SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON vom 14. Mai 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — 1. Die Frage, die Ihnen vorliegt, ist nicht ganz neu. Es geht nämlich um die Beurteilung des Umfangs der „Rest"-Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Agrarpreise, wenn eine Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation besteht, die auf einer gemeinsamen Preisregelung beruht. Ihrer umfangreichen Rechtsprechung läßt sich eine Lösung dieser Frage entnehmen, deren wesentliche Grundsätze in Ihrem Urteil *Galli*[1] niedergelegt und seither ständig bestätigt worden sind. So haben Sie in Ihrem Urteil *Kefer und Delmelle*, in dem es um eben die Preisregelung ging, die mit den beiden im vorliegenden Fall streitigen Verordnungen getroffen wurde[2], darauf hingewiesen, daß

„die Mitgliedstaaten, in den Bereichen, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen — und erst recht, wenn diese Organisation auf einem *gemeinsamen* Preissystem fußt —, nicht mehr befugt [sind], durch *einseitig* erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften in den Preisbildungsmechanismus der gemeinsamen Marktorganisation einzugreifen".

Allerdings haben Sie klargestellt, daß

„die Vorschriften einer gemeinschaftlichen, mit einem Preissystem für die *Produktions-* und *Großhandelsstufe* verbundenen Agrarverordnung ... *die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt lassen*, geeignete Maßnahmen zur Preisgestaltung auf der *Einzelhandels- und Verbraucher*ebene zu treffen, vorausgesetzt, daß diese *die Ziele und das Funktionieren* der gemeinsamen Marktorganisation und insbesondere ihr Preissystem nicht gefährden"[3].

2. Die italienische Corte di cassazione, die Sie um eine Vorabentscheidung ersucht, bezieht sich ausdrücklich auf diese beiden Urteile. Allerdings ist sie der Auffassung, Ihre Urteile *Tasca*[4] und *SADAM*[5] ließen eine gewisse Unsicherheit in bezug auf die auf diesem Gebiet anzuwendenden Kriterien bestehen. Sie fragt sich ganz allgemein, ob das Vorhandensein einer gemeinsamen Regelung der Agrarpreise für die Großhandels- oder Produktionsstufe allein schon ausreicht, um jede Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Preise auf derselben Stufe auszuschließen, oder ob die Vereinbarkeit einer nationalen Preisregelung mit der gemeinschaftsrechtlichen Regelung unabhängig von der jeweiligen Handelsstufe einfach davon abhängt, ob die Gefahr einer Beeinträchtigung der Ziele und des Funktionierens der durch die gemeinsame Organisation eingeführten Regelung besteht. Das italienische Gericht ersucht Sie ferner um Auskunft darüber, ob der Umstand, daß die fragliche italienische Preisstoppregelung über ihren vorläufigen Charakter hinaus eine besondere Klausel über die Anpassung dieser Preise entsprechend den Gemeinschaftspreisen enthält, ihre Vereinbarkeit

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — Rechtssache 31/74, Slg. 1975, 47.

2 — Verordnungen (EWG) Nrn. 121/67 vom 13. Juni 1967 (ABl. vom 19. 6. 1967, S. 2283) und 805/68 vom 27. Juni 1968 (ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 24).

3 — Verbundene Rechtssachen 95 und 96/79, Slg. 1980, 103, Randnr. 8, Hervorhebung von mir.

4 — Rechtssache 65/75, Slg. 1976, 291.

5 — Verbundene Rechtssachen 88 bis 90/75, Slg. 1976, 323.

mit dem Gemeinschaftsrecht beeinflussen kann.

II — 3. Ihre Rechtsprechung unterscheidet grundsätzlich danach, ob die innerstaatliche Regelung für *dieselbe Handelsstufe* gilt, die durch die gemeinsame Organisation geregelt wird, das heißt bei den streitigen Verordnungen die Produktions- und Großhandelsstufe, oder ob sie eine *andere Handelsstufe* betrifft, nämlich die des Einzelhandels. Das Ausmaß der Regelungstätigkeit im Preisbereich begrenzt genau die den Mitgliedstaaten vorbehaltene Zuständigkeit.

4. Wenn die Mitgliedstaaten noch für eine Politik geregelter oder eingefrorener Einzelhandelspreise zuständig sind, dann unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit der nationalen Regelung mit den Zielen und dem Funktionieren der gemeinschaftsrechtlichen Preisregelung auf den Stufen, die der Vermarktung vorangehen[6]. Indessen widerlegt das Vorhandensein der gemeinschaftlichen Regelung notwendigerweise die Vermutung der Vereinbarkeit einer nationalen Preisregelung für *dieselbe* Handelsstufe. Mit anderen Worten läßt zwar das bloße Vorhandensein einer gemeinschaftsrechtlichen Preisregelung für die Großhandelsstufe die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf der Einzelhandelsstufe bestehen, sofern bestimmte Voraussetzungen beachtet werden, es verbietet ihnen jedoch, *einseitig* für die der Regelung unterliegenden Erzeugnisse auf derselben Stufe eine von der *gemeinschaftlichen* Regelung abweichende Preisregelung zu erlassen. Diese grundsätzliche Lösung steht offensichtlich nicht im Widerspruch zu Ihren Urteilen Tasca und SADAM.

III — 5. Diese beiden Entscheidungen beruhen nämlich auf den gleichen Erwägungen, wobei ihre jeweilige Eigentümlichkeit darin besteht, daß Sie diese Erwägungen auf einen *besonderen* Sachverhalt anwenden. Die Zweifel des ersuchenden Gerichts rühren daher, daß Sie in diesen Urteilen wie folgt für Recht erkannt haben:

„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 ihre Preisregelung gefährdet."[7]

6. Ist daraus abzuleiten, daß die auf die Handelsstufe abstellende Unterscheidung des Ausmaßes der zugelassenen staatlichen Regelungstätigkeit wieder in Frage gestellt wird? Nichts erlaubt diese Auffassung. Zunächst wäre es schwer verständlich, wenn der Gerichtshof in denselben Urteilen ausdrücklich auf den im Urteil Galli[8] aufgestellten Grundsatz verwiese, um ihn sodann zugunsten des alleinigen Kriteriums der Vereinbarkeit mit dem Ziel und dem Funktionieren der gemeinschaftlichen Preisregelung aufzugeben. In Wirklichkeit stand dieser Verweisung auf die Unterscheidung der Umstand entgegen, daß *in jenem Fall* in den Vorlagefragen des nationalen Gerichts, wie Sie ausgeführt haben, „nicht nach verschiedenen Handelsstufen unterschieden wird". Sie mußten deshalb, wie die Kommission richtig ausführt, das Problem der Vereinbarkeit einer nationalen Preiskontrollregelung mit dem Gemeinschaftsrecht allgemein behandeln, das heißt, ohne nach der betroffenen Handelsstufe zu unterscheiden[9].

7. In diesem Sinne haben Sie die Gefahr berücksichtigt, daß die einseitige Festsetzung von Einzelhandelspreisen durch einen Mit-

6 — Siehe u. a. das Urteil vom 5. Juni 1985 in der Rechtssache 116/84, Roelstraete, Slg. 1985, 1713.

7 — Urteile in der Rechtssache 65/75 und in den verbundenen Rechtssachen 88 bis 90/75, Slg. 1976, 310, 341, Nr. 1 des Tenors, Hervorhebung von mir.

8 — Urteil in der Rechtssache 65/75, a. a. O., Randnr. 9/11, und Urteil in den verbundenen Rechtssachen 88 bis 90/75, a. a. O., Randnr. 9/11.

9 — Urteil in der Rechtssache 65/75, a. a. O., Randnr. 4/6, und Urteil 88 bis 90/75, a. a. O., Randnr. 5/6.

gliedstaat auf die Preisbildung der der Vermarktung vorangehenden, durch die gemeinsame Marktorganisation geregelten Handelsstufen zurückschlägt, indem Sie in diesem Zusammenhang ausgeführt haben,

„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" [10].

8. Da sich Einzel- und Großhandelspreise gegenseitig beeinflussen und da sich aus dem Nebeneinander nationaler und gemeinschaftlicher Agrarpreisregelungen ein Widerspruch ergeben kann, haben Sie jede nationale Preisregelung, die die Ziele und das Funktionieren der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation beeinträchtigt, als mit dieser nicht vereinbar angesehen. Um die Risiken der Unvereinbarkeit auf allen Handelsstufen und insbesondere das Zurückschlagen einer Höchstpreisregelung auf der Einzelhandelsstufe zu erfassen, haben Sie somit das eigentliche Kriterium angewandt, das zur Begründung dieser Unterscheidung dient. Unabhängig davon, ob die nationale Preisregelung auf derselben oder auf einer anderen als der durch die gemeinsame Organisation geregelten Stufe eingreift, besteht in beiden Fällen das Risiko, daß deren Ziel und Funktionieren gefährdet werden.

9. Die streitige innerstaatliche Regelung betrifft zwar besonders die Erzeugerpreise und die Großhandelspreise von Erzeugnissen, die einer gemeinschaftsrechtlichen Preisregelung auf derselben Handelsstufe unterliegen; gleichwohl kann ihr einseitiger Charakter den gemeinsamen Charakter der sich aus der gemeinsamen Organisation ergebenden Regelung durch deren Verfälschung nur stören. Mit anderen Worten besteht eine Vermutung dafür, daß eine solche nationale Preisregelung Ziel und Funktionieren des gemeinschaftlichen Preismechanismus beeinträchtigt — es liegt, um die Worte des Generalanwalt Mayras aufzugreifen, ein „offenkundiger Widerstreit" oder „unmittelbarer Konflikt" [11] vor —, denn der Mitgliedstaat darf grundsätzlich nicht mehr einseitig in den gemeinsamen Preismechanismus eingreifen. Macht der Mitgliedstaat hingegen auf dem Gebiet der Preise von Befugnissen Gebrauch, die die Gemeinschaft selbst nicht an sich gezogen hat, beispielsweise auf der Einzelhandelsstufe, so ist es Sache des innerstaatlichen Gerichts, zu prüfen, ob diese Gefahr besteht.

10. Diese Lösung wird durch Ihre spätere Rechtsprechung bestätigt. So haben Sie in Ihrem Urteil Danis entschieden, daß eine Preiskontrollregelung mit der Verordnung über die betreffende gemeinsame Marktorganisation nicht nur unvereinbar ist,

„*soweit* sie für die Preise der von dieser Verordnung erfaßten Erzeugnisse *auf der Erzeuger- und Großhandelsstufe gilt*",

sondern auch

„*insoweit ..., als* sie für die weiteren Handelsstufen gilt und *dadurch nach der Beurteilung des innerstaatlichen Gerichts die Ziele und das Funktionieren* dieser Marktorganisation *gefährdet*" [12].

Ihre Entscheidung in der Rechtssache Toffoli vom selben Tag ist noch klarer. Sie haben in diesem Urteil aus dem Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten im Rahmen einer durch eine gemeinsame Organisation eingeführten Preisregelung

10 — Urteil in der Rechtssache 65/75, Randnr. 12/14, und Urteil in den verbundenen Rechtssachen 88 bis 90/75, Randnr. 12/14.

11 — Schlußanträge des Generalanwalts Mayras in der Rechtssache 154/77, Dechmann, Slg. 1978, 1573, 1591.

12 — Verbundene Rechtssachen 16 bis 20/79, Danis, Slg. 1979, 3327, Randnr. 10, Hervorhebung von mir.

„nicht mehr befugt [sind], durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften in den Mechanismus der Bildung derjenigen Preise einzugreifen, die in der gemeinsamen Marktorganisation auf der gleichen Produktions- oder Handelsstufe geregelt sind",

hergeleitet,

„daß eine nationale Gesetzgebung, die dazu bestimmt ist, die Festsetzung eines einheitlichen Erzeugerpreises für Milch durch Vereinbarung oder kraft Hoheitsakt auf nationaler oder regionaler Ebene — mit welcher Methode auch immer — zu fördern und zu begünstigen, *ihrem Wesen nach* außerhalb des den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeitsbereichs liegt und gegen das ... Prinzip verstößt, wonach für die von den Erzeugern im Milchwirtschaftsjahr verkaufte Milch entsprechend den Absatzmöglichkeiten, die sich auf dem Markt der Gemeinschaft und den Märkten außerhalb der Gemeinschaft bieten, ein Erzeugerrichtpreis für Milch angestrebt wird" [13].

11. Diese Entscheidungen machen deutlich, daß das Ausmaß der Regelungstätigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich der grundlegenden Zuständigkeitsverteilung aufgrund der Artikel 39 ff. EWG-Vertrag entspricht, wie sie durch den Erlaß der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation konkretisiert worden ist. Diese Verteilung schließt für gewöhnlich aus, daß ein Mitgliedstaat eine Preisstoppregelung für Produktions- und Großhandelspreise erläßt, wenn *für dieselben Erzeugnisse auf denselben Handelsstufen* eine gemeinschaftsrechtliche Preisregelung besteht.

12. Genau dieses Ziel wird mit den Verordnungen Nrn. 121/67 und 805/68 verfolgt. Wie Sie in Ihrem Urteil Kefer und Delmelle [14] ausdrücklich ausgeführt haben, beruhen diese zur Verwirklichung eines einheitlichen Marktes für die von ihnen erfaßten Erzeugnisse auf der Schaffung einer gemeinsamen Preisregelung — Grund- oder Orientierungspreis auf der einen Seite, gegebenenfalls Interventionspreis auf der anderen Seite [15] —, die für die Produktions- und Großhandelsstufe gilt.

13. Deshalb muß für eine nationale Regelung, durch die die Produktions- und Vertriebspreise für Rind- und Schweinefleisch, das unter die Verordnungen Nr. 121/67 und 805/68 des Rates fällt, selbst dann, wenn ihre Geltungsdauer zeitlich begrenzt ist, die *Vermutung der Unvereinbarkeit* mit der Preisregelung aufgrund dieser beiden Verordnungen gelten, weil sie die Preisbildung aufgrund der gemeinsamen Marktorganisation stört und auf diese Weise nicht nur die Ziele, die mit dieser für die *gesamte* Gemeinschaft verfolgt werden, um einen *einheitlichen* Markt entsprechend den Bestimmungen der Artikel 39 und 40 EWG-Vertrag zu schaffen, sondern auch ihr Funktionieren gefährdet.

IV — 14. Das Vorhandensein einer Klausel zur Anpassung der innerstaatlichen Preise entsprechend den im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation festgesetzten Gemeinschaftspreisen ändert an diesem Ergebnis nichts. Eine solche Klausel kann in keinem Fall das einseitige Eingreifen eines Mitgliedstaats auf einem Gebiet rechtfertigen, auf dem der Gemeinschaft eine ausschließliche Rechtsetzungsbefugnis zusteht. Im übrigen hat die italienische Regierung in ihren Erklärungen deutlich gemacht, daß die Anwendung dieser Klausel eine vorherige Erlaubnis der Verwaltung voraussetzt. Eine solche Regelung läuft also darauf hinaus, die Anwendbarkeit gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften, die unmittelbar und einheitlich

13 — Rechtssache 10/79, Slg. 1979, 3301, Randnr. 12, Hervorhebungen von mir.

14 — Verbundene Rechtssachen 95 und 96/79, a. a. O., Randnr. 7.

15 — Dritte und vierte Begründungserwägung der beiden Verordnungen sowie die Artikel 3, 4 und 5 der Verordnung (EWG) Nr. 121/67 und 3, 5 und 6 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68.

zu sein hat, von der Entscheidung einer innerstaatlichen Stelle, im vorliegenden Fall der Provinzialpreisausschüsse nach den Richtlinien des interministeriellen Ausschusses für Preise, abhängig zu machen. Bedarf es noch des Hinweises, daß

„die Mitgliedstaaten aufgrund der ihnen aus dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen nicht die unmittelbare Geltung vereiteln [dürfen], die Verordnungen ... äußern", und daß „die gewissenhafte Beachtung dieser Pflicht eine unerläßliche Voraussetzung für die gleichzeitige und einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsverordnungen in der ganzen Gemeinschaft" ist [16]?

Sie haben daraus gefolgert, daß

„die Mitgliedstaaten deshalb keine Handlung vornehmen oder deren Vornahme durch eine mit Rechtsetzungsbefugnissen ausgestattete nationale Körperschaft erlauben [dürfen], durch die die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm und die sich daraus ergebenden Folgen im unklaren gelassen werden" [17].

15. Somit vermag die in die betreffende Regelung aufgenommene Preisanpassungsklausel nicht nur den Erlaß einer Preisregelung auf einer Stufe, die durch die gemeinsamen Marktorganisationen geregelt ist, nicht zu rechtfertigen, sondern sie beeinträchtigt auch die Tragweite der Regelung zur Einführung dieser Marktorganisationen.

V — 16. Aus allen diesen Gründen ist dem vorlegenden Gericht folgendes zu antworten:

Die Preisregelung, die mit der Verordnung (EWG) Nr. 121/67 des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch und der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch geschaffen wurde, verbietet es den Mitgliedstaaten, eine innerstaatliche Preisstoppregelung zu erlassen, soweit diese auf der Großhandelsstufe für Erzeugnisse gilt, die unter diese Marktorganisationen fallen, selbst wenn ihre Geltung zeitlich beschränkt ist und sie eine Klausel über die Anpassung der auf diese Weise eingefrorenen Preise enthält.

16 — Urteil in der Rechtssache 50/76, Amsterdam Bulb, Slg. 1977, 137, Randnrn. 5 und 6.

17 — Urteil in der Rechtssache 50/76, a. a. O., Randnr. 7.