URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

25. März 2004 *

In der Rechtssache C-118/02

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Tribunal Supremo (Spanien) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Industrias de Deshidratación Agrícola SA

gegen

Administración del Estado

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnungen (EG) Nr. 603/95 des Rates vom 21. Februar 1995 über die gemeinsame Marktorganisation für Trockenfutter (ABl. L 63, S. 1) und (EG) Nr. 785/95 der Kommission vom 6. April 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung Nr. 603/95 (ABl. L 79, S. 5)

* Verfahrenssprache: Spanisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Richters P. Jann (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter C. W. A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola und S. von Bahr,

Generalanwältin: C. Stix-Hackl,
Kanzler: R. Grass,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Industrias de Deshidratación Agrícola SA, vertreten durch J.-A. Leciñena Martinez, abogado,

— des Königreichs Spanien, vertreten durch N. Díaz Abad als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch S. Pardo Quintillán als Bevollmächtigte,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 10. September 2003

folgendes

Urteil

1 Das Tribunal Supremo hat mit Beschluss vom 6. Februar 2002, eingegangen beim Gerichtshof am 29. März 2002, mehrere Fragen nach der Auslegung u. a. der Verordnungen (EG) Nr. 603/95 des Rates vom 21. Februar 1995 über die gemeinsame Marktorganisation für Trockenfutter (ABl. L 63, S. 1, im Folgenden: Grundverordnung) und (EG) Nr. 785/95 der Kommission vom 6. April 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung Nr. 603/95 (ABl. L 79, S. 5, im Folgenden: Durchführungsverordnung) zur Vorabentscheidung vorgelegt. Diese Fragen stellen sich im Rahmen einer Klage, die ein Verarbeitungsunternehmen gegen ein Königliches Dekret im Trockenfuttermittelbereich erhoben hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrechtliche Regelung

2 Die gemeinsame Marktorganisation für Trockenfutter wurde durch die Grundverordnung errichtet. Artikel 1 dieser Verordnung errichtet ein System pauschaler Beihilfen für folgende aus der Trockenfutterverarbeitung hervorgegangene Erzeugnisse:

— Mehl und Pellets von durch künstliche Wärmetrocknung getrockneter Luzerne,

— Mehl und Pellets von Luzerne, auf andere Weise getrocknet und gemahlen,

— Luzerne, Esparsette, Klee, Lupinen, Wicken und ähnliches Futter, durch künstliche Wärmetrocknung getrocknet, außer Heu und Futterkohl sowie Heu enthaltende Erzeugnisse,

— Luzerne, Esparsette, Klee, Lupinen, Wicken, Honigklee, Platterbsen und Hornschotenklee, auf andere Weise getrocknet und gemahlen,

— aus Luzerne und Grassaft hergestellte Eiweißkonzentrate,

— ausschließlich aus den festen Abfallstoffen und Saft von der Herstellung der unter dem ersten Gedankenstrich genannten Konzentrate gewonnene Trockenerzeugnisse.

3 Die Mengen, für die die Beihilfe gewährt wird, sind begrenzt, um die Erzeugung von Trockenfutter in der Gemeinschaft einzudämmen. Zu diesem Zweck werden garantierte Höchstmengen festgelegt, eine für künstlich getrocknetes und eine für sonnengetrocknetes Futter, die zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Im Fall des Überschreitens dieser Mengen wird die Beihilfe in den Mitgliedstaaten gekürzt.

4 Artikel 8 der Grundverordnung stellt eine Reihe von Bedingungen auf, die für einen Anspruch auf Beihilfe gemäß Artikel 1 dieser Verordnung erfüllt sein müssen. Artikel 8 legt insbesondere den Feuchtigkeitshöchstgehalt und den Roheiweißmindestgehalt fest und schreibt vor, dass das Trockenfutter gesund und von handelsüblicher Qualität sein muss.

