai 1979 verkaufte die Firma RU-MI unter anderem 50 t aus den Ausschreibungsbeständen an die Firma Biard, deren Betriebsstätten von der Firma Interlait zur Denaturierung zugelassen sind, mit der Maßgabe, daß die Firma Biard die Denaturierung nach der Formel I B in Absatz 1 des Anhangs zur Verordnung Nr. 368/77 durchführen sollte. Nach dieser Formel besteht die Denaturierung darin, daß je 100 kg Magermilchpulver mindestens zugesetzt werden: 20 kg Fischmehl, nicht desodoriert oder, nach entsprechender Behandlung, mit noch ausgeprägtem Geruch, 300 g Eisen in Form von Eisen(II)-Sulfat als Heptahydrat, und 120 g Kupfer, in Form von Kupfer(II)-Sulfat als Pentahydrat. Mit Bescheid vom 6. Juni 1979 gestattete die Firma Interlait der Firma RU-MI die Verarbeitung, mit der Bemerkung, daß die Denaturierung in Anwesenheit eines zugelassenen Kontrolleurs stattfinden müsse. Die Denaturierung fand dann tatsächlich vom 11. bis 16. Juni 1979 im Beisein des Kontrolleurs im Betrieb der Firma Biard statt; Stichproben des Verarbeitungserzeugnisses wurden zu Analysezwecken entnommen.

Im Anschluß an diese vom Bureau des produits laitiers des Service vétérinaire d'hygiène alimentaire des Landwirtschaftsministeriums durchgeführten Analysen teilte die Firma Interlait der Firma RU-MI mit Schreiben vom 21. August 1979 mit, sie könne ihr weder die in Artikel 13 Absatz 7 der Verordnung Nr. 1844/77 vorgesehene Denaturierungsbescheinigung ausstellen noch, vorbehaltlich eines gegenteiligen Bescheids des FORMA, die Kaution erstatten. Die Analysen hatten nämlich „eine Normabweichung der Denaturierung aufgrund der Größe der Kupfersulfatpartikel" ergeben, die „zu einer Uneinheitlichkeit des Gemisches [führt] und deshalb keine genaue Bestimmung zuläßt". Da ihr keine Denaturierungsbescheinigung ausgestellt wurde, erhielt die Firma RU-MI die Beihilfe, mit der sie fest gerechnet hatte, nicht, denn nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 1844/77 erfolgt die Auszahlung nur auf Vorlage dieser Bescheinigung. Da der FORMA darüber hinaus die Kaution nicht freigab, belief sich der Verlust der Firma RU-MI aus der Zurückhaltung der Kaution und der Verweigerung der Denaturierungsbeihilfe für die in Rede stehenden 50 t auf 270 100 FF.

Mit Schreiben vom 17. September 1979 verlangte die Firma RU-MI vom FORMA die Zahlung der Beihilfe und die Freistellung der Kaution. Sie machte insbesondere geltend, daß die Firma Biard ihr gegenüber bestätigt habe, Kupfersulfat verwendet zu haben, das sie seit Jahren von einem bestimmten Lieferanten beziehe, und daß dieses Unternehmen zu keinem Zeitpunkt an den Nor-

1 — Artikel 9 Absatz 2 erster Unterabsatz der Verordnung Nr. 1844/77.

2 — Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles.

men hinsichtlich der Korngröße gezweifelt habe. Weiterhin erklärte sie, von der denaturierten Ware sei bei ihr nichts mehr vorhanden, weil diese inzwischen, wie es die Verordnung Nr. 1844/77 verlange, verwertet worden sei. Sie wiederholte sodann mit Beschwerdeschreiben vom 17. Januar 1980 ihren Antrag und bat um eine rechtsmittelfähige Entscheidung.

Mit Fernschreiben vom 7. Februar 1980 an die Kommission erklärte der FORMA unter anderem, nach seiner Auffassung sei der Zweck der Verordnung erreicht worden, „da die Interventionsstelle sich davon überzeugt hat, daß das Pulver zum Zwecke der Verfütterung an Schweine und Geflügel denaturiert worden ist", und bat um Mitteilung, ob es „angesichts des Mißverhältnisses zwischen der Sanktion und dem festgestellten Verstoß" nicht möglich sei, „die Beihilfe auszuzahlen und die Kaution freizustellen oder eine Strafe zu verhängen".

Die Kommission regte daraufhin die Durchführung einer zusätzlichen Analyse an. Die Ergebnisse dieser Analyse teilte der Service vétérinaire d'hygiène alimentaire dem FORMA mit Schreiben vom 19. Mai 1980 mit; sie lauten wie folgt:

— „die Mindestmengen nach der im Anhang zur Verordnung Nr. 368/77 definierten Formel I B beigemischter Indikatorstoffe sind eingehalten";

— „auch die Anforderungen an die Merkmale, denen die verwendeten Denaturierungsmittel entsprechen müssen, sind erfüllt; insbesondere haben mindestens 30 % der Kupfersulfatpartikel eine Größe von unter 200 Mikron", wie es in Absatz 3 Buchstabe B dieses Anhangs vorgeschrieben ist;

— dagegen ist das verwendete Kupfer(II)-Sulfat entgegen der Vorschrift in Absatz 3 Buchstabe D des Anhangs „in der ... Stichprobe des ... Endprodukts nicht gleichmäßig verteilt", denn es wurden „ganz beträchtliche Größenunterschiede" bei den Körnern „festgestellt und dabei große unzerstoßene Kristalle von bis zu mehreren Millimetern vorgefunden".

Aus diesen Angaben folgt meines Erachtens, daß die Firma RU-MI allein die Vorschrift über die gleichmäßige Verteilung nicht eingehalten hat. Da mindestens 30 % der Partikel eine Größe von unter 200 Mikron hatten, kann der Firma dagegen nicht vorgeworfen werden, sie haben auch gegen die Bestimmung, wonach das Kupfersulfat fein gemahlen sein muß, verstoßen.

Der FORMA teilte diese Ergebnisse der Kommission mit Fernschreiben vom 17. Juni 1980 mit, in dem er darauf hinwies, daß die schlechte Verteilung des Kupfersulfats bei der ersten Analysereihe festgestellt worden und eine zusätzliche Analyse insoweit unmöglich sei, da keine Stichprobe des Erzeugnisses mehr vorhanden sei.

Mit Fernschreiben vom 7. Juli 1980 erklärte die Kommission, aufgrund der vom FORMA getroffenen Feststellung, daß das „Denaturierungsmittel in der Partie Milchpulver nicht gleichmäßig verteilt sei", könne der EAGFL [1] die betreffende Beihilfe nicht finanzieren.

Inzwischen hatte die Firma RU-MI beim Tribunal administratif Paris am 23. Juni 1980 Anfechtungsklage dagegen erhoben, daß der FORMA ihre Beschwerde vom 17. Januar 1980 und ihren Antrag auf Ausstellung der Denaturierungsbescheinigung abgelehnt hatte, die ihr den Anspruch auf die Zahlung von 270 100 FF eröffnen würde. Zur Begründung ihres Antrags machte sie insbesondere gel-

1 — Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

tend, die im vorliegenden Fall erfolgte Anwendung der Verordnung Nr. 1844/77 durch den FORMA stehe im Widerspruch zu dem Zweck der Verordnung und verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da das Erzeugnis nur geringfügig von der Norm abgewichen sei.

Da die Beurteilung der Begründetheit dieses Klageantrags von der Auslegung der betreffenden Gemeinschaftsverordnung und der Entscheidung über deren Gültigkeit abhängt, hat das Tribunal administratif Paris das Verfahren ausgesetzt und Sie um Vorabentscheidung über folgende Fragen gebeten:

1. Darf ein Unternehmen auch dann von der Sonderbeihilfe nach der Verordnung Nr. 1844/77 völlig ausgeschlossen werden, wenn die Denaturierung des betreffenden Erzeugnisses nur ganz geringfügig von der üblichen Norm abweicht?
2. Wenn ja, verstößt diese Verordnung nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder ist sie rechtsgültig, soweit nach dem Wortlaut der Artikel 13 Absatz 7 und 14 sowohl dann, wenn überhaupt keine Denaturierung stattgefunden hat, als auch bei einer zwar erfolgten, aber nicht ganz mit der Norm übereinstimmenden Denaturierung dieselbe Sanktion verhängt werden kann?

II — Die erste Vorlagefrage ist auf die Auslegung der Verordnung gerichtet. Wie der Anwalt der Firma RU-MI deutlich gemacht hat, geht die Frage dahin, ob mit einer flexiblen Auslegung dieser Verordnung verhindert werden kann, daß ein Unternehmen, das in gutem Glauben gehandelt hat, wegen einer nicht nur von ihm, sondern auch von der Interventionsstelle als sehr leicht bezeichneten Abweichung von einer der technischen Verordnungsbestimmungen eine sehr hohe Beihilfe in vollem Umfang verliert.

Bevor ich meine Antwort auf diese Frage gebe, möchte ich zunächst zu ihrer Formulierung etwas bemerken. Die Worte „übliche Norm" können meines Erachtens so nicht stehenbleiben. Diesen Ausdruck benutzt das vorlegende Gericht für das Erfordernis der gleichmäßigen Verteilung des Kupfersulfats, also für eine durch die Gemeinschaftsregelung aufgestellte zwingende — und keine üblicherweise anerkannte — Voraussetzung.

Nach meinem Dafürhalten wird somit die Frage gestellt, ob die Verordnung Nr. 1844/77 dahin auszulegen ist, daß die vorgesehene Sonderbeihilfe dann nicht in vollem Umfang verweigert werden darf, wenn bei der Denaturierung eines Erzeugnisses nur ganz geringfügig von den Verordnungsbestimmungen abgewichen worden ist.

1. Eine derartige Auslegung halte ich für völlig unmöglich.

Sie läuft nämlich darauf hinaus, daß von der nationalen Interventionsstelle verlangt würde, sich über die Verordnungsbestimmungen hinwegzusetzen, nach denen die Auszahlung der Beihilfe von der Vorlage der Denaturierungsbescheinigung und deren Ausstellung von der vorgeschriebenen gleichmäßigen Verteilung des Kupfersulfats abhängig ist. Bei dieser Auslegung würde mit anderen Worten der Interventionsstelle gestattet, die geltenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen nicht vollständig anzuwenden. Aber welche anderen Bestimmungen sollte sie dann statt dessen anwenden? Welchen Inhalt sollten diese haben? Wer sollte sie erlassen? Sollte etwa die Interventionsstelle als zusätzlicher Gemeinschaftsgesetzgeber tätig werden? Die Konsequenzen dieses Auslegungsvorschlags sind offensichtlich unannehmbar.

Eine Verordnung ist definitionsgemäß in allen ihren Teilen verbindlich, solange nicht entschieden worden ist, daß sie ganz oder teilweise mit einer vorrangigen Bestimmung des Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist. Das steht in Artikel 189 Absatz 2 EWG-Vertrag und im Schlußsatz sämtlicher Verordnungen, auch der hier in Rede stehenden, bei denen keine Ausnahme von diesem Grundsatz gemacht worden ist. Folglich rechtfertigt nichts die Annahme, zwischen bestimmten Vorschriften der Verordnungen Nrn. 368/77 und 1844/77 bestehe in bezug auf die rechtliche Verbindlichkeit eine Rangordnung, wobei die rein technischen Bestimmungen als nachrangig, wenn nicht gar als Kann-Bestimmungen anzusehen seien. Die Rolle der nationalen Interventionsstellen, also auch des FORMA, beschränkt sich daher auf die bloße Durchführung „der Interventionen im Zusammenhang mit der Verwaltung der Gemeinschaftsmittel" [1]; sie dürfen das Gemeinschaftsrecht weder auslegen noch seine rechtliche Bedeutung beurteilen. Maßt sich eine nationale Interventionsstelle diese Kompetenz an, so läuft sie Gefahr, daß der EAGFL die Erstattung der von ihr auf dieser Grundlage ausgezahlten Beträge verweigert [2].

2. Diese Auffassung wird durch zwei ihrer Urteile bestätigt, die gewisse Parallelen zu dem vorliegenden Fall aufweisen.

In den verbundenen Rechtssachen 146, 192 und 193/81, Baywa und andere, wurde die Frage gestellt, ob eine Prämie für die Denaturierung von Getreide nur dann zu Unrecht gewährt worden sei, wenn die denaturierten Erzeugnisse noch für die menschliche Ernährung verwendet werden könnten, oder bereits dann, wenn die Normen des in der einschlägigen Gemeinschaftsregelung festgelegten Denaturierungsverfahrens nicht eingehalten worden seien, mit anderen Worten, ob eine nationale Interventionsstelle die Vorschriften über das anzuwendende Verfahren außer acht lassen dürfe, wenn das Ziel der Regelung nachweislich erreicht worden sei. Dazu hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Mai 1982 entschieden, schon aus dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmung gehe hervor, „daß bei Denaturierung durch Kornfärbung nur das gemeinschaftsrechtlich festgelegte Verfahren angewandt werden darf" [3]. Er hat weiter ausgeführt: „Diese Vorschrift ist zwingend. Dies steht im übrigen im Einklang mit dem in der Rechtsprechung des Gerichtshofes wiederholt herangezogenen Grundsatz, daß die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und insbesondere der Verordnungen des Rates oder der Kommission, durch die Ansprüche auf aus Gemeinschaftsmitteln finanzierte Leistungen begründet werden, eng auszulegen sind. Außerdem brächte [ihre] Nichtanwendung ... eine doppelte Gefahr mit sich: Zum einen könnte die Frage, ob der Weizen oder Roggen durch die zur Denaturierung angewandten Methoden für die menschliche Ernährung unbrauchbar geworden ist, von einem Mitgliedstaat zum anderen und sogar innerhalb jedes Mitgliedstaats verschieden beantwortet werden; zum anderen könnte die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer, die Anspruch auf eine Denaturierungsprämie aus den Gemeinschaftsmitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) erheben, beeinträchtigt werden" [4]. Diese

1 — Französisches Dekret Nr. 61-827 vom 29. Juli 1961 zur Errichtung des FORMA in seiner geänderten Fassung.

2 — Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 — Niederlande/Kommission —, Slg. S. 245;
Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 18/76 — Bundesrepublik Deutschland/Kommission —, Slg. S. 343.

3 — Firma Baywa AG und andere, Randnummer 9 der Entscheidungsgründe.

4 — Randnummer 10 der Entscheidungsgründe.

Antwort gilt mit derselben Begründung selbstverständlich auch für den Fall einer für die Denaturierung von Magermilchpulver zur Verfütterung an andere Tiere als junge Kälber vorgesehenen Sonderbeihilfe, die, obwohl die denaturierte Milch ihrem durch die Gemeinschaftsregelung festgelegten bestimmungsgemäßen Verbrauch zugeführt wurde, verweigert wird, weil ein Bestandteil der Denaturierungsformel entgegen dieser Regelung in dem Gemisch nicht gleichmäßig verteilt war.

In der Rechtssache 101/78, Granaria, waren Sie mit der Frage befaßt, ob die niederländische Interventionsstelle in Anwendung einer später für ungültig erklärten Verordnung gehalten war, Antragstellern, die nicht die in dieser Verordnung vorgesehenen Voraussetzungen erfüllten, die Erteilung einer Bescheinigung zu verweigern, solange die Verordnung nicht für ungültig erklärt worden war. Sie haben darauf geantwortet: „Aus dem im Vertrag zugrunde gelegten System der Gesetzgebung und Rechtsprechung ergibt sich . . ., daß im Hinblick auf die Wahrung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit in der Gemeinschaft zwar den einzelnen eine Möglichkeit eröffnet wird, die Gültigkeit von Verordnungen vor Gericht in Frage zu stellen, daß dieser Grundsatz aber ebenfalls für alle dem Gemeinschaftsrecht unterstehenden Personen und Stellen die Verpflichtung mit sich bringt, die volle Wirksamkeit von Verordnungen insoweit anzuerkennen, als diese nicht von einem zuständigen Gericht für ungültig erklärt worden sind." Sie haben somit entschieden, die nationale Behörde habe einen Antrag auf Erteilung der Bescheinigung ablehnen müssen, wenn ein Unternehmen nicht die vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt habe [1].

In der vorliegenden Rechtssache geht es also nicht um die Auslegung, sondern um die Gültigkeit der nicht eingehaltenen Bestimmung.

III — Darauf ist die zweite Frage gerichtet, um deren Beantwortung sie das Tribunal administratif Paris bittet und die dahin geht, ob die Verordnung Nr. 1844/77 nicht insoweit gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt, als sie die Bestimmung enthält, daß sowohl dann, wenn überhaupt keine Denaturierung stattgefunden hat, als auch bei einer zwar erfolgten, aber nicht ganz mit der Norm übereinstimmenden Denaturierung, dieselbe Sanktion verhängt werden kann.

1. Die so formulierte Frage kann schwerlich eine andere Antwort als die erhalten, daß die Verordnung Nr. 1844/77 in der Tat den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt. Es widerspricht eindeutig diesem Grundsatz — ja man könnte sogar sagen, schon dem Billigkeitsempfinden —, für den Verstoß gegen eine wesentliche Verpflichtung und für denjenigen gegen eine in demselben Rechtsakt vorgesehene offensichtlich untergeordnete Verpflichtung ein und dieselbe Sanktion zu verhängen. Das hat im übrigen der Gerichtshof in seinem Urteil Buitoni [2] entschieden, auf das sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens im vorliegenden Verfahren nachdrücklich als Präzedenzfall berufen und dessen Tenor die Formulierung der Vorlagefrage beeinflußt hat.

Es ist allerdings fraglich, ob diese Problematik tatsächlich die des vorliegenden Falles ist. Wird denn auch in der Rechtssache RU-MI durch eine Gemeinschaftsverordnung wirklich ein und dieselbe Sanktion für die Verletzung einer we-

1 — Urteil vom 13. Februar 1979 — Granaria — Slg. S. 623, Randnummern 3 bis 6 der Entscheidungsgründe.

2 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 — S.A. Buitoni/FORMA —, Slg. S. 685, Randnummern 20 und 21 der Entscheidungsgründe.

sentlichen Verpflichtung (hier die überhaupt nicht durchgeführte Denaturierung) und die Verletzung einer eindeutig zweitrangigen Verpflichtung (die zwar erfolgte, aber nicht ganz mit der Norm übereinstimmende Denaturierung) verhängt? Wenn sich die Rechtssache RU-MI in dieses Muster nicht einordnen läßt, dann darf man es nicht bei der von mir gerade gegebenen Antwort belassen, auch wenn diese zu der Formulierung der Frage sehr gut paßt. Da das Tribunal administratif Paris durch seine Vorabentscheidungsvorlage zum Ausdruck gebracht hat, daß es die Auslegung des Gemeinschaftsrechts für die Entscheidung des Rechtsstreits für erforderlich hält, wäre ihm bei einer insoweit neben der Sache liegenden Antwort jede Entscheidungsmöglichkeit genommen.

Nun, aus zwei Gründen meine ich, daß zwischen dem Wortlaut dieser Frage und den gemeinschaftsrechtlichen Problemen, die sich in der Rechtssache besonders unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes stellen, eine zu große Diskrepanz besteht. Der erste Grund hat mit der Verwendung des Wortes „Sanktion" zu tun. Dieser Begriff ist fehl am Platz, denn es handelt sich hier um die Verweigerung einer *Beihilfe*, das heißt eines Vorteils, der mit einer Tätigkeit (der Verarbeitung zu Futtermitteln) zusammenhängt, zu der die Eigentümer der Magermilch nicht *gezwungen* waren. In diesem Sinne haben Sie in Ihrem Urteil Pardini vom 26. Juni 1980 entschieden, in dem es um die Auslegung und die Gültigkeit einer Bestimmung ging, nach der die eventuell bei Verlust von Ausfuhrlizenzen ausgestellten Zweitschriften nicht zur Ausfuhr berechtigten. Der vorlegende Richter hatte diese Bestimmung als äußerst schwere Sanktion bezeichnet, während Sie es für angezeigt hielten, „vorab ... darauf hinzuweisen, daß die betreffenden Verordnungsbestimmungen nicht so verstanden werden können, als belegten sie den Marktteilnehmer im Falle des Verlustes der Lizenz mit einer ‚Sanktion' im eigentlichen Sinne" [1].

Ist der der Fragestellung zugrundeliegende Vergleich zwischen dem Unternehmer, der unter offensichtlichem Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1844/77 überhaupt keine Denaturierung vorgenommen hat, und demjenigen, der zwar dieser wesentlichen Verpflichtung nachgekommen ist, jedoch eine technische Vorschrift über die Art und Weise der Denaturierung nicht eingehalten hat, sachdienlich? Ich bezweifle das. Der erste zum Vergleich gestellte Fall dürfte nämlich ein rein theoretisches Beispiel sein, da es wegen der vorgesehenen Sicherungen sehr riskant wäre, bei einer Ausschreibung gemäß der Verordnung Nr. 1844/77 ein Angebot abzugeben und anschließend keine Denaturierung vorzunehmen oder vornehmen zu lassen. Dadurch, daß zum einen bei Abgabe des Angebots eine hohe Bankgarantie gestellt werden muß und zum anderen die Beihilfe erst nach Abschluß der Denaturierung ausbezahlt wird — die darüber hinaus in einem zugelassenen Betrieb und in Anwesenheit eines amtlichen Kontrolleurs durchzuführen ist —, wird meines Erachtens bei einer derartigen Ausschreibung die Teilnahme sowohl eines unredlichen Unternehmers, der beabsichtigt, keine Denaturierung vorzunehmen, als auch eines Unternehmers ausgeschlossen, der nicht über die zur Erfüllung seiner Verpflichtungen notwendigen technischen, finanziellen oder kommerziellen Kapazitäten verfügt.

Doch wenn diese Frage umformuliert werden sollte, wie ist sie dann zu verstehen? Genügt es, den Hinweis auf den Unternehmer, der nicht denaturiert hat,

1 — Rechtssache 808/79 — Fratelli Pardini SpA —, Slg. S. 2103, Randnummer 14 der Entscheidungsgründe.

zu streichen und zu fragen, ob nicht ein mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unvereinbares Mißverhältnis zwischen dem Verstoß gegen die Gemeinschaftsregelung und der deswegen verhängten Sanktion besteht?

Mit der Kommission bin ich der Ansicht, daß der Verstoß gegen die in Rede stehende Bestimmung, vorausgesetzt, diese war zur Erreichung des mit der Gemeinschaftsregelung verfolgten Ziels unbedingt notwendig, nur zur Verweigerung der Beihilfe führen konnte, denn eine weniger einschneidende Lösung hätte keine hinreichend abschreckende Wirkung, um die Verfütterung der denaturierten Milch an Kälber zu verhindern. Deshalb kann meines Erachtens die Lösung, wie sie in der Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission vom 26. Juli 1979 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für zu Mischfutter verarbeitete Magermilch und für zur Kälberfütterung bestimmtes Magermilchpulver sowie in der dazu ergangenen Änderungsverordnung Nr. 2851/80 der Kommission vom 31. Oktober 1980 zu finden ist, nicht auf den vorliegenden Fall ausgedehnt werden. Nach der erstgenannten Verordnung vermindert sich der Beihilfebetrag in dem Maße, wie der Wassergehalt die vorgeschriebene Norm übersteigt [1]; nach der zweiten Verordnung kann in bestimmten Fällen die Beihilfe gegen Stellung einer Kaution gewährt werden, wenn das hergestellte Erzeugnis nicht die verlangte Milchmenge enthält [2]. Diese Lösungen sind nicht übertragbar, da mit ihnen nicht die gleichen Ziele verfolgt werden wie mit der Verordnung Nr. 184/77, eine Voraussetzung, die — wie Generalanwalt Reischl in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Zuckerfabrik Franken [3] hervorgehoben hat — insoweit unverzichtbar ist: Die Verordnung Nr. 1725/79 in ihrer geänderten Fassung hat bezüglich der Kälberfütterung nicht den Zweck — und konnte ihn nicht haben —, Betrugsfälle im Zusammenhang mit einer zweckfremden Verwendung zu verhindern.

Diese Überlegungen befriedigen jedoch noch nicht: Bei einer Entscheidung dahin, daß der Verstoß gegen eine Verordnungsbestimmung die Verweigerung jeglicher Beihilfe unter der Voraussetzung rechtfertigt, daß diese Bestimmung zur Erreichung eines in der Verordnung festgelegten Ziels nicht offensichtlich überflüssig ist, würde die Vorlagefrage im Ergebnis durch eine andere Frage beantwortet. Denn es würde dann vom Tribunal administratif Paris verlangt, daß es selbst die Gültigkeit dieser Bestimmung beurteilt, obwohl es doch gerade Sie gebeten hat, dies zu tun.

Ich meine deshalb, daß die nicht eingehaltene Bestimmung auf eine andere Weise am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen ist. Der Vergleich darf nicht zwischen der Bestimmung und den Folgen ihrer Verletzung vorgenommen werden; vielmehr muß, wie der Vertreter des FORMA in der mündlichen Verhandlung vorgeschlagen hat, die Bestimmung an dem Verordnungsziel, dessen Erreichung sie sicherstellen soll, gemessen werden.

Die eigentliche Frage, von der die Lösung in dieser Rechtssache abhängt, geht deshalb meines Erachtens dahin, ob die Vorschrift in Abschnitt 3 Buchstabe D des Anhangs zur Verordnung Nr. 368/77, wonach das in der Denaturierungsformel I B gemäß Abschnitt I dieses Anhangs verwendete Kupfersulfat gleichmäßig verteilt sein muß, zur Erreichung des Ziels der Verordnung Nr. 1844/77,

1 — Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 4.

2 — Neue Unterabsätze von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1725/79.

3 — Rechtssache 77/81.

nämlich zu verhindern, daß die auf diese Weise denaturierten Erzeugnisse zur Verfütterung an junge Kälber benutzt werden, offensichtlich überflüssig ist oder nicht. Wird diese Frage bejaht, dann muß man zu der Schlußfolgerung kommen, daß der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt wurde.

Hinzufügen möchte ich noch, daß der Gerichtshof meines Wissens bisher noch nicht die Gelegenheit hatte zu prüfen, ob eine derartige Bestimmung im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gültig ist.

2. Der hier in Frage stehende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der „eine strikte Verhältnismäßigkeit zwischen dem gesetzlichen Ziel, das der Gesetzgeber verfolgt, und den zur Verwirklichung dieses Ziels gewählten Mitteln verlangt" [1], ist seit langem in Ihrer Rechtsprechung anerkannt; die ersten Urteile, in denen dieser Grundsatz, wenn auch beschränkt auf Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung des EWG-Vertrags, angewendet wurde, stammen vom 17. Dezember 1970 [2]. Auf dem Gebiet der Landwirtschaft ist eine Illustration dieses Grundsatzes, der im übrigen der gesamten „Rechtsordnung der Gemeinschaft zugrunde liegt" [3], bereits in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag zu finden, dem zufolge eine gemeinsame Organisation der Märkte „alle zur Durchführung [der gemeinsamen Agrarpolitik] erforderlichen Maßnahmen einschließen [kann]"; negativ ausgedrückt heißt das, daß es den Gemeinschaftsbehörden untersagt ist, andere Maßnahmen als diejenigen zu ergreifen, die zur Erreichung der jeweiligen Ziele notwendig sind [4].

Eine Verletzung des Grundsatzes setzt nicht nur voraus, daß ein Mißverhältnis zwischen dem verfolgten Ziel und den angewandten Mitteln besteht, sondern dieses Mißverhältnis muß offenkundig sein [5]. Dieses Erfordernis halte ich für gerechtfertigt. Die der Verhältnismäßigkeitskontrolle unterworfenen Regelungen ergehen meistens in Bereichen, welche die Beurteilung einer komplexen wirtschaftlichen Situation, im vorliegenden Fall die Beurteilung der Lage auf dem Markt für Milcherzeugnisse, erforderlich machen. Wir haben es folglich mit einem Sektor zu tun, in dem den Gemeinschaftsbehörden bei der Festlegung der geeigneten Normen ein weiter Ermessensspielraum zuzuerkennen ist, der seine Grenzen nur im Falle eines flagranten Verstoßes gegen eine höherrangige Rechtsvorschrift finden muß.

3. Im vorliegenden Fall ist zwischen den Verfahrensbeteiligten unstreitig, daß mit der Verordnung Nr. 1844/77 zwei gleichrangige Ziele verfolgt werden.

Das erste ist die Denaturierung der Milch, die dadurch zur menschlichen Ernährung ungeeignet gemacht werden soll. Für die Erreichung dieses Ziels genügt der Zusatz von nicht desodoriertem Fischmehl.

Das zweite Ziel besteht darin, die Verwendung der auf diese Weise denaturier-

1 — Neri, „Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit communautaire agricole", Revue trimestrielle de droit européen 1981, Nr. 4, S. 653.

2 — Rechtssachen 11/70 — Internationale Handelsgesellschaft —, Slg. S. 1125, und 25/70 — Köster —, Slg. S. 1161.

3 — Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 112/80 — Dürbeck —, Slg. S. 1095, Randnummer 40 der Entscheidungsgründe.

4 — In diesem Sinne: Druesne, „La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière agricole", 5e thème: Principe de proportionnalité, Revue du Marché Commun Nr. 224, Februar 1979, S. 84.

5 — Urteil vom 5. Juli 1977 in der Rechtssache 114/76 — Bela-Mühle —, Slg. S. 1211, Randnummer 7 der Entscheidungsgründe;
Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 — S.A. Buitoni —, Slg. S. 677, Randnummer 19/20 der Entscheidungsgründe;
Urteil vom 21. Juni 1979 in der Rechtssache 240/78 — Atalanta Amsterdam BV —, Slg. S. 2137, Randnummern 14 und 15 der Entscheidungsgründe.

ten Milch zur Verfütterung an junge Kälber unmöglich zu machen. Diese Zielsetzung kommt in der dritten Begründungserwägung der Verordnung klar zum Ausdruck. Dort heißt es: „Angesichts der Höhe der zu gewährenden Beihilfe sind Maßnahmen erforderlich, die gewährleisten, daß das Magermilchpulver bestimmungsgemäß verwendet wird. Zu diesem Zweck ist die in der Verordnung (EWG) Nr. 368/77 vorgesehene Verpflichtung für den Käufer zu übernehmen, das Magermilchpulver zu denaturieren ..., um seine Verwendung zur Kälberfütterung auszuschließen." Dieses Ziel ist deshalb gerechtfertigt, weil die Beihilfe für Magermilchpulver zur Verfütterung an Tiere mit Ausnahme von jungen Kälbern beträchtlich höher ist — wie wir in der mündlichen Verhandlung gehört haben, beträgt sie rund 100 ECU pro 100 kg — als die Beihilfe, die für zur Kälberfütterung bestimmtes Magermilchpulver vorgesehen ist (rund 60 ECU für dieselbe Menge). Die Vorschriften, mit denen die Kommission verhindern will, daß das Erzeugnis einer zweckwidrigen Bestimmung zugeführt wird, sind diejenigen über die anderen Bestandteile als Fischmehl: Eisen- und Kupfersulfat für die hier in Rede stehende Formel. Daher muß allein im Hinblick auf dieses Ziel geprüft werden, ob die Vorschrift über die gleichmäßige Verteilung des Kupfersulfats offensichtlich überflüssig ist. Das ist nach meiner Ansicht die Kernfrage in dieser Sache.

4. Die Firma RU-MI erklärt uns, gestützt auf ein Sachverständigengutachten, wenn dem Gemisch die nach der Formel I B vorgeschriebene Mindestmenge Kupfersulfat — die im vorliegenden Fall sogar weit überschritten worden sei — beigemischt werde und mindestens 30 % der Partikel dieses Sulfats eine Größe von unter 200 Mikron hätten, dann sei in vollem Umfang gewährleistet, daß das auf diese Weise erlangte Endprodukt nicht einer zweckfremden Verwendung zugeführt und an junge Kälber verfüttert werden könne.

Die Kommission versichert uns dagegen ebenfalls unter Berufung auf einen Sachverständigen, die gleichmäßige Verteilung sei notwendig, damit die Gefahr ausgeschlossen werde, daß eine bestimmte Menge Milchpulver, in der das Sulfat nicht verteilt worden sei, physikalisch von dem übrigen Gemisch getrennt und infolgedessen an junge Kälber verfüttert werden könne. Diese Trennung sei technisch möglich — entweder durch Aussieben oder Vibrationsverfahren — und angesichts der beträchtlichen Differenz zwischen der Beihilfe für die Kälberfütterung einerseits und die Verfütterung an andere Tiere andererseits wirtschaftlich lohnend.

Genau diesem Argument hält die Firma RU-MI entgegen, was die technischen Gesichtspunkte anbelange, so gebe es kein Sieb, das fein genug sei, um die Kupfersulfatpartikel zurückzuhalten; in wirtschaftlicher Hinsicht würde die von der Kommission geschilderte Trennung, selbst wenn sie technisch möglich wäre, den Transport der denaturierten Milch zu einem Unternehmen erforderlich machen, das über die geeigneten Siebanlagen verfügte, was die ganze Aktion unerschwinglich teuer machen würde.

Ich halte den Standpunkt, den die Klägerin des Ausgangsverfahrens in dieser Diskussion vertritt, für fundierter als den der Kommission. Insbesondere ihre Argumente gegen die Einwände der Kommission dürften schwerlich widerlegt werden können.

Deshalb beantrage ich folgende Entscheidung des Gerichtshofes:

Sind alle übrigen durch die Verordnung Nr. 1844/77 der Kommission vorgeschriebenen Voraussetzungen, insbesondere die hinsichtlich der für die Denaturierung des Milchpulvers nach der Formel I B in Absatz I des Anhangs zur Verordnung Nr. 368/77 der Kommission verlangten Mindestmenge Kupfersulfat, erfüllt, dann ist das in Absatz 3 Buchstabe D dieses Anhangs vorgesehene Erfordernis der *gleichmäßigen* Verteilung dieses Sulfats wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ungültig, da es für die Erreichung des mit der Verordnung Nr. 1844/77 verfolgten Zwecks, zu verhindern, daß die auf diese Weise denaturierten Erzeugnisse zur Verfütterung an junge Kälber verwendet werden, offensichtlich überflüssig ist.