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. Schon wegen ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem der Gemeinschaft entfaltet die Verordnung unmittelbare Wirkungen und ist somit geeignet, den einzelnen Rechte zu verleihen, welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.

In der Rechtssache 65/75

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Pretura Padua in der vor dieser anhängigen Strafsache gegen

RICCARDO TASCA

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 30 EWG-Vertrag sowie der Verordnung Nr. 1009/67/EWG des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. Nr. 308, S. 1), insbesondere des Artikels 35 dieser Verordnung,

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 Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß, 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. Nach Artikel 14 des italienischen „decreto legislativo" (Gesetzesdekret) Nr. 896 vom 15. September 1947 (Gazzetta Ufficiale 1947, S. 687) wird unter anderem bestraft, wer Waren zu einem höheren als dem auf der Grundlage des Gesetzesdekrets festgesetzten Preis verkauft.

Das „Comitato Interministeriale dei Prezzi (Interministerieller Preisausschuß, eine italienische Einrichtung, im folgenden „CIP" genannt) erließ am 28. Juni 1974 das „provvedimento" (Verordnung) Nr. 28/1974 (Gazzetta Ufficiale Nr. 171 vom 2. 7. 1974, S. 4463). In Ziffer 1 der Verordnung wurden die Verbraucherhöchstpreise für bestimmte Sorten in- oder ausländischen Zuckers „mit Rücksicht auf die gemeinschaftsrechtlich festgesetzten Erhöhungen und die Marktsituation" ab 1. Juli 1974 für das gesamte Staatsgebiet festgesetzt

- auf 355 Lit/kg für raffinierten Feinzucker in Papiersäcken zu 50 kg;
- auf 375 Lit/kg für raffinierten Feinzucker in Kleinpackungen von 1 kg, 1/2 kg oder 2 kg.

In Ziffer 2 wurde bestätigt, daß wie früher „das Höchstentgelt für das Abpacken des Zuckers in Kleinpackungen" („il compenso massimo per il confezionamento dello zucchero in astucci o pacchi") bei den vorstehend genannten Gewichtseinheiten 17,50 Lit/kg betragen durfte. 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 Groß- und Einzelhandelsvertrieb: 25,70 Lit/kg.

Die genannten Verordnungen wurden zwischenzeitlich durch Neuregelungen ersetzt.

2. Vor der Pretura Padua ist Herr Tasca unter anderem angeklagt, gegen Artikel 14 des Gesetzesdekrets Nr. 896 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 39/74 verstoßen zu haben, indem er in seiner Eigenschaft als persönlich haftender Gesellschafter und Geschäftsführer der Firma Tasca & Co. SAS an einen anderen italienischen Staatsangehörigen eine Partie Feinzucker im Gesamtgewicht von 25 000 kg zu einem Preis von 387,83 Lit/kg verkauft habe.

Das innerstaatliche Gericht hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 11. Juli 1975 folgende Fragen vorgelegt:

1. Hindert die in der EWG-Verordnung Nr. 1009/67 geregelte gemeinsame Marktorganisation für Zucker mit Rücksicht auf die darin getroffene Preisregelung die einseitige Festsetzung eines Höchstverkaufspreises durch einen Mitgliedstaat?
2. Hindern jedenfalls die Vorschriften über den freien Warenverkehr im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag und, was insbesondere Zucker anbelangt, im Sinne des Artikels 35 der EWG-Verordnung Nr. 1009/67 — namentlich das Verbot, im innergemeinschaftlichen Handel Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen anzuwenden — den Erlaß von Höchstpreisen, die nur für das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gelten?
3. Begründen die vorgenannten Gemeinschaftsnormen subjektive Rechte der Wirtschaftsbeteiligten der Gemeinschaft, welche die nationalen Gerichte zu wahren haben, so daß eine innerstaatliche Höchstpreisregelung für diese Wirtschaftsbeteiligten nicht gilt?

In den Entscheidungsgründen führt das nationale Gericht insbesondere aus:

Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 23. Januar 1975 (Galli, 31/74 — Slg. 1975, 47) für Recht erkannt, „ein innerstaatliches System, das durch einen Preisstopp oder das Erfordernis einer behördlichen Genehmigung auf die im Rahmen der genannten gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehene Preisbildung einwirkt", sei mit den Verordnungen des Rates Nr. 120/67 vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide und Nr. 136/66 vom 22. September 1966 über die gemeinsame Marktorganisation für Fette (ABl. 1967, S. 2269; 1966, S. 3025) unvereinbar. Dasselbe habe auch für die Verordnung Nr. 1009/67 zu gelten, deren Preisregelung im wesentlichen mit der Verordnung Nr. 120/67 übereinstimme. Auch bei der Verordnung Nr. 1009/67 sei der Mechanismus zur Bildung der Marktpreise die freie Vereinbarung, der nur Schranken zu dem Zweck gesetzt seien, ein Absinken der Preise unter den Interventionspreis zu verhindern. Dieser Mechanismus werde verfälscht, wenn ein Mitglied Höchstpreise festsetze.

Selbst wenn dem nicht so wäre, bleibe eine derartige Maßnahme dennoch unvereinbar mit der Gemeinschaftsregelung, und zwar aus dem einfachen Grund, daß die Mitgliedstaaten für diesen Bereich nicht mehr zuständig seien. Die Pretura leitet dies aus dem bereits genannten Urteil des Gerichtshofes her, wo es heiße, daß „in den Bereichen, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen — und erst recht, wenn diese Organisation auf einem gemeinsamen Preisniveau fußt —, ... die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt [sind], durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften in den Preisbildungsmechanismus der gemeinsamen Marktorganisation einzugreifen".

Die Rechte, die einzelne aus der Verordnung Nr. 1009/67 herleiten, könnten durch auf dem gleichen Gebiet ergangene innerstaatliche Rechtsnormen nicht beeinträchtigt werden; Herr Tasca sei daher freizusprechen.

3. Der Vorlagebeschluß ist am 22. Juli 1975 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben Herr Tasca, die italienische und die britische Regierung, die Kommission und der Rat schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen. Er hat jedoch die italienische Regierung und die Kommission um schriftliche Beantwortung bestimmter Fragen ersucht.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG

1. Allgemeines

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 Wirtschaftsordnung 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 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 Milcherzeugnisse 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 Frage

Herr Tasca legt dar, die Argumentation aus dem Urteil Galli gelte auch für den vorliegenden Fall; es sei unerheblich, daß die damals in Rede stehenden nationalen Maßnahmen die Produktions- und Großhandelsstufen betroffen hätten, während hier die streitige Regelung für alle Handelsstufen gelte. Wesentlich sei, daß die mit der Verordnung Nr. 1009/67 errichtete Preisregelung im Kern mit der der Verordnung Nr. 120/67 übereinstimme. Zur Bekräftigung dieser Behauptung untersucht Herr Tasca eingehend die Berührungspunkte beider Regelungen, wobei er insbesondere hervorhebt, beide zielten darauf ab, den Unternehmen einen Mindestgewinn zu garantieren, stünden aber der Erzielung eines höheren Gewinnes für den — zur Zeit des Erlasses der beiden Verordnungen zwar theoretischen, im gegenwärtigen, durch Zuckerknappheit und Erhöhung der Weltmarktpreise gekennzeichneten Zeitpunkt jedoch rea-

listischen — Fall nicht entgegen, daß die auf dem Markt frei gebildeten Preise über dem von der Gemeinschaft festgesetzten Schwellenpreis lägen.

Die fragliche italienische Regelung sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, weil a) die Mitgliedstaaten auf dem betreffenden Gebiet jede Zuständigkeit zum Eingreifen verloren hätten und weil b) eine solche Zuständigkeit jedenfalls die Ziele der Gemeinsamen Marktorganisation für Zucker gefährde und deren Funktionieren störe.

a) Jede gemeinsame Marktorganisation müsse, gerade weil sie an die Stelle nationaler Ordnungen getreten sei, als abgeschlossenes Ganzes angesehen werden.

Was insbesondere den Zucker anlange, so stelle Artikel 16 der Verordnung Nr. 1009/67 in der Fassung der Verordnung Nr. 607/72 des Rates vom 23. März 1972 (ABl. L 75, S. 4) der Gemeinschaft das zur Verhinderung einer Preissteigerung erforderliche Instrumentarium zur Verfügung, nämlich eine Abschöpfung bei der Ausfuhr und Subvention bei der Einfuhr.

Zwar heiße es im Urteil Galli, die Mitgliedstaaten hätten — anders als bei Regelungen für die Produktions- und Großhandelsstufe — grundsätzlich die Befugnis behalten, „geeignete Maßnahmen zur Preisgestaltung auf der Einzelhandels- und Verbraucherebene zu treffen". Doch sei die Annahme erlaubt, daß der Gerichtshof sich insoweit nicht endgültig habe festlegen wollen, und die angeführte Stelle erkläre sich wohl daraus, daß die in der Rechtssache Galli fragliche nationale Regelung nur die Produktions- und Großhandelsstufe betroffen habe. In Wirklichkeit sprächen folgende Gesichtspunkte dafür, von einer Unterscheidung nach den verschiedenen Handelsstufen abzusehen:

— Die Gemeinschaft sei nach Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrages verpflichtet, „für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen".

— Nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2931/74 des Rates vom 18. November 1974 (ABl. L 311, S. 8) betreffend die Einführung einer Subvention bei der Einfuhr von Weiß- und Rohzucker sei der Zuschlagempfänger verpflichtet, gerade auf der Verbraucherebene den von der Gemeinschaft festgesetzten Höchstpreis zu berücksichtigen.

— Eine im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation errichtete Preisregelung bedeute mehr als von der Gemeinschaft festgesetzte Preise. Der Gerichtshof habe wiederholt entschieden, daß es nicht im Belieben der Mitgliedstaaten stehe, überall dort gesetzgeberisch tätig zu werden, wo eine ausdrückliche gemeinschaftliche Regelung fehle.

b) Ziel der Gemeinschaftsregelung sei die Erhaltung des Einkommensniveaus der Erzeuger; demgegenüber liefen die Verordnungen des CIP auf eine Einkommensminderung hinaus. Somit habe der italienische Staat einseitig nur eines der Ziele des Artikels 39 des Vertrages verfolgt und sich in Widerspruch zum Vorgehen der Gemeinschaft gestellt, das auf einer anderen Auffassung über die Rangfolge dieser nicht alle in die gleiche Richtung weisenden Ziele beruhe. Es sei bezeichnend, daß das mit der Verordnung Nr. 2931/74 errichtete System von Subventionen bei der Einfuhr nicht darauf ausgerichtet worden sei, die Kosten des gesamten eingeführten Zuckers auf die Höhe des gemeinschaftlichen Schwellenpreises zu senken, der auf diese Weise weiterhin gewissermaßen als Mindestpreis fungiere. Schließlich ergebe sich der liberale Geist der gemeinschaftlichen Zuckerregelung aus zahlreichen Elementen, insbesondere aus Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67, wo es heiße, daß „abgeleitete Interventionspreise unter Berücksichtigung der regionalen Preisunterschiede für Zucker festgesetzt [werden], die bei normaler Ernte und freiem Warenverkehr mit Zucker aufgrund der natürlichen Bedingungen der Marktpreisbildung zu erwarten sind".

Diese Festsetzung von Höchstpreisen für die letzte Handelsstufe müsse auf die Preise in den früheren Handelsstufen zurückschlagen; diese Preise könnten sich also, anders als es die Gemeinschaftsregelung voraussetze, nicht mehr frei bilden.

Nach Ansicht der *italienischen Regierung* ist die erste Frage zu verneinen.

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 Handelsstufe 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 Höchstverkaufpreisen 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 eindeutig 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 vollständig liberalisieren und den außerge-

meinschaftlichen 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 durch und gelangt zu dem Ergebnis, zur Zeit der Ereignisse habe der so errechnete Preis ab Werk über dem von der Gemeinschaft festgesetzten Schwellenpreis und folglich über dem Richt- und Interventionspreis gelegen. Somit hätten die streitigen Höchstpreise 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.

Nach Ansicht des *Rates* ist die Antwort einmal „im Sinn der Preisregelung der Marktorganisationen", insbesondere der gemeinsamen Marktorganisationen für Zucker, und dem anderen „in der Zuständigkeitsverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der ‚allgemeinen Wirtschaftspolitik' zu suchen.

a) Hauptanliegen der Verordnung Nr. 1009/67 sei nicht, daß sich die Preise für laufende Geschäfte um den Richtpreis bildeten, sondern daß Beschäftigung und Lebensstandard der Gemeinschaftserzeuger gewahrt blieben und der freie Warenverkehr in der Gemeinschaft erhalten werde. Dem Ziel, „für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen" (Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrages), sei durch geeignete Festsetzungen von Richt- und Schwellenpreisen Rechnung getragen worden.

Von den in der genannten Verordnung vorgesehenen Preisen könnten nur die Schwellen- und Richtpreise Rechtsfolge auslösen; der Schwellenpreis bewirke die Zahlung einer variablen Unterschiedsabschöpfung für Waren mit einem unter dem Schwellenpreis liegenden Einfuhrpreis, und der Interventionspreis biete die Gewähr, diesen Preis von der Interventionsstelle bei Lieferung der Ware zu erhalten. Der Richtpreis, der im wesentlichen nur der Produktion als Anhaltspunkt diene, sei demgegenüber für die späteren Stufen von untergordneter Bedeutung. Der Gemeinschaft seien in der Verordnung Nr. 1009/67 nur beschränkte Befugnisse übertragen worden, die einzig und allein Grenz- und Interventionsmaßnahmen beträfen. Die Gemeinschaft habe für die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen keine allzu strikte Organisation errichten können, zumal sie dies auch für den Industriesektor nicht getan habe und es sich bei der Trennung zwischen Agrar- und Industrieerzeugnissen mehr um eine Fiktion handele. Da die Hauptverantwortung für die „Wirtschaftspolitik" und insbesondere für die Einzelhandels- und Verbraucherpreise nicht bei der Gemeinschaft liege, habe ferner die Gefahr bestanden, daß ein Bruch zwischen ihrer Preisregelung und der Einzelhandelspreisregelung entstehen würde, wenn die erstere zu starr ausgefallen wäre. Auch die Unterschiede in den Wirtschaftssystemen der Mitgliedstaaten sowie der Überschuß- oder auch Defizit-

charakter ihrer jeweiligen Produktion stünden schließlich einer bis ins kleinste Detail vereinheitlichten Gemeinschaftsregelung entgegen.

Aus diesen Überlegungen folge, daß einzelstaatliche Preismaßnahmen jedenfalls dann rechtswidrig seien, wenn sie sich auf den Interventions- oder den Schwellenpreis auswirkten; könnten sie dagegen allein den Richtpreis betreffen, dann seien sie nur dann mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, wenn sie das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker beeinträchtigten. Die Feststellung im Urteil Galli, daß die Mitgliedstaaten befugt seien, „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" gefährdeten, gelte auch für die davorliegenden Handelsstufen.

b) Artikel 145 des Vertrages weise dem Rat nur die Rolle zu, für die Abstimmung der „Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten" zu sorgen. Dies zeige, daß mit Ausnahme der Gebiete, für die dem Rat im Vertrag ausdrücklich „Entscheidungs"-Befugnis zuerkannt werde (Artikel 145 zweiter Gedankenstrich) zahlreiche Zuständigkeiten, insbesondere für Preisfragen allgemein sowie für die Währungs-, Konjunktur- und Expansionspolitik, in der Hand der Mitgliedstaaten geblieben seien. Auch aus diesem Grund lasse sich nicht sagen, durch die gemeinsame Marktorganisation sei auf den vorgenannten Gebieten jedes nationale Eingreifen ausgeschlossen.

Die Feststellung im Urteil Galli, daß „Artikel 103, der die Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten betrifft, ... nicht für bereits vergemeinschaftete Bereiche wie die Organisation der Agrarmärkte" gelte, schränke die Tragweite des Artikels 103 stark ein. Sie bedeute ferner eine Überbetonung der Artikel 39 und 43 des Vertrages, weil die Gemeinschaft im Agrarbereich selbst bei Vorliegen konjunktureller Schwierigkeiten nur noch aufgrund dieser Artikel eingreifen könne. Die Bedeutung des Artikels 39 werde unter diesen Umständen überzogen, denn die Konjunktur sei darin nicht als gemeinsames Ziel der Agrarpolitik genannt, sondern es werde vielmehr anerkannt, daß „die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verbundenen Wirtschaftsbereich" darstelle.

Solange auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion keine Fortschritte zu verzeichnen seien, sei es problematisch, die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbliebene Wirtschaftspolitik mit der gemeinsamen Agrarpolitik in Einklang zu bringen. Dieses Problem sei unter Abwägung der notwendigen Beachtung der gemeinschaftlichen Marktorganisationsmechanismen und dem nicht minder zwingenden Erfordernis zu lösen, den Mitgliedstaaten nicht die Mittel aus der Hand zu nehmen, die sie zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung auf dem Gebiet des allgemeinen wirtschaftlichen Gleichgewichts brauchen. Dies gelte besonders für Krisenzeiten.

Wenn man der vom Angeklagten des Ausgangsverfahrens vertretenen Ansicht folge, könne sich die Gemeinschaft verpflichtet sehen, ihre Preisregelung — etwa mit dem Ziel Inflationsbekämpfung — zu vervollständigen, was beträchtliche Schwierigkeiten hervorrufen würde.

3. Zur zweiten Frage

Herr Tasca weist zunächst darauf hin, daß die Bedeutung dieser Frage über den Agrarsektor hinausreiche.

Nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstaben d und e der Richtlinie Nr. 70/50/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1969 (ABl. L 13 vom 19. 1. 1970, S. 29) über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere aufgrund des EWG-Vertrags erlassene Vorschriften fallen, seien unter die vorgenannten Maßnahmen diejenigen einzureihen, „die eine etwaige Preiserhö-

hung für die eingeführten Waren entsprechend den mit der Einfuhr verbundenen zusätzlichen Kosten und Belastungen unmöglich machen" oder „die die Preise für Waren in Abhängigkeit vom Gestehungspreis oder der Qualität der inländischen Waren allein in einer solchen Höhe festlegen, daß sich hieraus ein Einfuhrhindernis ergibt". Praktisch stempelten diese Bestimmungen jede Preisfestsetzung durch die einzelstaatlichen Behörden als unzulässig ab, weil eine solche Maßnahme schon aufgrund ihrer Starrheit — wie der Gerichtshof oft genug entschieden habe — immer geeignet sei, die Einfuhr von Erzeugnissen zumindest zu behindern, die wegen ihrer im Vergleich zu den einheimischen Erzeugnissen höheren Produktionskostenbelastung in dem betreffenden Staat nur zu einem höheren Preis als diese abgesetzt werden könnten. Dies gelte erst recht insoweit, als die übrigen Mitgliedstaaten die Preisbildung dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überließen.

Die *italienische Regierung* legt dar, ein nationales System der hier vorliegenden Art widerspreche nicht als solches den Gemeinschaftsbestimmungen auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs und laufe insbesondere nicht dem Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen zuwider. Eine Unvereinbarkeit mit diesen Vorschriften könne sich nur aus den besonderen Umständen eines Einzelfalles ergeben; sie liege zum Beispiel vor, wenn der Höchstpreis niedriger festgesetzt werde als der Schwellenpreis. Dies sei hier nicht der Fall.

Die *britische Regierung* leitet aus der Rechtssprechung 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 Regelung 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 unterschiedlos für einheimische wie eingeführte Erzeugnisse zu gelten scheine — so konzipiert sei, daß sie Einfuhren behindere, 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 von Herrn Tasca angeführten Bestimmungen der Richtlinie Nr. 70/50/EWG (vgl. oben) seien also anwendbar. Es sei dann Sache des einzelstaatlichen Gerichts, die zur Zeit der Herrn Tasca zur Last gelegten Ereignisse in den Verordnungen des CIP vorgesehenen Preise mit den damaligen Marktpreisen in den übrigen Mitgliedstaaten zu vergleichen.

Der *Rat* nimmt zur zweiten Frage nicht Stellung.

4. Zur dritten Frage

Herr Tasca trägt vor, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei diese Frage zu bejahen.

Die *italienische Regierung* räumt ein, soweit ein von den innerstaatlichen Stellen festgesetzter Verbraucherhöchstpreis nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, sei es sowohl Sache des nationalen Gerichts als auch der Kommission, dies gegebenenfalls festzustellen.

Artikel 30 des Vertrages erzeuge für die Einzelnen über Artikel 35 der Verordnung Nr. 1009/67 subjektive Rechte, die die nationalen Gerichte zu wahren berufen seien.

Die *britische Regierung* ist der Auffassung, auch wenn die besonderen Bestimmungen der Verordnungen über die gemeinsame Marktorganisation unmittelbar anwendbar seien, könne doch die Ansicht, daß auch Artikel 30 des Vertrages unmittelbare Wirkungen erzeuge, zu Schwierigkeiten führen.

Die *Kommission* meint, soweit die Gemeinschaftsorgane allein befugt seien, die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Preisanstiegs bei gemeinsamen Marktorganisationen unterliegenden Erzeugnissen zu ergreifen, oder soweit ein Akt der einzelstaatlichen Stellen eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstelle, seien die Einzelnen, zu deren Gunsten die betreffenden Vorschriften und insbesondere Artikel 30 des Vertrages unmittelbare Wirkungen erzeugten, nicht verpflichtet, einseitig von den Mitgliedstaaten in diesem Bereich getroffene Maßnahme zu beachten.

Der *Rat* nimmt zur dritten Frage nicht Stellung.

Nach Schluß des schriftlichen Verfahrens hat der Gerichtshof die italienische Regierung ersucht, noch vor der Sitzung schriftlich vier Fragen zu beantworten; die vierte Frage ist gleichzeitig an die Kommission gerichtet worden.

Die Antworten 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 — wie hier — 25 000 kg Zucker ein „Verkauf zum Verbrauch" sein. Der italienischen Regierung sei indessen nicht bekannt, ob der streitige Verkauf an einen Endverbraucher erfolgt sei oder nicht.

2. Zur dritten Frage des Gerichtshofes

Mit dieser Frage ist die italienische Regierung ersucht worden,

ihre Behauptung näher ... zu begründen, daß die Verordnungen Nrn. 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 Verordnung 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 Ein-

fuhr, 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 Agrarpreise 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 bieden 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 Herr Tasca, vertreten durch Rechtsanwalt Donà Viscardini, zugelassen in Padua, 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:

Herr Tasca meint, die Fragen des vorlegenden Gerichts beträfen nicht nur die Verbraucherebene. Aus dem Wortlaut der Fragen ergebe sich keine derartige Beschränkung, und die streitige Lieferung, die an einen gewerblichen Abnehmer gegangen sei, sei ein Großhandelsverkauf gewesen. Im übrigen seien die Ausführungen der italienischen Regierung unzutreffend, soweit sie glauben machen wollten, die Verordnungen Nrn. 28/1974 und 39/1974 seien lediglich auf Verkäufe an Endverbraucher anwendbar und die Verordnung Nr. 39/1974 wolle mit den Bezeichnungen „Höchstpreise frei Werk" usw. nur bestimmte Kostenbestandteile berücksichtigen, ohne sie verbindlich vorzuschreiben. Diese Ansicht stehe im Widerspruch zu der Auslegung, die den Verordnungen von den italienischen Gerichten beigemessen werde, und widerspreche insbesondere auch der Auffassung, von der sich der Pretore von Padua in der vorliegenden Rechtssache habe leiten lassen.

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 nach Schluß des schriftlichen Verfahrens gestellte Frage ein und trägt vor, die Festsetzung von Verbraucherhöchstpreisen gefährde die Ziele und das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation nur dann, wenn dadurch die Erzielung des genannten Mindestgewinns verhindert oder erschwert werde.

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

Entscheidungsgründe

1/3 Der Pretore von Padua hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 11. Juli 1975, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 22. Juli 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. 308, S. 1), insbesondere von Artikel 35 dieser Verordnung, zur Vorabentscheidung vorgelegt. Diese Fragen sind im Rahmen eines Strafver-

fahrens gegen einen Händler aufgeworfen worden, der angeklagt ist, gegen die Verordnung Nr. 39/1974 des „Comitato Interministeriale dei Prezzi" (Interministerieller Preisausschuß, im folgenden „CIP" genannt) vom 13. August 1974 (Gazzette Ufficiale Nr. 214 vom 16. 8. 1974) dadurch verstoßen zu haben, daß er beim Verkauf von 25 000 kg Feinzucker einen höheren als den aus der genannten Verordnung folgenden Höchstpreis berechnet hat. Die Antwort des Gerichtshofes muß dem vorlegenden Gericht die Möglichkeit geben zu entscheiden, ob die Bestimmungen, deren Verletzung dem Angeklagten des Ausgangsverfahrens zur Last gelegt wird, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

4/6 In der Verordnung Nr. 39/1974 waren die Beträge genannt, aus denen sich die in der Verordnung Nr. 28/1974 des CIP vom 28. Juni 1974 (Gazzetta Ufficiale Nr. 171 vom 2. 7. 1974) festgesetzten Verbraucherhöchstpreise für Zukker in- und ausländischer Herkunft zusammensetzten; hierzu gehörten unter anderem der „Höchstpreis frei Werk", der „Höchstpreis frei Großhandelslager" sowie das „Höchstentgelt für den Groß- und Einzelhandelsvertrieb". Im Verfahren vor dem Gerichtshof bestand Uneinigkeit darüber, ob die Höchstpreise in allen diesen Verordnungen nur für solche Verkäufe verbindlich 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 Frage

7 Mit der ersten Frage wird der Gerichtshof um Entscheidung darüber ersucht, ob die gemeinsame Marktorganisation für Zucker nach der Verordnung Nr. 1009/67 mit Rücksicht auf die darin getroffene Preisregelung die einseitige Festsetzung eines Höchstverkaufspreises durch einen Mitgliedstaat hindert.

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 Nrn. 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 den einzelstattlichen 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 nordfranzösische 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 Werk 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.

Zur zweiten Frage

25 Die zweite Frage geht dahin, ob die Artikel 30 EWG-Vertrag und 35 der Verordnung Nr. 1009/67 sowie insbesondere das Verbot, im innergemeinschaftlichen Handel Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen anzuwenden, jedenfalls den Erlaß von Höchstpreisen hindern, die nur für das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gelten.

26/28 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.

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

Zur dritten Frage

30 Mit der dritten Frage wird der Gerichtshof ersucht zu entscheiden, ob die angeführten Bestimmungen der Verordnung Nr. 1009/67 subjektive Rechte der Wirtschaftsbeteiligten begründen, welche die nationalen Gerichte zu wahren haben, so daß eine innerstaatliche Höchstpreisregelung, soweit sie mit den vorgenannten Bestimmungen unvereinbar ist, für diese Wirtschaftsbeteiligten nicht gilt.

31/32 Die Verordnung hat nach Artikel 189 Absatz 2 des Vertrages „allgemeine Geltung" und „gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat". Daher entfaltet sie schon wegen ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem der Gemeinschaft unmittelbare Wirkungen und ist somit geeignet, den Einzelnen Rechte zu verleihen, welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben. Die Frage ist daher zu bejahen.

Kosten

33 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, des Rates der Europäischen Gemeinschaften sowie der britischen und italienischen Regierung, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Da das Verfahren einen Zwischenstreit in dem vor dem Pretore von Padua anhängigen Strafverfahren darstellt, obliegt die Kostenentscheidung diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Pretore von Padua gemäß dessen Beschluß vom 11. Juli 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. **Die vom vorlegenden Gericht angeführten Bestimmungen der Verordnung Nr. 1009/67 entfalten unmittelbare Wirkungen und sind somit geeignet, den Einzelnen Rechte zu verleihen, welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.**

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