5 Mit der Durchführungsverordnung legte die Kommission die Durchführungsbestimmungen zu der Grundverordnung fest.

Nationale Regelung

6 In Spanien ist die nationale Regelung in Bezug auf die Beihilfenregelung für den Trockenfutterbereich im Königlichen Dekret 283/1999 vom 22. Februar 1999 (BOE vom 23. Februar 1999, Nr. 46/1999, S. 7463) (im Folgenden: Königliches Dekret) enthalten. Artikel 5 dieses Königlichen Dekrets bestimmt die Verpflichtungen der Verarbeitungsunternehmen. Absatz 3 dieses Artikels lautet:

„Zur künstlichen Trocknung bestimmtes Futter ist Futter, das folgendermaßen in den Verarbeitungsbetrieb eingeliefert wird: geschnitten, nicht in Ballen gepresst, mit einem Feuchtigkeitsgehalt von mehr als 30 % und einer maximalen Lagerzeit von der Einlieferung in den Verarbeitungsbetrieb bis zu seiner Verarbeitung von weniger als 24 Stunden, von Erzeugungsgebieten, die maximal 100 km vom entsprechenden Verarbeitungsbetrieb entfernt sind, es sei denn, dass im letztgenannten Fall eine größere Distanz aufgrund der mit einem Spezialtransport verbundenen Garantie gerechtfertigt ist. Ebenso besteht ein Beihilfeanspruch nur für solche Partien, die bei der Einlieferung in den Verarbeitungsbetrieb wenigstens einen durchschnittlichen Feuchtigkeitsgehalt von mindestens 35 % haben, höchstens alle zehn Tage gemessen."

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

7 Mit Klageschrift, die am 31. März 1999 beim Tribunal Supremo einging, erhob die Industrias de Deshidratación Agrícola SA eine Klage auf Nichtigerklärung des Artikels 5 Absatz 3 des Königlichen Dekrets.

8 Sie macht geltend, mit dem Erlass dieser Vorschrift seien die den Mitgliedstaaten im Rahmen der in Frage stehenden gemeinsamen Marktorganisation verliehenen Befugnisse überschritten worden.

9 Da das Tribunal Supremo Zweifel über den Umfang dieser Befugnisse hat, hat es mit Beschluss vom 6. Februar 2002 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist eine nationale Regelung, nach der für die Trocknung von Grün- oder von Frischfutter Beihilfen unter der Bedingung gewährt werden, dass es geschnitten und nicht in Ballen gepresst zu seiner Trocknung in die Verarbeitungsunternehmen eingeliefert wird, mit den Artikeln 249 Absatz 2 EG, 10 EG und 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG sowie den Verordnungen Nrn. 603/95 und 785/95 vereinbar?

2. Ist eine nationale Regelung, nach der für die Trocknung von Grün- oder von Frischfutter Beihilfen unter der Bedingung gewährt werden, dass es mit einem Feuchtigkeitsgehalt von mehr als 30 % und einem durchschnittlichen Feuchtigkeitsgehalt von mindestens 35 %, höchstens alle zehn Tage gemessen, in das Verarbeitungsunternehmen eingeliefert wird, mit den Artikeln 249 Absatz 2 EG, 10 EG und 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG sowie den Verordnungen Nrn. 603/95 und 785/95 vereinbar?

3. Ist eine nationale Regelung, nach der für die Trocknung von Grün- oder von Frischfutter Beihilfen unter der Bedingung gewährt werden, dass das Futter nach seiner Einlieferung in den Verarbeitungsbetrieb binnen 24 Stunden verarbeitet wird, mit den Artikeln 249 Absatz 2 EG, 10 EG und 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG sowie den Verordnungen Nrn. 603/95 und 785/95 vereinbar?

4. Ist eine nationale Regelung, nach der für die Trocknung von Grün- oder von Frischfutter Beihilfen unter der Bedingung gewährt werden, dass das Futter von Feldern stammt, die maximal 100 km vom entsprechenden Verarbeitungsbetrieb entfernt sind, es sei denn, dass im letztgenannten Fall eine größere Distanz aufgrund der mit einem Spezialtransport verbundenen Garantie gerechtfertigt ist, mit den Artikeln 249 Absatz 2 EG, 10 EG und 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG sowie den Verordnungen Nrn. 603/95 und 785/95 vereinbar?

Zu den Vorlagefragen

10 Mit diesen Fragen, die zusammen zu behandeln sind, möchte das Vorlagegericht im Wesentlichen wissen, ob die Grundverordnung und die Durchführungsverordnung dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die besondere Anforderungen an zu verarbeitendes Grün- oder Frischfutter in Bezug auf die Art der Lieferung, den Feuchtigkeitsgehalt, den Verarbeitungszeitraum und die maximale Entfernung zwischen Anbau- und Verarbeitungsort stellt.

Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen

11 Die Klägerin des Ausgangsrechtsstreits schlägt vor, zu antworten, dass das Gemeinschaftsrecht der fraglichen nationalen Regelung entgegensteht. Artikel 5 Absatz 3 des Königlichen Dekrets überschreite die Befugnisse des spanischen Staates, die auf die Kontrolle der Verwendung der gewährten Beihilfen für die Trocknung des Futters und die Verwaltung der Zahlung im Rahmen der fraglichen gemeinsamen Marktorganisation beschränkt seien.

12 Die Grundverordnung lege die verschiedenen Bedingungen fest, denen die Verarbeitungsunternehmen und ihre Erzeugung genügen müssten, um in den Genuss der Beihilferegelung zu kommen. Sie enthalte allerdings keine Bestimmungen, die die Art der Ernte des zur Trocknung bestimmten Futters regelten oder eine bestimmte Art der Ernte unter Ausschluss einer oder mehrerer anderer vorschrieben, die eine bestimmte Höchstlagerdauer des Rohstoffs in dem Verarbeitungsunternehmen vorsähen oder die gar die maximale Entfernung zwischen den die Rohstoffe produzierenden landwirtschaftlichen Betrieben und dem Verarbeitungsunternehmen beschränkten. Da die Gemeinschaftsregelung ein abschließendes System bilde, seien die Mitgliedstaaten für den Erlass derartiger zusätzlicher Regelungen nicht zuständig.

13 Die spanische Regierung und die Kommission sind gegenteiliger Ansicht.

14 Sie machen geltend, dass die Mitgliedstaaten auf den Gebieten, die von einer gemeinsamen Marktorganisation erfasst würden, grundsätzlich nur über eine gesetzgeberische Restzuständigkeit verfügten, dass es ihnen aber freistehe, die Situationen zu regeln, die nicht vom Gemeinschaftsrecht geregelt würden.

15 Im vorliegenden Fall enthalte weder die Grundverordnung noch die Durchführungsverordnung in ihrer derzeitigen Fassung eine Definition des Begriffes Grünfutter oder Frischfutter, also des Rohstoffs. Lediglich das Enderzeugnis, also das Trockenfutter, das nach Artikel 1 der Grundverordnung der Gegenstand der Beihilfe sei, sei erschöpfend in der Durchführungsverordnung beschrieben.

16 Unter diesen Umständen verfügten die Mitgliedstaaten über eine Restzuständigkeit, um den Begriff des Frischfutters mit Inhalt zu füllen, sofern die hierzu getroffenen Maßnahmen nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stünden und das ordnungsgemäße Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation nicht behinderten.

17 Zu diesem letzten Punkt führt die Kommission aus, dass sich in Spanien Praktiken entwickelt hätten, die einen Feuchtigkeitsverlust des Grün- oder Frischfutters zur Folge hätten und sowohl zu einer Verminderung des Aufwands für die künstliche Trocknung, der den hohen Beihilfebetrag für diese Art von Erzeugnissen rechtfertige, als auch zu einer Erhöhung der Erzeugung von Trockenfutter führten, mit der Gefahr einer Überschreitung der maximalen Garantiemengen und letztlich einer Benachteiligung der Erzeuger in den anderen Mitgliedstaaten, die die Leidtragenden einer allgemeinen Verringerung der Höchstmengen seien. Die spanische Regierung könne dies daher durch die Einführung besonderer gesetzgeberischer Maßnahmen kontrollieren.

18 Die spanische Regierung trägt vor, die fraglichen Vorschriften seien in erster Linie mit dem Ziel eingeführt worden, missbräuchliche Praktiken und Betrug zu bekämpfen sowie die Qualität der Ware zu garantieren, wie sie in Artikel 8 der Grundverordnung vorgesehen sei.

Antwort des Gerichtshofes

19 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sind die Mitgliedstaaten in dem von einer gemeinsamen Marktorganisation umfassten Bereich grundsätzlich nicht mehr befugt, durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften einzugreifen (Urteil vom 29. Juni 1978 in der Rechtssache 154/77, Dechmann, Slg. 1978, 1573, Randnr. 16). Ihre Gesetzgebungszuständigkeit kann nur eine Restzuständigkeit sein und beschränkt sich auf die Situationen, die durch die Gemeinschaftsnorm nicht geregelt sind, und die Fälle, in denen diese ihnen ausdrücklich Befugnisse einräumt (Urteil vom 18. September 1986 in der Rechtssache 48/85, Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 2549, Randnr. 12).

20 Ferner sind die Mitgliedstaaten, wenn eine Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen worden ist, verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung

abweichen oder ihr zuwiderlaufen. Mit einer gemeinsamen Marktorganisation sind auch Vorschriften unvereinbar, die deren ordnungsgemäßes Funktionieren behindern, auch wenn die gemeinsame Marktorganisation das betreffende Gebiet nicht abschließend geregelt hat (Urteile vom 8. Januar 2002 in der Rechtssache C-507/99, Denkavit, Slg. 2002, I-169, Randnr. 32, und vom 18. April 2002 in der Rechtssache C-332/00, Belgien/Kommission, Slg. 2002, I-3609, Randnr. 29).

21 Im vorliegenden Fall betrifft die gemeinsame Marktorganisation im Trockenfutterbereich, wie aus Artikel 1 der Grundverordnung hervorgeht, eine Reihe von aus der Verarbeitung von Grün- oder Frischfutter hervorgegangenen Produkten. Wie die Generalanwältin in den Randnummern 33 und 34 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, ist Frischfutter selbst nicht Gegenstand der gemeinsamen Marktorganisation.

22 Weder die Grundverordnung noch die Durchführungsverordnung bezieht sich also auf die Anforderungen, die zur Trocknung bestimmtes Frischfutter erfüllen muss, wie sie in Artikel 5 Absatz 3 des Königlichen Dekrets vorgesehen sind. Auch Artikel 8 der Grundverordnung, der die Kriterien für die einzuhaltende Mindestqualität aufzählt, bezieht sich ausdrücklich auf Trockenfutter und nicht auf Frischfutter.

23 Den Mitgliedstaaten steht es also grundsätzlich frei, besondere Anforderungen für diese letzteren Erzeugnisse festzulegen. Eine sich eventuell daraus ergebende Ungleichbehandlung geht, wie die Generalanwältin in Randnummer 42 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, nicht über das hinaus, was zwangsläufig Folge dieser Situation ist. Die Artikel 249 Absatz 2 EG, 10 EG und 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG sind demnach nicht verletzt.

24 Zu der Frage, ob durch die in den nationalen Bestimmungen vorgesehenen Anforderungen das ordnungsgemäße Funktionieren der fraglichen gemeinsamen Marktorganisation beeinträchtigt wird, haben die spanische Regierung und die

Kommission, ohne dass ihnen widersprochen worden wäre, vorgetragen, wesentliches Ziel der Regelungen sei es, gegen missbräuchliche Praktiken und Betrug vorzugehen sowie die Qualität der Rohstoffe für die Erzeugnisse zu garantieren, für die die Beihilfe gewährt werde.

25 Unter diesen Umständen und aus den von der Generalanwältin in den Randnummern 37 bis 41 ihrer Schlussanträge vorgetragenen Gründen behindern die fraglichen nationalen Bestimmungen das ordnungsgemäße Funktionieren der fraglichen gemeinsamen Marktorganisation nicht.

26 Auf die vorgelegten Fragen ist daher zu antworten, dass die Grundverordnung und die Durchführungsverordnung dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die besondere Anforderungen an zu verarbeitendes Grün- oder Frischfutter in Bezug auf die Art der Lieferung, den Feuchtigkeitsgehalt, den Verarbeitungszeitraum und die maximale Entfernung zwischen Anbau- und Verarbeitungsort stellt.

Kosten

27 Die Auslagen der spanischen Regierung und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Tribunal Supremo mit Beschluss vom 6. Februar 2002 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Verordnung (EG) Nr. 603/95 des Rates vom 21. Februar 1995 über die gemeinsame Marktorganisation für Trockenfutter und die Verordnung (EG) Nr. 785/95 der Kommission vom 6. April 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung Nr. 603/95 sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die besondere Anforderungen an zu verarbeitendes Grün- oder Frischfutter in Bezug auf die Art der Lieferung, den Feuchtigkeitsgehalt, den Verarbeitungszeitraum und die maximale Entfernung zwischen Anbau- und Verarbeitungsort stellt.

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Verkündet in Luxemburg in öffentlicher Sitzung am 25. März 2004.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris