SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 5. Dezember 1986

Gliederung

A — Kapitel 1 1085
Sachverhalt und Anträge der Parteien 1085
A — Kapitel 2 1087
Vortrag der Parteien 1087
I. Zur Zulässigkeit 1087
II. Zur Begründetheit 1088
Grundsatz der Marktstabilisierung und des Marktgleichgewichts 1088
Verletzung des Diskriminierungsverbots 1089
Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 1091
Überschreitung und Mißbrauch der Befugnisse 1092
Verletzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs 1093
Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes 1093
Verletzung des Grundsatzes der freien Berufsausübung 1093
Haftung der Gemeinschaft 1094
B — Stellungnahme 1094
I. Zur Zulässigkeit 1094
II. Zur Begründetheit 1096
Zuständigkeit der Kommission 1096
— Sondermaßnahmen zur Beseitigung von Überschüssen an Butterfett 1097
— Allgemeine Interventionsregelung 1098
Verstoß gegen den Grundsatz der Stabilisierung der Märkte 1102
Verletzung des Diskriminierungsverbots 1104
Verletzung des Marktgleichgewichts 1107
Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 1107
Überschreitung und Mißbrauch der Befugnisse 1108
Verletzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs 1109
Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes 1110
Haftung der Gemeinschaft 1111
Zur Haftung für rechtmäßiges Handeln 1114
C — Ergebnis 1115

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Kapitel 1

Sachverhalt und Anträge der Parteien

a) 1. Die Klägerinnen der Verfahren, zu denen ich heute Stellung nehme, begehren von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Ersatz des Schadens, der ihnen infolge der Durchführung der Verordnung Nr. 2956/84 der Kommission vom 18. Oktober 1984 [1] entstanden sein soll. Die Klägerinnen — ein belgischer, zwei niederländische und vier deutsche Margarinehersteller — halten die Durchführung der Verordnung in der sogenannten „Weihnachtsbutteraktion 1984/85" für rechtswidrig; die niederländischen Klägerinnen begehren Schadensersatz jedoch hilfsweise auch für den Fall, daß die Kommission rechtmäßig gehandelt habe.

2. Mit Hilfe der Weihnachtsbutteraktion 1984/85 vom 5. November 1984 bis Januar/Februar 1985 sollten in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit Ausnahme Griechenlands 169 800 t Butter, die zumindest seit 120 Tagen öffentlich oder privat gelagert worden waren, zu ermäßigten Preisen verkauft werden. Die aus öffentlicher Lagerhaltung stammende Butter sollte gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 2956/84 zu einem Preis verkauft werden, der dem von der betreffenden Interventionsstelle am Tag des Abschlusses des Kaufvertrages angewandten Ankaufspreis abzüglich einer Beihilfe von 160 ECU je 100 kg entsprach. Dieser Preisabschlag war jedoch für die Mitgliedstaaten, die bestimmte Modalitäten für den Direktverbrauch bestimmter Butter zu ermäßigten Preisen gemäß der Verordnung Nr. 1269/79 des Rates vom 25. Juni 1979 [2] anwandten, auf 147,25 ECU je 100 kg beschränkt.

3. Zusätzlich zu dieser Verbilligung des Direktverbrauchs von Butter in der Gemeinschaft war in *Titel II der Verordnung Nr. 2956/84* vorgesehen, Butter aus öffentlicher Lagerhaltung zur *Ausfuhr* nach bestimmten Bestimmungsgebieten ebenfalls verbilligt, und zwar um 141,50 ECU je 100 kg, anzubieten.

4. *Insgesamt* war vorgesehen, *etwa 200 000 t Butter* verbilligt abzusetzen; die *Gesamtkosten* der Weihnachtsbutteraktion 1984/85 sollten sich auf *etwa 320 Mio ECU* belaufen. Die Kosten der Aktion werden aus dem Haushalt der Gemeinschaften bestritten [3].

5. Zum Erlaß der Verordnung Nr. 2956/84 sah sich die Beklagte durch die Entwicklung des Buttermarktes in der Gemeinschaft veranlaßt. In den *Erwägungsgründen* zu der genannten Verordnung hat sie folgendes angeführt: Die Lage des Buttermarktes sei durch umfangreiche Bestände gekennzeichnet. Der Butterabsatz sei daher mit allen geeigneten Mitteln zu fördern; die Senkung der Preise für den Endverbrauch sei ein solches Mittel.

6. Darüber hinaus gebe es in der Gemeinschaft Vorräte, die infolge von Interventionen entstanden seien; es sei nicht möglich, diese Butterbestände im laufenden Milchwirtschaftsjahr zu normalen Bedingungen vollständig abzusetzen. Die Verlängerung der Lagerhaltung sollte wegen der damit verbundenen hohen Kosten vermieden werden. Es sei deshalb angezeigt, Maßnahmen zur Förderung des Butterabsatzes zu treffen.

7. Die Ermäßigung des Butterverkaufspreises bzw. die Höhe der Beihilfe müsse einen

1 — Verordnung (EWG) Nr. 2956/84 der Kommission vom 18. Oktober 1984 über den Absatz von Butter zu ermäßigtem Preis und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 (ABl. 1984, L 279, S. 4).

2 — Verordnung Nr. 1269/79 des Rates vom 25. Juni 1979 über den Absatz von für Direktverbrauch bestimmter Butter zu ermäßigten Preisen (ABl. 1979, L 161, S. 8).

3 — Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 (ABl. 1970, L 94, S. 13).

zusätzlichen Butterabsatz ermöglichen, ohne Störungen im normalen Butterhandel hervorzurufen. Um eine gleichmäßige Verteilung der den Verbrauchern im Rahmen dieser Aktion zur Verfügung gestellten Butter in der ganzen Gemeinschaft zu gewährleisten und Marktstörungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu vermeiden, empfehle es sich, Höchstmengen festzusetzen, die im jeweiligen Mitgliedstaat in den Genuß dieser Maßnahmen kommen könnten.

b) 8. Den Statistiken über die Entwicklung der Agrarproduktion läßt sich entnehmen, daß die Anwendung der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die *gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse*[4] in den letzten Jahren zu einer starken Überproduktion von Milch geführt hat. Der Überschuß des Angebots, den man durchaus als strukturell bezeichnen kann, hat sich zum Beispiel im Jahr 1983 auf 22 Mio t bei einer Erzeugung von 104 Mio t und einer Nachfrage von 82 Mio t belaufen[5].

9. Die beiden Hauptmerkmale der Milchmarktorganisation bestehen in einem Richtpreis für Milch sowie einer — bis 1984 praktisch unbegrenzten — Abnahmegarantie für Milcherzeugnisse, die durch ein Interventionssystem gewährleistet wird. Da Milch selbst nur begrenzt gelagert werden kann, erfolgt die Intervention gemäß Artikel 6 ff. des Titels II der Verordnung Nr. 804/68 bei den Verarbeitungserzeugnissen, nämlich bei Butter, Milchpulver und bestimmten Käsesorten.

10. Der Milchpreis, von dem die Interventionspreise für Butter, Magermilchpulver und gewisse Käsesorten abhängen, wird jährlich vom Ministerrat gemäß Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages festgesetzt. Wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung über die sogenannte Berlin-Butter-Aktion[6] dargelegt hat, wird der Milchpreis aus verschiedenen, darunter auch politischen Gründen regelmäßig vom Rat höher festgesetzt, als sie dies vorgeschlagen hatte. Sollte über den Milchpreis ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage erreicht werden, müßte der gegenwärtige Milchpreis nach Schätzungen der Beklagten um etwa 15 % gesenkt werden.

11. Durch die Verordnung Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984[7] wurde die Verordnung Nr. 804/68 um einen Artikel 5 c ergänzt, der eine zusätzliche Abgabe vorsieht. Diese Abgabe ist zu zahlen für die Milchmengen, die eine bestimmte Referenzmenge überschreiten; gleichzeitig wurde eine Gesamtgarantiemenge festgelegt. Mit der Festlegung dieser Gesamtgarantiemenge auf etwa 98 Mio t jährlich läßt sich jedoch nur ein weiterer Anstieg der Milcherzeugung hemmen, bei einem Gemeinschaftsbedarf von etwa 82 Mio t jährlich der strukturelle Milcherzeugungsüberschuß jedoch nicht beseitigen. Dies läßt sich durch einen Hinweis auf die Lagerbestände für Butter belegen, die Ende 1984 über 1 Mio t Butter betragen haben und *nach* Durchführung der strittigen Weihnachtsbutteraktion etwa wieder dieselbe Höhe erreicht hatten[8].

12. Außenwirtschaftlich wird zur Absicherung des Preisniveaus der gemeinsamen Milchmarktorganisation bei der Einfuhr von Butter aus Drittländern eine Abschöpfung erhoben, die sich zu Beginn des Jahres 1985 auf 218 ECU pro 100 kg belief[9].

4 — ABl. 1968, L 148, S. 13.

5 — *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1984*, Ziff. 67.

6 — Rechtssache 97/85, verbundene Rechtssachen 133 bis 136/85, Rechtssache 249/85.

7 — ABl. 1984, L 90, S. 10.

8 — *Eurostat, Tierische Erzeugung*, Vierteljahresbericht 3/85, S. 81.

9 — Siehe die Verordnung Nr. 243/85 vom 30. Januar 1985 (ABl. 1985, L 26, S. 36).

13. Völlig anders ist demgegenüber die *gemeinsame Fettmarktordnung* ausgestaltet[10]. Deren Marktsteuerungsmechanismen beruhen in erster Linie auf einem Beihilfesystem zugunsten der Erzeuger in der Gemeinschaft. Im Grundsatz wird bei diesem System für den Verbraucher das Preisniveau des Weltmarktes wirksam. Dementsprechend können die der Fettmarktordnung unterliegenden Agrarprodukte ohne Erhebung von Abschöpfungen aus Drittländern eingeführt werden, wozu sich die Gemeinschaft auch innerhalb des GATT verpflichtet hat[11].

14. Die in den vorliegenden Rechtssachen *klagenden Margarinehersteller* sind der Auffassung, daß ihnen durch das plötzliche Inverkehrbringen einer beträchtlichen Menge eines konkurrierenden Substitutionserzeugnisses, zu — dank der Subventionierung durch die Gemeinschaft — stark ermäßigten Preisen, ein erheblicher Schaden entstehe.

15. Sie *haben* deswegen in ihren jeweiligen Klageschriften *beantragt* festzustellen, daß die Beklagte den Klägerinnen den Schaden zu ersetzen habe, der ihnen aufgrund der Durchführung der Verordnung Nr. 2956/84 vom 18. Oktober 1984 über den Absatz von Butter zu ermäßigtem Preis entstehe.

16. Die Bezifferung des ihnen konkret entstandenen Schadens haben sich die Klägerinnen vorbehalten, die Klägerinnen der Rechtssache 265/85 haben jedoch ihren Schaden vorläufig geschätzt.

17. In ihren jeweiligen Erwiderungen haben die Klägerinnen dann die Höhe des ihnen angeblich entstandenen Schadens beziffert. Da die Klägerinnen beantragt haben, diese Zahlen vertraulich zu behandeln, und da der Gerichtshof die Parteien aufgefordert hat, in der mündlichen Verhandlung lediglich zum Grund der Haftung Stellung zu nehmen, verzichte ich darauf, diese konkreten Zahlen hier wiederzugeben.

18. Die *Beklagte* beantragt,

— die Klagen in den verbundenen Rechtssachen 279, 280, 285 und 286/84 als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen;

— die Klagen in den Rechtssachen 27/85 und 265/85 als unbegründet abzuweisen.

19. Der Gerichtshof hat die Parteien in der Ladung zur mündlichen Verhandlung aufgefordert, sich in ihren mündlichen Ausführungen auf die Frage der Zulässigkeit der Klagen und der Haftung der Kommission dem Grunde nach zu beschränken.

A — Kapitel 2

Vortrag der Parteien

I. *Zur Zulässigkeit*

20. Die *Beklagte* hält die Klagen des belgischen Margarineherstellers und der deutschen Margarinehersteller aus zwei Gründen für unzulässig, ohne jedoch ausdrücklich eine prozeßhindernde Einrede gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes zu erheben.

21. Nach Auffassung der Beklagten handelt es sich bei den Klagen nur scheinbar um Schadensersatzklagen; dies folge schon aus dem Zeitpunkt, zu dem die deutschen[12] Klägerinnen ihre Klagen erhoben hätten, nämlich in einem Moment, in dem die angegriffene Maßnahme noch durchgeführt worden und ein Schaden noch nicht eingetreten sei. In Wahrheit wollten die Klägerinnen eine künftige Wiederholung derartiger Maßnahmen verhindern und außerdem die Nichtigerklärung von Maßnahmen erreichen, die im Wege einer allgemein geltenden Verordnung getroffen worden seien;

10 — Verordnung Nr. 136/66 des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. 1966, Nr. 172, S. 3025).

11 — *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft*, Bericht 1984, Ziff. 314.

12 — Verbundene Rechtssachen 279, 280, 285 und 286/84.

gegen diese könnten Privatpersonen den Gerichtshof jedoch nicht anrufen.

22. Darüber hinaus macht die Beklagte geltend, das Vorgehen der Klägerinnen, ihren Schaden erst in der Erwiderung zu beziffern, führe zu einer Verletzung des rechtlichen Gehörs, verstoße gegen Artikel 42 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes und nehme der Beklagten die Möglichkeit, sich umfassend zur Schadenshöhe zu äußern.

23. Die *Klägerinnen* entgegnen, sie hätten keine Nichtigkeitsklagen erhoben, sondern Klagen auf Feststellung der Haftung für einen Schaden, dessen Eintritt unmittelbar bevorgestanden habe und der gewiß und vorhersehbar gewesen sei. Ein solches Verfahren verkürze in keiner Weise die Verteidigungsmöglichkeiten der Beklagten. Da der Gerichtshof ein derartiges Vorgehen insbesondere in seinem Urteil vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83 [13] für zulässig erachtet habe, seien die Einwendungen der Beklagten gegen die Zulässigkeit unbegründet.

II. *Zur Begründetheit*

24. Die sieben Klägerinnen tragen eine Reihe von Klagegründen vor, aus denen sich die Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 2956/84 der Kommission ergeben soll. Im Anschluß daran begründen sie, daß sich aus diesem rechtswidrigen Handeln der Beklagten eine Pflicht zum Ersatz des erlittenen Schadens ergäbe.

Eine Reihe von Klagegründen werden von *allen* Klägerinnen vorgetragen:

25. Alle rügen die Verletzung des Gebotes der Marktstabilisierung, des Diskriminierungsverbots sowie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

26. Darüber hinaus rügen die belgische [14] Klägerin und die niederländischen [15] Klägerinnen den Fehlgebrauch von Befugnissen (détournement de pouvoir) seitens der Beklagten, die niederländischen Klägerinnen — und dies mit besonderem Nachdruck — einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes sowie die Verletzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs.

27. Die deutschen Klägerinnen rügen zusätzlich — in ihrer Erwiderung — die Verletzung des allgemeinen Grundsatzes der freien Berufsausübung.

Grundsatz der Marktstabilisierung und des Marktgleichgewichts

28. Die *Klägerinnen* sind der Ansicht, die Beklagte habe mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 2956/84 gegen den in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag enthaltenen Grundsatz der Stabilisierung der Märkte sowie gegen den in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 niedergelegten Grundsatz des Marktgleichgewichts verstoßen.

29. Zwar ließen sich die in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik, die sich teilweise widersprächen, nicht zu jeder Zeit gleichzeitig verwirklichen; dennoch sei es nicht gestattet, eines dieser Ziele in einer Weise isoliert zu verfolgen, die die Verwirklichung der anderen Ziele unmöglich mache. Die Beklagte habe das Ziel der Marktstabilisierung zugunsten des Ziels der Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen außer acht gelassen. Die Weihnachtsbutteraktionen führten zu Verzerrungen auf dem Markt, die angesichts des Substitutions- und Wettbewerbsverhältnisses zwischen Butter und Margarine das Gleichgewicht sowohl auf dem Butter- als auch auf dem Margarinemarkt störten. Ein massenhafter, auf eine

13 — Urteil vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83, SA Biovilac NV/Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Slg. 1984, 4057.

14 — Rechtssache 27/85, Slg. 1987, 1129.

15 — Rechtssache 265/85, Slg. 1987, 1155.

kurze Zeitspanne begrenzter Verkauf von Butter zu stark ermäßigten Preisen stelle eine Störung des Gleichgewichts auf dem gesamten gemeinsamen Markt der Nahrungsfette dar, weil Frischbutter und Margarine verdrängt würden, da der Verbrauch an Nahrungsfetten in der Gemeinschaft konstant sei. Die Klägerinnen verweisen insoweit auf einen Bericht des Rechnungshofes [16], der zeige, daß die Weihnachtsbutteraktionen nicht den Zielen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte entsprächen. Obwohl ursprünglich lediglich als Maßnahmen für Ausnahmefälle gedacht, wolle die Beklagte nun auf diese Weise die normalen Auswirkungen der Preismechanismen der gemeinsamen Marktorganisationen für den Milchmarkt und den Fettmarkt korrigieren. Interventionsmaßnahmen dürften bei Beachtung des Ziels der Marktstabilisierung nicht dazu führen, daß ständig größere Interventionslagerbestände entstünden; diese hätten sich jedoch von Oktober 1980 bis Oktober 1984 fast vervierfacht.

30. Darüber hinaus bewegten sich die Weihnachtsbutteraktionen außerhalb des Rahmens der Zuständigkeiten, die der Beklagten durch die Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse zugewiesen worden seien.

31. Die *Beklagte* entgegnet hierauf, das in Artikel 39 EWG-Vertrag niedergelegte Ziel der Marktstabilisierung sei nur eines der einander widersprechenden Ziele, zwischen denen die Gemeinschaftsorgane nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes einen Ausgleich herbeizuführen hätten. Die Beklagte habe jedoch dem Ziel der Sicherung eines angemessenen Einkommens für die Milcherzeuger besondere Beachtung geschenkt; die Weihnachtsbutteraktionen stünden in unmittelbarem Zusammenhang mit diesem Ziel, weil sie die Stützung der Erzeugerpreise ermöglichten. Außerdem diene der Absatz von Butter zu ermäßigtem Preis auch dazu, die durch die Interventionsmaßnahmen angesammelten Vorräte, die nicht unbegrenzt lagerfähig seien, abzusetzen. Dieser Absatz stehe daher in Einklang mit Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68, der bei einer Störung des Marktgleichgewichtes den Erlaß besonderer Maßnahmen, also eine Abweichung vom Grundsatz der Marktstabilisierung, zulasse; er entspreche auch Artikel 7 a der Verordnung Nr. 985/68 [17]. Maßnahmen von der Art der Weihnachtsbutteraktionen seien als Ergänzung des Interventionssystems zu betrachten. Zweck der Interventionsmaßnahmen sei nämlich allein die Entlastung des Marktes, nicht dagegen eine endgültige Beseitigung der aus dem Markt genommenen Erzeugnisse. Wegen deren begrenzter Lagerfähigkeit sei es unvermeidlich, daß sie später wieder auf dem Markt abgesetzt werden müßte. Wer Milch oder Milcherzeugnisse oder damit konkurrierende Erzeugnisse herstelle oder vertreibe, müsse einkalkulieren, daß von den Sondervorschriften zum Absatz der Interventionsbestände Gebrauch gemacht werde. Da Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 ausdrücklich die Möglichkeit von besonderen Maßnahmen vorsehe, falls die aus Interventionskäufen stammende Butter innerhalb des laufenden Milchwirtschaftsjahres nicht zu normalen Bedingungen vollständig abgesetzt werden könne, sei eine Rechtsgrundlage für die Weihnachtsbutteraktion vorhanden.

Verletzung des Diskriminierungsverbots

32. Die *Klägerinnen* sind der Auffassung, die Weihnachtsbutteraktion führe zu einer diskriminierenden Unterscheidung sowohl zwischen den Milcherzeugern und den Er-

16 — Sonderbericht des Rechnungshofes über den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen innerhalb der Gemeinschaft vom 13. April 1982 (ABl. 1982, C 143, S. 1).

17 — Verordnung Nr. 985/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm (ABl. 1968, L 169, S. 1); Artikel 7 a eingefügt durch die Verordnung Nr. 750/69 des Rates vom 22. April 1969 (ABl. 1969, L 98, S. 2).

zeugern von Ölsaaten und Ölfrüchten, die zur Margarineherstellung verwendet würden, als auch zwischen Milchverarbeitern und Margarineherstellern. Während es für Margarine keine Subventionen gebe, würde nicht nur die auf dem Markt nicht absetzbare Butter von den Interventionsstellen aufgekauft, sondern darüber hinaus würden die Interventionslagerbestände entgegen dem Grundsatz der Marktstabilisierung zu öffentlich subventionierten, erheblich reduzierten Preisen veräußert. Mittelbar werde somit dem Butterhersteller gestattet, sein Erzeugnis zu einem niedrigeren Preis als seinen Gestehungspreis zu verkaufen, zum anderen subventioniere die Beklagte diesen Verlustverkauf, so daß dessen finanzielle Folgen nicht von den Butterherstellern getragen werden müßten. Der Umstand, daß für Butter eine Interventionspflicht der Interventionsstellen bestehe, für Margarine jedoch nicht, rechtfertige zwar die unterschiedliche Behandlung durch die Absatz- und Preisgarantie der Intervention. Sie rechtfertige es aber nicht, in die Intervention genommene Ware dauernd und in großem Umfang zu erheblich herabgesetzten Preisen zu verkaufen.

33. Daß sich die Butter- und die Margarinehersteller in unterschiedlichen Situationen befänden, sei Folge der Gemeinsamen Agrarpolitik und der im Rahmen dieser Politik getroffenen Entscheidungen. Diese hätten dazu geführt, daß die Milcherzeugnisse von Anfang an in der Gemeinschaft zu einem deutlich über dem Weltmarktpreis liegenden Preis verkauft würden. Vor diesem Hintergrund sei ein Gleichgewicht im Wettbewerb zwischen Margarine und Butter entstanden, das den beiden konkurrierenden Industriezweigen die Aufrechterhaltung ihrer Marktpositionen ermöglicht habe.

34. Durch die Weihnachtsbutteraktionen werde dieses Gleichgewicht zerstört. Während die Mechanismen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch die Abwendung jedes aus den Weihnachtsbutteraktionen herrührenden Schadens von dem Erzeuger und Verkäufer von Frischbutter ermöglichten, fehle es an einer gleichartigen Maßnahme zugunsten der Margarinehersteller. Für eine solche Ungleichbehandlung bestehe kein sachlicher Rechtfertigungsgrund; ein solcher Grund sei insbesondere nicht im Bestehen zweier verschiedener Marktorganisationen und ihrer unterschiedlichen Regelungsmechanismen zu sehen.

35. Im übrigen treffe es nicht zu, daß in den vergangenen Jahren der Margarineabsatz zu Lasten des Butterabsatzes gestiegen sei und daß das System der fraglichen Marktorganisationen der Gemeinschaft der Margarine Vorteile gegenüber der Butter bringe, die es auszugleichen gelte.

36. Die *Beklagte* räumt ein, daß zwischen Butter und Margarine in gewissem Maße ein Substitutionsverhältnis bestehe und daß der Verkauf von Butter zu ermäßigten Preisen den Margarineverkauf beeinträchtigen könne. Die Buttererzeuger und die Margarinehersteller befänden sich aber notwendigerweise in verschiedenen Situationen. Das bestehende System der fraglichen gemeinsamen Marktorganisationen bringe für die Margarinehersteller sehr bedeutende Vorteile mit sich. Den Margarineherstellern stünden nach der gemeinsamen Marktorganisation für Fette die Grundstoffe zum Preis des Weltmarktes zur Verfügung. Dagegen liege das Preisniveau für Butter weit über dem Preisniveau des Weltmarktes, so daß seit Jahren insbesondere deshalb, weil Margarine dem Verbraucher zu einem Preis angeboten werde, der halb so hoch wie der Butterpreis sei, eine Zunahme des Margarineabsatzes zu Lasten des Absatzes von Butter festzustellen sei. Die von Aktionen der Art der Weihnachtsbutteraktion für Butter gewährte Subvention sei letztlich nur ein begrenzter, vorübergehender Ausgleich eines Nachteils, der auf den Mechanismen der fraglichen Marktorganisationen beruhe; die-

ser Ausgleich bewirke lediglich, daß die so subventionierte Butter dem Verbraucher in der Gemeinschaft zu einem nahe den Weltmarktpreisen liegenden Preis verkauft werden könne.

37. Die vorteilhafte Marktposition von Margarine gegenüber der Position von Butter sei auch einer der Gründe dafür, daß es sich als notwendig erwiesen habe, für Milcherzeugnisse Maßnahmen zur Verringerung der Produktion zu treffen, die im Sektor der Fette keine Entsprechung hätten, da die von der Beklagten vorgeschlagene Abgabe auf Fette vom Rat noch immer nicht eingeführt worden sei. Somit fehle es nicht nur an einer verbotenen Ungleichbehandlung der Margarinehersteller, diese könnten vielmehr auch kein wohlerworbenes Recht auf Aufrechterhaltung der ihnen zugute kommenden Wettbewerbsvorteile geltend machen.

Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

38. Nach Auffassung der *Klägerinnen* sind die Butterverkäufe zu ermäßigtem Preis weder erforderlich noch geeignet, um das erstrebte Ziel einer Verringerung der Lagerbestände zu erreichen, so daß die Ungleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer um so weniger gerechtfertigt sei. Wenn eine langfristige Marktstabilisierung angestrebt sei, so könnten kurzfristig Verkäufe die strukturellen Ursachen des auf der Preispolitik der Gemeinschaft beruhenden mangelnden Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage nicht beeinflussen. Sie stellten lediglich einen Mechanismus der Verwaltung der Lagerbestände, nämlich eine Umsetzung der Buttervorräte, dar und verstärkten noch dieses Ungleichgewicht. Sei das Ziel dagegen eine Verringerung der Lagerbestände, so seien derartige Aktionen zum Scheitern verurteilt, weil der Verkauf von Butter zu ermäßigtem Preis im wesentlichen zu Lasten des Verkaufs von Frischbutter gehe, die wieder eingelagert werden müsse. Außerdem seien die Lagerbestände Ende Mai 1985 so umfangreich wie im November 1984 gewesen. Zwar erhöhe sich der Gesamtverbrauch an Butter zu Lasten der Margarine, dieser Anstieg sei jedoch sehr gering und rechtfertige jedenfalls nicht die hohen und unverhältnismäßigen Ausgaben (320 Mio ECU) für einen zeitweiligen Abbau der Lagerbestände um etwa 60 000 t, füge aber den Margarineherstellern gleichzeitig einen schwerwiegenden Schaden zu.

39. Es gäbe andere Mittel des Absatzes der Lagerbestände, insbesondere die Verarbeitung und Ausfuhr in Länder außerhalb der Gemeinschaft, z. B. im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe. Es wäre kostensparender, die Butter gratis zu verteilen oder gar den Milcherzeugern, die durch die Einführung der Milchquotenregelung einen Verlust erlitten, einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Im übrigen reichten die von der Beklagten beschlossenen Maßnahmen zur Verringerung der Milcherzeugung nicht aus, um die immer höheren Butterbestände abzubauen.

40. Die *Beklagte* hingegen bestreitet, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen zu haben. Zwar seien die Wirksamkeit von Weihnachtsbutteraktionen begrenzt, dennoch verfüge sie über keine andere Möglichkeit des Butterabsatzes. Zusätzliche Ausfuhren seien unmöglich. Der Weltmarkt sei gesättigt; außerdem unterliege die Gemeinschaft den Regeln des GATT, die die Ausfuhr subventionierter Butter nur begrenzt zuließen. Zur Verringerung der Buttererzeugung und, in der Vorstufe, der Milcherzeugung habe sie alles ihr mögliche getan; sie habe eine Mitverantwortungsabgabe, eine Nichtvermarktungs- und Umstellungsprämie, eine Garantiemengenregelung eingeführt. Es bleibe ihr daher keine andere Möglichkeit, als eine Erhöhung des Butterverbrauchs im Gemeinsamen Markt anzustreben, also Aktionen von der Art der Weihnachtsbutteraktionen durchzuführen.

41. Es lasse sich nicht bestreiten, daß derartige Maßnahmen grundsätzlich zur Erreichung des angestrebten Zieles, der Steigerung des Butterabsatzes sowie zur Verringerung und besseren Rotation der Lagerbestände, geeignet gewesen seien. Schließlich seien durch einen Absatz von 200 000 t Butter zu ermäßigtem Preis 60 000 t Butter zusätzlich auf den Markt gebracht worden, für 140 000 t Butter sei eine weitere Lagerung vermieden worden.

42. Im übrigen sei die Argumentation der Klägerinnen widersprüchlich: Entweder gehe eine Steigerung des Butterabsatzes zu Lasten des Margarineabsatzes, dann sei die Wirksamkeit der Weihnachtsbutteraktionen unbestreitbar. Oder aber die Steigerung des Verkaufs von Interventionsbutter gehe ausschließlich zu Lasten der Frischbutter — in diesem Fall entstehe den Margarineherstellern durch derartige Aktionen keinerlei Schaden.

43. Darüber hinaus seien die Klägerinnen nicht berechtigt, die Höhe der Kosten der Weihnachtsbutteraktion zu rügen: Den Klägerinnen stehe kein Mitspracherecht bei der Verwendung der Haushaltsmittel der Gemeinschaft zu Gebote. Privatunternehmen könnten sich nicht zu Richtern über die Zweckmäßigkeit von Gemeinschaftsentscheidungen aufwerfen.

Überschreitung und Mißbrauch der Befugnisse

44. Nach Auffassung der belgischen und niederländischen *Klägerinnen* hat die Beklagte die ihr mit den Verordnungen Nrn. 804/68 und 985/68 des Rates verliehene Zuständigkeit, Maßnahmen zur Sicherung des Absatzes der Buttervorräte zu treffen, genutzt, um eine Erhöhung des Butterverbrauchs zu erzielen. Dies sei durch die in den genannten Verordnungen enthaltene Ermächtigungen nicht gedeckt, da die Interventionsregelung so angewandt werden müsse, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Butter auf dem Markt erhalten bleibe, nicht jedoch verbessert werde. Eventuell zur Sicherung des Absatzes der eingelagerten Butterbestände getroffene Maßnahmen müßten wettbewerbsneutral sein. Dies sei bei der massiven Bezuschussung von Butter, die dieser einen künstlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Margarine verschaffe, nicht der Fall. Die Beklagte habe das seit langem bestehende Gleichgewicht im Wettbewerb zwischen Butter und Margarine zerstört, und zwar nicht, wie es zulässig gewesen wäre, um die Wettbewerbsposition der Butter aufrechtzuerhalten, sondern um sie zu verbessern.

45. Die *Beklagte* entgegnet, sie habe innerhalb der Grenzen ihrer Ermächtigung durch Artikel 6 und 12 der Verordnung Nr. 804/68 und Artikel 7 a der Verordnung Nr. 985/68 gehandelt. Der Begriff der „Wettbewerbsfähigkeit der Butter auf dem Markt" bedeute, daß alle geeigneten Mittel zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Erzeugnisses gegenüber Substitutionserzeugnissen eingesetzt werden müßten, nicht jedoch, daß die fraglichen Maßnahmen im Wettbewerb mit diesen Erzeugnissen streng neutral sein müßten.

46. Es sei offensichtlich, daß die Verbesserung der schwachen Marktposition der Butter der Aufrechterhaltung ihrer Stellung auf dem Markt gleichkomme. Darüber hinaus müsse der Schutz und die Verbesserung der Marktstellung eines Agrarerzeugnisses aus sich heraus und nicht in erster Linie im Hinblick auf die Situation konkurrierender Erzeugnisse beurteilt werden. Das in Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung Nr. 804/68 genannte Ziel, daß die ursprüngliche Qualität der Butter so weit wie möglich bewahrt werden solle, impliziere offenbar die Vermeidung der Lagerung alter Butter bis zu einem Zeitpunkt, in dem sie nicht mehr verwendet werden könne. Durch die Weihnachtsbutteraktion sei mit der Steigerung des Butterverbrauchs auch ein Abbau und die Rotation der vorhandenen Lagerbe-

stände gefördert worden. Zumindest eines der Ziele der Grundregelung für den betreffenden Sektor, nämlich das Ziel der ordnungsgemäßen Verwaltung der eingelagerten Butterbestände durch deren Abbau und Verjüngung, sei verfolgt und erreicht worden.

Verletzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs

47. Die niederländischen *Klägerinnen* weisen darauf hin, daß nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/84 der innergemeinschaftliche Handel mit Weihnachtsbutter völlig ausgeschlossen werde. Dies stelle eine mengenmäßige Beschränkung oder eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne der Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag sowie des Artikels 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 dar. Zu einem solchen Verhalten sei die Beklagte nicht befugt, da auch die Gemeinschaftsorgane verpflichtet seien, die Freiheit des Warenverkehrs zu respektieren.

48. Die *Beklagte* bestreitet einen Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs, da ein Handel mit Butter bei kleinen Mengen nichtkommerzieller Art möglich und weil eine gewisse Abschottung der Märkte der verschiedenen Mitgliedstaaten erforderlich gewesen sei, um eine ausgewogene Verteilung in der Gemeinschaft zu gewährleisten. Im übrigen könne nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Grundsatz des freien Warenverkehrs auch aus anderen als den in Artikel 36 EWG-Vertrag genannten Gründen eingeschränkt werden.

Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

49. Die niederländischen *Klägerinnen* tragen weiter vor, die Beklagte habe selbst wiederholt öffentlich erklärt, daß Aktionen von der Art der Weihnachtsbutteraktionen nicht geeignet seien, die verfolgten Ziele, nämlich einen dauerhaften Abbau der Lagerbestände, zu erreichen. Daher hätten die Klägerinnen nicht damit rechnen müssen, daß die Beklagte im Widerspruch zu ihren eigenen Erklärungen erneut eine solche Aktion veranstalten würde.

50. Die *Beklagte* bestreitet, angekündigt zu haben, daß sie nie mehr eine Weihnachtsbutteraktion durchführen werde. Sie habe allenfalls festgestellt, daß von solchen Programmen in Zukunft nur noch mit Bedacht Gebrauch gemacht werden sollte. Daher hätten die Klägerinnen angesichts der Entwicklung der Lagerbestände an Butter (Verdoppelung von Juni 1983 bis Juni 1984) wie alle Wirtschaftsteilnehmer im Sektor der Milcherzeugung damit rechnen können, daß Maßnahmen von der Art der Weihnachtsbutteraktion zum Abbau der Lagerbestände getroffen würden.

Verletzung des Grundsatzes der freien Berufsausübung

51. In ihrer Erwiderung haben die deutschen *Klägerinnen* noch darauf hingewiesen, daß in der Weihnachtsbutteraktion der Beklagten auch eine Verletzung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Freiheit der Berufsausübung zu sehen sei. Sie würden durch Subventionsmaßnahmen vom Markt verdrängt, ohne daß diese Verdrängung aufgrund der Ziele der Gemeinschaftsrechtsordnung gerechtfertigt oder geboten sei.

52. Nach Auffassung der *Beklagten* handelt es sich bei dieser Rüge um ein verspätetes und daher unzulässiges Vorbringen. Hilfsweise verweist sie jedoch auf ihren Vortrag in der Rechtssache 97/85 R, in dem sie dargelegt habe, daß ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nicht vorliege. Den Klägerinnen stehe es frei, sich weiterhin als Margarinehersteller zu betätigen. Soweit überhaupt Auswirkungen im Sinne einer Vergrößerung des Marktanteils von Butter bei gleichzeitigem Rückgang des Margarineabsatzes denkbar seien, handele es sich um rein tatsächliche Nebenwirkungen der

von der Beklagten beschlossenen Aktion. Solche Nebenwirkungen seien praktisch bei jeder hoheitlichen Maßnahme vorstellbar, könnten aber nicht als Eingriffe in Grundrechtspositionen verstanden werden.

Haftung der Gemeinschaft

53. Die *Klägerinnen* machen geltend, in den dargelegten Rechtsverstößen sei eine hinreichend schwerwiegende Verletzung mehrerer höherrangiger, dem Schutz des einzelnen dienender Rechtsnormen im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Haftung der Gemeinschaft für normatives Unrecht zu sehen. Der ihnen entstandene Schaden sei zwar noch nicht existenzgefährdend, jedoch so erheblich, daß er über die Grenzen der wirtschaftlichen Risiken hinausgehe, die eine Betätigung in dem betroffenen Wirtschaftszweig mit sich bringe.

54. Insbesondere die niederländischen Klägerinnen weisen darauf hin, daß die Beklagte durch den Einsatz eines zur Erreichung der von ihr genannten Ziele absolut ungeeigneten Mittels den Klägerinnen einen Schaden verursacht habe. Bereits darin sei der von der Rechtsprechung geforderte qualifizierte Rechtsverstoß zu sehen.

55. Darüber hinaus machen die niederländischen Klägerinnen geltend, selbst für den Fall, daß die Durchführung der Weihnachtsbutteraktion der Beklagten rechtmäßig gewesen wäre, müßten sie wegen des Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes entschädigt werden. In Anbetracht der früheren Erklärungen der Beklagten über die Untauglichkeit von Weihnachtsbutteraktionen hätten die Klägerinnen darauf vertrauen dürfen, daß künftig derartige Aktionen nicht mehr durchgeführt würden.

56. Die *Beklagte* bestreitet das Vorliegen einer Verletzung einer höherrangigen, dem Schutze des einzelnen dienenden Rechtsnorm.

B — Stellungnahme

Zu den sieben Schadensersatzklagen nehme ich wie folgt Stellung:

I. *Zur Zulässigkeit*

57. Soweit die Beklagte die Auffassung vertritt, die Klagen der deutschen Margarinehersteller und des belgischen Margarineherstellers seien unzulässig, ist folgendes zu bemerken:

58. Der Ansicht der Beklagten, es handle sich nicht um echte Schadensersatzklagen, sondern in Wirklichkeit um Nichtigkeitsbeziehungsweise vorbeugende Unterlassungsklagen, stehen die ausdrücklichen Erklärungen der Klägerinnen gegenüber, Ersatz des ihnen angeblich entstandenen Schadens zu begehren, dessen Höhe sie in ihren Erwiderungen konkretisiert haben. Der Form nach liegen somit Schadensersatzklagen vor.

59. Die inhaltlichen Bedenken der Beklagten gegen das Vorliegen von Schadensersatzklagen kann ich nicht teilen. Wird Ersatz eines Schadens verlangt, der durch das angeblich rechtswidrige gesetzgeberische Handeln der Gemeinschaftsorgane entstanden sein soll, so muß zwangsläufig die Rechtmäßigkeit dieses gesetzgeberischen Handelns geprüft werden. Es geht nicht an, derartige Klagen als verkappte Nichtigkeitsklagen anzusehen, die, wegen Fehlens des unmittelbaren und individuellen Betroffenseins, möglicherweise unzulässig wären. Daraus den Schluß abzuleiten, auch entsprechende Schadensersatzklagen seien unzulässig, würde Schadensersatzklagen gegen normatives Handeln der Gemeinschaftsorgane grundsätzlich ausschließen. Daß dies offensichtlich nicht zutreffen kann, braucht angesichts der gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Schadensersatzklagen wegen normativen Unrechts nicht näher dargelegt werden.

60. Auch der Umstand, daß die deutschen Klägerinnen ihre Klagen zwischen dem 26. und dem 29. November 1984 eingereicht hatten, zu einer Zeit also, als die angegriffene Weihnachtsbutteraktion noch durchgeführt wurde, spricht nicht gegen die Zulässigkeit dieser Klagen. Die angegriffene Verordnung vom 18. Oktober 1984 war bereits zum 5. November 1984 in Kraft getreten, der Grund, der die Haftung der Gemeinschaft auslösen könnte, somit gelegt.

61. Der von den Klägerinnen befürchtete Schaden war zwar noch nicht in vollem Umfang eingetreten, der Schadenseintritt hatte jedoch bereits eingesetzt, und der Eintritt des übrigen Schadens stand unmittelbar bevor und war für die Klägerinnen mit Sicherheit vorhersehbar. In einer derartigen Situation ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zulässig, eine Schadensersatzklage zu erheben [18].

62. So kann es sich nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 2. Juli 1976 in den verbundenen Rechtssachen 56 bis 60/74 [19] zur Verhinderung noch bedeutenderer Schäden als zweckmäßig erweisen, das Gericht bereits dann anzurufen, wenn die Schadensursache feststeht.

63. Die Schadensersatzklagen frühzeitig zu erheben war somit nicht nur zulässig; es war auch sinnvoll, da dadurch die Klägerinnen ihrer Obliegenheit, die Höhe des Schadens zu begrenzen, nachgekommen sind. Bei frühzeitiger Klageerhebung war die Beklagte in Kenntnis gesetzt, daß Schadensersatzansprüche auf sie zukommen würden. Sie war somit in der Lage, die Rechtmäßigkeit ihrer Aktion erneut zu prüfen und die Aktion gegebenenfalls auszusetzen, um so den Eintritt eines weitergehenden Schadens bei den Klägerinnen zu vermeiden.

64. Die Schadensersatzklagen sind auch nicht deswegen unzulässig, weil zum Zeitpunkt der Klageerhebung der konkret eingetretene Schaden noch nicht beziffert werden konnte. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes schließt es Artikel 215 EWG-Vertrag nicht aus, den Gerichtshof mit dem Ziel anzurufen, die Haftung der Gemeinschaft für unmittelbar bevorstehende und mit hinreichender Sicherheit vorhersehbare Schäden feststellen zu lassen, auch wenn der Schaden noch nicht genau beziffert werden kann [20].

65. Es kann der Beklagten somit nicht zugestimmt werden, wenn sie in dem von den Klägerinnen eingeschlagenen Verfahren eine „flagrante Verletzung des Artikels 42 § 2 der Verfahrensordnung und der Verteidigungsrechte" der Beklagten sieht. In der späteren Bezifferung des zunächst dem Grunde nach beschriebenen Schadens kann kein neues Angriffs- oder Verteidigungsmittel gesehen werden. Es liegt lediglich eine Konkretisierung eines Vortrags vor, der dem Grunde nach in der Klageschrift bereits angelegt gewesen war.

66. Auch von einer unzulässigen Klageänderung kann nicht die Rede sein. Obgleich die deutschen Klägerinnen in ihren Erwiderungen von einer Klageänderung sprechen, liegt eine solche nicht vor. Der Begriff der Klageänderung setzt voraus, daß der Streitgegenstand des Verfahrens geändert wird. Dies war jedoch nicht der Fall, da sowohl in der Klageschrift als auch in der Erwiderung der Ersatz des den Klägerinnen durch die Weihnachtsbutteraktion entstandenen Schadens begehrt wurde.

67. Im übrigen ist davon auszugehen, daß der Gerichtshof die Konsequenzen aus dem Umstand ziehen wird, daß er Klagen zur

18 — Siehe das Urteil des Gerichtshofes vom 2. März 1977 in der Rechtssache 44/76, Milch-, Fett- und Eierkontor/Rat und Kommission, Slg. 1977, 393; sowie das Urteil des Gerichtshofes vom 6. September 1984 in der Rechtssache 59/83, a. a. O.

19 — Urteil vom 2. Juni 1976 in den verbundenen Rechtssachen 56 bis 60/74, Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG u. a./Kommission und Rat, Slg. 1976, 711.

20 — Siehe dazu u. a. die beiden bereits zitierten Urteile in den Rechtssachen 44/76 und 59/83, a. a. O.

Feststellung der Haftung zuläßt, die Bezifferung des konkreten Schadens jedoch nachgereicht werden kann. Sollte er die Haftung der Beklagten dem Grunde nach bejahen, wird er den Parteien in angemessener Weise Gelegenheit verschaffen, sich umfassend zur Höhe des Schadens zu äußern.

68. Die Schadensersatzklagen sind somit zulässig.

69. Dies bedeutet jedoch nicht, daß auch alle Angriffs- und Verteidigungsmittel zulässig sind. Insoweit ist der Beklagten recht zu geben, wenn sie den Vortrag über die Verletzung des Grundsatzes der freien Berufsausübung für verspätet hält. Dieser Gesichtspunkt wurde erstmalig in der Erwiderung der deutschen Klägerinnen angesprochen, die selbst einräumen, daß es sich bei ihm um einen zusätzlichen Gesichtspunkt handle, der bisher nicht vorgetragen worden sei. Da ein entsprechender Vortrag in der Klageschrift auch nicht andeutungsweise enthalten ist und er sich auch nicht auf andere in der Klageschrift enthaltene Gesichtspunkte zurückführen läßt, ist dieser Vortrag in der Tat gemäß Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes als verspätet zurückzuweisen und nicht zu berücksichtigen.

II. *Zur Begründetheit*

Zuständigkeit der Kommission

70. Bevor ich im einzelnen auf die von den Klägerinnen vorgetragenen Klagegründe eingehe, werde ich eine Frage vorweg behandeln, die von den Klägerinnen in verschiedener Weise in den verschiedenen Klagegründen angesprochen wurde, die allerdings erst in der mündlichen Verhandlung zusammenhängend erörtert worden ist: die Frage nach der *Zuständigkeit der Beklagten zum Erlaß der Verordnung Nr. 2956/84.* Dabei soll diese Prüfung auf das Kernproblem der Weihnachtsbutteraktion beschränkt sein, nämlich die Gewährung einer Beihilfe zum Verkauf von Butter zu ermäßigtem Preis.

71. Die Beklagte hat sich beim Erlaß der Verordnung Nr. 2956/84 auf drei Verordnungen des Rates gestützt:

— die Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, insbesondere auf Artikel 6 Absatz 7 (die allgemeine Interventionsregelung für Butter), Artikel 12 Absatz 3 (Maßnahmen zur Beseitigung der Überschüsse an Butterfett) und Artikel 28 (Informationsregelung);

— die Verordnung Nr. 985/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm, insbesondere auf Artikel 7 a (Maßnahmen zum Absatz von Lagerbutter, die sich im Verlauf eines Milchwirtschaftsjahres nicht zu normalen Bedingungen absetzen läßt);

— die Verordnung Nr. 1223/83 des Rates vom 20. Mai 1983 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse [21].

72. Da die letztgenannte agrimonetäre Regelung für das hier zu untersuchende Problem nicht von Bedeutung ist, bleiben somit nur zwei Komplexe zu erörtern:

— Sondermaßnahmen zur Beseitigung von Überschüssen an Butterfett: Artikel 12 der Verordnung Nr. 804/68;

— die allgemeine Interventionsregelung einschließlich der Regelung zum Absatz von Lagerbutter, die während des Milchwirtschaftsjahres nicht zu normalen Bedingungen abgesetzt werden kann, Artikel 6 der Verordnung Nr. 804/68 und Artikel 7 a der Verordnung Nr. 985/68.

21 — ABl. 1983, L 132, S. 33.

— Sondermaßnahmen zur Beseitigung von Überschüssen an Butterfett

73. Nach Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 können andere als die in Artikel 6 vorgesehenen Maßnahmen, also andere Maßnahmen als die der allgemeinen Interventionsregelung, ergriffen werden, um den Absatz von Überschüssen an Butterfett zu erleichtern, wenn sich diese bilden oder zu bilden drohen. Nach Absatz 2 beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 EWG-Vertrag, inzwischen also mit qualifizierter Mehrheit, über diese Maßnahmen und legt die Grundregeln für ihre Anwendung fest. Nach Absatz 3 werden die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel nach dem Verfahren des Artikels 30 erlassen, also nach dem sogenannten Verwaltungsausschußverfahren.

74. Artikel 12 der Verordnung Nr. 804/68 erlaubt es somit, Sondermaßnahmen zur Bekämpfung von Überschüssen an Butterfett zu ergreifen, die von den Maßnahmen der allgemeinen Interventionsregelung abweichen. Er setzt jedoch das Zusammenwirken der verschiedenen Organe der Gemeinschaft voraus:

75. Der Rat hat nach Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die Maßnahmen zu beschließen und die Grundregeln für ihre Anwendung festzusetzen. Danach obliegt es der Kommission, der Beklagten, die entsprechenden Durchführungsvorschriften im Verwaltungsausschußverfahren zu erlassen.

76. An dem nach entsprechender Anhörung der Versammlung gefaßten erforderlichen Beschluß des Rates, die Weihnachtsbutteraktion 1984/85 durchzuführen, fehlt es jedoch im vorliegenden Fall. Es ist nicht ersichtlich, daß der Rat eine entsprechende Verordnung erlassen hätte, und auch in der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte trotz entsprechender Fragen seitens des Gerichtshofes keine entsprechende Regelung nennen können. Da es somit an einem Beschluß des Rates gemäß Artikel 12 Absatz 2 und der entsprechenden Grundregeln fehlt, war es der Beklagten verwehrt, sich des Instruments des Artikels 12 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 zu bedienen.

77. Die Beklagte konnte somit gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 die angefochtenen Maßnahmen nicht in eigener Zuständigkeit treffen, da der EWG-Vertrag keine entsprechende Zuständigkeit für den Erlaß dieser konkreten Maßnahmen vorsieht, wie dies Artikel 155 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag gebietet. Somit konnte die Beklagte lediglich nach Artikel 155 vierter Gedankenstrich die Befugnisse ausüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt. Der Erlaß der Durchführungsvorschriften für Sondermaßnahmen zur Bekämpfung von Überschüssen an Butterfett ist jedoch an einen entsprechenden Grundsatzbeschluß des Rates gebunden, der im vorliegenden Fall fehlt.

78. Um das Verfahren nach Artikel 12 der Verordnung Nr. 804/68 noch einmal konkret darzustellen, sei auf die Regelung über die Gewährung einer Verbraucherbeihilfe für Butter in Griechenland und Italien hingewiesen, die parallel zur Weihnachtsbutteraktion 1984/85 durchgeführt worden war. Bereits in den Erwägungsgründen der hier angegriffenen Verordnung Nr. 2956/84 wird darauf hingewiesen, daß es geboten erscheine, eine Beihilfe für zum Verbrauch in Griechenland und Italien bestimmte Butter zu gewähren, damit die dortigen Verbraucher unter der Weihnachtsbutteraktion vergleichbaren Bedingungen Butter zu verbilligtem Preis erwerben könnten, obwohl es in Griechenland keine öffentliche oder private Lagerhaltung von Butter gebe und für Italien die Bestände sehr gering seien. Zu diesem Zwecke müsse jedoch der Rat eine Verordnung erlassen.

79. Dies hat der Rat mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 2957/84 vom 22. Oktober 1984 über die Gewährung einer Verbraucherbeihilfe für Butter in Griechenland und Italien getan [22]. Gestützt auf diese Ratsverordnung hat dann die Beklagte ihrerseits die Verordnung Nr. 3029/84 vom 29. Oktober 1984 über die verbilligte Abgabe von Butter für den Direktverbrauch in Griechenland und Italien [23] erlassen.

80. Für die verbilligte Abgabe von Butter für den Direktverbrauch in Griechenland und Italien liegt somit der erforderliche Grundsatzbeschluß des Rates gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 vor, nicht hingegen für die allgemeine Aktion „Butter für den Direktverbrauch in der Gemeinschaft" gemäß Titel I der Verordnung Nr. 2956/84, also der Weihnachtsbutteraktion.

81. Artikel 12 der Verordnung Nr. 804/68 scheidet somit als Rechtsgrundlage für die Durchführung der Weihnachtsbutteraktion 1984/85 aus.

— *Allgemeine Interventionsregelung*

82. Es bleibt somit zu prüfen, ob die allgemeinen Bestimmungen über Interventionsmaßnahmen es der Beklagten gestatten, zum Absatz von Interventionsbutter Beihilfen in einer Höhe zu gewähren, wie sie dies in der Weihnachtsbutteraktion 1984/85 getan hat. Dabei ist festzuhalten, daß es sich hier nicht um eine geringfügige Beihilfe gehandelt hat, sondern um eine Beihilfe von 160 ECU pro 100 kg, also etwa der Hälfte des 1984/85 maßgeblichen Interventionspreises für Butter von 319,70 ECU pro 100 kg [24].

83. Gemäß Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 können für die Butter aus öffentlicher Lagerhaltung, die während eines Milchwirtschaftsjahres nicht zu normalen Bedingungen abgesetzt werden kann, *besondere Maßnahmen* ergriffen werden. Weiterhin bestimmt Artikel 7 a der Verordnung Nr. 985/68, daß bei den Erzeugnissen der Tarifnummer 04.03 des Gemeinsamen Zolltarifs, also bei Butter, die sich in Lagerbeständen der öffentlichen Hand befinden und im Laufe eines Milchwirtschaftsjahres nicht zu normalen Bedingungen abgesetzt werden können, die Kommission die Lage prüft. Die *geeigneten Maßnahmen* werden nach dem Verfahren des Artikels 30 der Verordnung Nr. 804/68 erlassen, also nach dem Verwaltungsausschußverfahren.

84. Die vorliegenden Texte [25] gehen davon aus, daß die Verbilligung der Endverbraucherpreise eine aus öffentlichen Mitteln gewährte Beihilfe darstellt.

85. Es ist nun die Frage zu prüfen, ob die „besonderen Maßnahmen" beziehungsweise die „geeigneten Maßnahmen" auch innergemeinschaftlich gewährte Beihilfen der hier streitigen Art umfassen.

86. Zunächst ist festzustellen, daß die Artikel 92 ff. EWG-Vertrag über die staatlichen Beihilfen im Landwirtschaftsbereich nicht unmittelbar gelten. Das in diesen Bestimmungen enthaltene Beihilfeverbot und das Beihilfegenehmigungsverfahren beziehen sich ihrem Wortlaut nach nur auf staatliche Beihilfen. Gleichwohl ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannt, daß auch die Gemeinschaftsorgane grundsätzliche Bestimmungen des EWG-Vertrags beachten müssen, auch wenn sich diese ihrem Wortlaut nach primär an die Mitgliedstaaten richten [26]. So hat der Gerichtshof insbe-

22 — ABl. 1984, L 280, S. 1.

23 — ABl. 1984, L 287, S. 16.

24 — Siehe die Verordnung Nr. 858/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Festsetzung des Richtpreises für Milch, der Interventionspreise für Butter, Magermilchpulver und die Käsesorten Grana Padano und Parmigiano Reggiano für das Milchwirtschaftsjahr 1984/85 (ABl. 1984, L 90, S. 17).

25 — Verordnungen Nrn. 2956 und 2957/84, a. a. O., sowie der Bericht des Rechnungshofs vom 13. April 1982.

26 — Siehe die Urteile vom 13. Dezember 1983 in der Rechtssache 218/82, Kommission/Rat, Slg. 1983, 4063; auch vom 29. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83, Rewe-Zentrale AG/Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland, Slg. 1984, 1229.

sondere in seinem Urteil vom 29. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83 zum Grundsatz des freien Warenverkehrs folgendes ausgeführt:

„Zwar zielen ... die Artikel 30 bis 36 des Vertrages in erster Linie auf einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten ab, nichtsdestoweniger müssen aber auch die Gemeinschaftsorgane die Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, die ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinsamen Marktes ist, beachten" [27].

87. Die Bindung der Gemeinschaftsorgane an die Grundsätze des Gemeinsamen Marktes gilt weitgehend auch im Bereich der Landwirtschaft, da selbst die im landwirtschaftlichen Bereich ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen von einigen allgemeinen Vertragsbestimmungen nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Oktober 1969 in der Rechtssache 16/69 [28] als Ausnahmebestimmungen eng auszulegen sind.

88. Die Gemeinschaftsorgane haben somit auch im Bereich der Landwirtschaft den Grundsatz zu beachten, daß aus öffentlichen Mitteln gewährte Beihilfen untersagt sind, soweit im EWG-Vertrag nichts anderes bestimmt oder zugelassen ist.

89. Für die Landwirtschaft hat der EWG-Vertrag in der Tat einige Sonderregeln getroffen. So bestimmt Artikel 42 EWG-Vertrag, daß das Kapitel über die Wettbewerbsregelungen auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung findet, als dies der Rat unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39 bestimmt. Der Rat kann insbesondere genehmigen, daß Beihilfen gewährt werden zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, oder im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme.

90. Darüber hinaus sieht Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 1 EWG-Vertrag vor, daß die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte alle zur Durchführung der Ziele der Agrarpolitik erforderlichen Maßnahmen einschließen könne, insbesondere Beihilfen für die Erzeugung und Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse.

91. Da gemäß der sich aus Artikel 43 Absatz 2 EWG-Vertrag ergebenden grundlegenden Kompetenzordnung der Rat die gemeinsamen Marktorganisationen zu erlassen hat, die unter anderem Beihilfen vorsehen können, und da weiterhin gemäß Artikel 42 EWG-Vertrag der Rat Beihilfen für zulässig erklären kann, ergibt es sich, daß *allein der Rat* über die Vergabe von Beihilfen im Landwirtschaftsbereich zu befinden hat. Die Kommission kann nur dann über die Vergabe von Beihilfen befinden, wenn sie dazu vom Rat in rechtmäßiger Weise ermächtigt wurde.

92. Es stellt sich nunmehr die Frage, ob die allgemeine Interventionsregelung, die Sondermaßnahmen für den Absatz während eines Milchwirtschaftsjahres nicht zu normalen Bedingungen absetzbarer Lagerbutter vorsieht, eine derartige Ermächtigung der Beklagten enthält, wenn sie bestimmt, daß „besondere Maßnahmen" oder „geeignete Maßnahmen" getroffen werden können.

93. Bereits Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung Nr. 804/68, auf den sich die Beklagte für die Einführung der Weihnachtsbutteraktion gestützt hat und der sie ermächtigt, im Verwaltungsausschußverfahren insbesondere den *Betrag* der Beihilfen für die private Lagerhaltung festzusetzen, spricht gegen die Annahme, daß die Beklagte als „besondere Maßnahmen" des Artikels 6 Absatz 3 eigenständig Beihilfen gewähren kann. Artikel 6 Absatz 7 ermächtigt sie lediglich dazu, im

27 — A. a. O.

28 — Urteil vom 15. Oktober 1969 in der Rechtssache 16/69, Kommission/Regierung der Italienischen Republik, Slg. 1969, 377.

Wege von Durchführungsbestimmungen den Betrag, also die Höhe von Beihilfen, festzulegen, deren Gewährung durch Artikel 6 Absätze 2 und 6 der Verordnung vom Rat selbst ausdrücklich vorgesehen wurde.

94. Darüber hinaus stehen sowohl die Systematik der Verordnung Nr. 804/68, die Praxis der Gemeinschaftsorgane bei der Anwendung der Verordnung Nr. 804/68 sowie die Systematik des EWG-Vertrags hinsichtlich der Beihilfenproblematik der Annahme entgegen, unter „besonderen Maßnahmen" könnten auch Beihilfen gesehen werden, solange der Rat dies nicht ausdrücklich zugelassen hat.

95. Die vergleichbare Regelung des Artikels 12 der Verordnung, auf die bereits hingewiesen wurde, sieht ebenfalls zunächst einen Ratsbeschluß über die in ihm vorgesehenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Überschüsse an Butterfett vor und überläßt der Beklagten lediglich den Erlaß von Durchführungsbestimmungen.

96. So hat der Rat für die die Weihnachtsbutteraktion begleitende verbilligte Abgabe von Butter für den Direktverbrauch in Griechenland und Italien in der bereits genannten Verordnung Nr. 2957/84 selbst beschlossen, in Griechenland und Italien eine Beihilfe für den unmittelbaren Verbrauch von Butter zu gewähren, und er hat gleichzeitig die *Höhe* dieser Beihilfe — 160 ECU für 100 kg — festgesetzt. Danach erst hat die Beklagte mit der Verordnung Nr. 3029/84 die entsprechenden Durchführungsbestimmungen erlassen.

97. In der gleichen Weise hat der Rat in der Verordnung Nr. 1269/79 die Mitgliedstaaten ermächtigt, eine Beihilfe für Butter, die für den Direktverbrauch bestimmt war, zu gewähren; auch hier hat er die Höhe der Beihilfe selbst festgelegt und der Beklagten lediglich den Erlaß von Durchführungsbestimmungen überlassen.

98. Auch die Regelung über die Gewährung von Beihilfen zur Aufrechterhaltung des Butterverbrauchs bestimmter Verbraucher- und Industriegruppen[29] hat der Rat selbst getroffen. Er hat in Artikel 1 in der für den hier maßgebenden Zeitraum maßgeblichen Fassung[30] selbst beschlossen, wem die Beihilfen gewährt werden können — gemeinnützigen Einrichtungen, den Streitkräften, den Herstellern von Backwaren und Speiseeis sowie Herstellern anderer noch zu bestimmender Lebensmittel. In Artikel 3 hat er es jedoch der Beklagten überlassen, in Durchführungsvorschriften die Höhe der Beihilfe festzulegen.

99. Zusammenfassend ist hier festzustellen, daß in den genannten Fällen, bei denen es sich nicht um einmalige Aktionen, sondern um längerfristige Preisermäßigungen für Butter handelte, jeweils der Rat über die Einführung der Beihilfe und bisweilen auch über deren Höhe selbst befunden hat.

100. Dem Ergebnis, daß unter den „besonderen Maßnahmen" des Artikels 6 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 beziehungsweise den „geeigneten Maßnahmen" des Artikels 7 a der Verordnung Nr. 985/68 jedenfalls *nicht Beihilfen* zu verstehen sind, steht auch nicht die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 155 des Vertrages, also zu den Durchführungsbefugnissen der Kommission, entgegen.

101. Der Gerichtshof hat zwar in seinem Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75[31] festgestellt, aus dem Gesamtzusammenhang, in den Artikel 155 des

29 — Verordnung Nr. 1723/81 des Rates vom 24. Juni 1981 über die Grundregeln für Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Butterverbrauchs bestimmter Verbraucher- und Industriegruppen (ABl. 1981, L 172, S. 14).

30 — In der Fassung der Verordnung Nr. 863/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung Nr. 1723/81 hinsichtlich der Möglichkeit, Beihilfen für die Verwendung von Butter zur Herstellung bestimmter Lebensmittel zu gewähren (ABl. 1984, L 90, S. 23).

31 — Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75, Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, Slg. 1975, 1279.

Vertrages gestellt sei, sowie aus den Anforderungen der Praxis ergebe sich, daß der Begriff „Durchführung" weit auszulegen sei. Da nur die Kommission in der Lage sei, die Entwicklung der Agrarmärkte ständig und aufmerksam zu verfolgen und mit der durch die Situation gebotenen Schnelligkeit zu handeln, könnte sich der Rat veranlaßt sehen, ihr auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik eine weitgehende Beurteilungs- und Handlungsbefugnis zu übertragen. Mit diesen Ausführungen ist der Gerichtshof jedoch lediglich den Erklärungen eines Prozeßbeteiligten entgegengetreten, der die Auffassung vertreten hatte, eine vom Rat der Kommission erteilte Befugnis zum Erlaß von Durchführungsvorschriften sei restriktiv zu verstehen.

102. Wenn somit die Zuständigkeit der Beklagten, Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, auch nicht eng auszulegen ist, so kann sie jedoch nicht aus eigenem Recht Beihilfen gewähren, die nicht im Vertrag oder in einem Rechtsakt des Rates vorgesehen sind. Dies ergibt sich bereits aus der Systematik der Verordnung Nr. 804/68, der Sonderbestimmung ihres Artikels 23, der die Artikel 92 bis 94 EWG-Vertrag vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen für anwendbar erklärt, insbesondere aber aus der grundsätzlichen Zurückhaltung, mit der der EWG-Vertrag Beihilfen im allgemeinen behandelt.

103. Diese Zurückhaltung ist bereits den Vorschriften über staatliche Beihilfen, Artikel 92 ff. EWG-Vertrag, zu entnehmen, die zwar, wie bereits ausgeführt, für die Gemeinschaftsorgane bei der Beurteilung von Gemeinschaftsbeihilfen nicht unmittelbar verbindlich, deren Grundgedanken jedoch auch auf sie anzuwenden sind.

104. Nach diesen Bestimmungen sind Beihilfen untersagt, soweit der EWG-Vertrag nichts anderes bestimmt. Derartige Bestimmungen sind in Artikel 92 Absätze 2 und 3 enthalten, die einmal eine Reihe von Beihilfen aufführen, die generell mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, und andere, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Darüber hinaus kann der *Rat* gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d zusätzlich weitere Arten von Beihilfen für als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären sowie gemäß Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 im Einzelfall eine an sich unzulässige Beihilfe genehmigen.

105. Sicher ist der Kommission bei der Beihilfenaufsicht, insbesondere bei der Prüfung der potentiell zulässigen Beihilfen gemäß Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag, ein gewisser Bewertungs- oder Ermessensspielraum eingeräumt. Sie kann sich jedoch nicht über den Rahmen hinwegsetzen, der vom EWG-Vertrag oder von einem entsprechenden Rechtsakt des Rates umrissen wird. Es obliegt also allein dem Rat, über die Zulässigkeit weitergehender Beihilfen zu befinden.

106. Daß die Zurückhaltung des EWG-Vertrags Beihilfen gegenüber auch im Landwirtschaftsbereich maßgeblich sein sollte, wird auch durch die Entschließung der gemäß Artikel 43 Absatz 1 zur Erarbeitung der Grundlinien für eine Gemeinsame Agrarpolitik einberufenen Konferenz der Mitgliedstaaten in Stresa bestätigt, in der eine allgemeine Übereinstimmung, unter anderem über nachstehenden Grundgedanken deutlich wurde:

„Die Beseitigung von Subventionen, die dem Geist des Vertrages widersprechen, muß als wesentlich erachtet werden" [32].

107. Es ist festzuhalten, daß der Grundsatz, daß allenfalls der Rat über die Gewährung nicht ausdrücklich vorgesehener Beihilfen zu befinden hat, auch im Bereich der Land-

32 — ABl. 1958, S. 281.

wirtschaft gilt. Anhaltspunkte dafür sind, wie bereits oben dargelegt, in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 1 und in Artikel 42 EWG-Vertrag enthalten.

108. Der Grundsatz, daß Beihilfen nur dann zulässig sind, wenn sie vom Vertrag oder in einem Rechtsakt des Rates vorgesehen sind, kann nicht durch eine weite Auslegung des Begriffs der „Durchführungsbefugnisse" der Kommission außer Kraft gesetzt werden.

109. Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, daß die Beklagte nicht befugt war, die in Titel I der Verordnung Nr. 2956/84 enthaltene Beihilferegelung aus eigener Zuständigkeit zu erlassen.

110. Diesem Ergebnis kann auch nicht entgegengehalten werden, der Rat habe stillschweigend seine Zustimmung zu der Maßnahme der Kommission erteilt. Aus den Erwägungsgründen ergibt sich, daß der Verwaltungsausschuß nicht innerhalb der gesetzten Frist Stellung genommen hat[33].

111. Auch der zweite Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2957/84 des Rates vom 22. Oktober 1984 kann dafür nicht in Anspruch genommen werden. Dort heißt es, die Kommission plane „eine auf Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 gestützte Ad-hoc-Maßnahme, die eine zusätzliche Preissenkung für im Hinblick auf die Feiertage am Jahresende zum unmittelbaren Verbrauch gekaufte Butter umfaßt". Diese Feststellung stellt in meinen Augen keine nachträgliche Billigung der von der Kommission getroffenen Maßnahme dar. Der Beschluß des Rates erfolgte einige Tage nach dem Kommissionsbeschluß. Der Rat hatte zu diesem Zeitpunkt davon auszugehen, daß die Kommission die Weihnachtsbutteraktion entsprechend dem geltenden Recht beschlossen hatte, und hat daraus die Konsequenzen für Italien und Griechenland gezogen.

33 — Siehe ABl. L 279 vom 18. 10. 1984, S. 5, letzter Erwägungsgrund.

Verstoß gegen den Grundsatz der Stabilisierung der Märkte

112. Zu den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik gehört gemäß Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c der Grundsatz, die Märkte zu stabilisieren. Diese Zielsetzung ist für alle die Gemeinsame Agrarpolitik gestaltenden oder verwaltenden Gemeinschaftsorgane verbindlich, so für den Rat bei der Gestaltung der gemeinsamen Marktorganisationen, für die Kommission bei ihrer Mitwirkung an der Rechtsetzung und bei der Durchführung des vom Rat gesetzten Rechts.

113. Marktstabilisierung bedeutet Anpassung der Produktion insbesondere an die innergemeinschaftliche Nachfrage. Sie bezieht sich einmal auf den Ausgleich von Angebot und Nachfrage bei einem einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnis. Insoweit dürfte sich der Grundsatz der Marktstabilisierung mit dem des Marktgleichgewichts, wie er in Artikel 6 der Verordnung Nr. 804/68 enthalten ist, decken.

114. Dem Begriff der Marktstabilisierung muß jedoch noch eine weitere Bedeutung zukommen: Stehen verschiedene landwirtschaftliche Erzeugnisse angesichts ihrer Substituierbarkeit in einem Wettbewerbsverhältnis, so muß zur Marktstabilisierung auch der Ausgleich zwischen den beiden genannten Einzelmärkten gehören.

115. Die in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik können jedoch nicht isoliert, sie müssen vielmehr in ihrer Gesamtheit gesehen werden. Da es sich bei ihnen um im Einzelfall potentiell divergierende Zielsetzungen handelt, die nicht alle gleichzeitig in vollem Umfang erreicht werden können, haben die zuständigen Gemeinschaftsorgane, wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen

in Artikel 39 niedergelegten Zielen vorzunehmen. Diese Vorschrift läßt es jedoch nicht zu, eines dieser Ziele in einer Weise isoliert zu verfolgen, daß die Verwirklichung anderer Ziele unmöglich gemacht wird [34].

116. Bei Butter und Margarine handelt es sich um landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne von Anhang II Kapitel 4 und 15 Ziffer 13 zum EWG-Vertrag, deren Preise sich gegenseitig bedingen [35].

117. Das grundlegende Verhältnis zwischen dem Markt für Butter und dem Markt für Margarine hat der Rat durch den Erlaß der bereits mehrfach zitierten Verordnungen Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und Nr. 136/66 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette geschaffen sowie durch Preisbeschlüsse und einen zollrechtlichen Außenschutz mit Hilfe des Gemeinsamen Zolltarifs ergänzt.

118. Durch diese Maßnahmen hat der Rat den von ihm für richtig erachteten Ausgleich zwischen den Märkten für Butter und Margarine hergestellt. Dadurch hat der Rat den Rahmen für die Tätigkeit der Butter- beziehungsweise Margarineproduzenten festgelegt.

119. Dieser Rahmen und damit das grundsätzliche Verhältnis vom Buttermarkt zum Margarinemarkt werden von der Beklagten kritisiert. Sie sieht in dem auf Ratsbeschlüssen beruhenden hohen Butterpreis sowie den nahe den niedrigen Weltmarktpreisen liegenden Preisen für die Ausgangsstoffe zur Margarineherstellung einen nicht zu rechtfertigenden Vorteil der Margarinehersteller beziehungsweise einen Nachteil der Buttererzeuger. Um diese von ihr als Mißverhältnis angesehene Lage auszugleichen, hatte die Beklagte dem Rat mehrmals Vorschläge zur Einführung einer Fettsteuer unterbreitet, die vom Rat jedoch nie angenommen worden sind.

120. Um die von ihr als normal bezeichnete Wettbewerbslage zwischen Butter und Margarine wenigstens für einen kurzfristigen Zeitraum und für begrenzte Mengen von Butter herzustellen, hat die Beklagte u. a. die Weihnachtsbutteraktion 1984/85 mit ihrer erheblichen Subventionierung der Butterverkäufe durchgeführt. Sie hat sich damit über das vom Rat geschaffene Grundverhältnis zwischen Buttermarkt und Margarinemarkt hinweggesetzt und dieses Verhältnis von sich aus korrigiert.

121. In diesem Zusammenhang kommt es nicht darauf an, ob das vom Rat geschaffene Verhältnis zwischen Buttermarkt und Margarinemarkt das richtige ist oder ob die von der Beklagten angestrebten Wettbewerbsbedingungen angemessener wären. Zu prüfen ist die Frage, ob die Beklagte berechtigt war, in Anwendung von *Durchführungs*befugnissen die vom Rat getroffenen Entscheidungen abzuändern.

122. Wie bereits dargelegt wurde, ist die in Artikel 155 EWG-Vertrag vorgesehene Übertragung von Befugnissen vom Rat auf die Kommission nicht in einer Weise eng aufzufassen, daß diese Ermächtigung auf Befugnisse unterhalb der Verordnungsebene beschränkt sei [36]. In seinem Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75 [37] hat der Gerichtshof sogar betont, daß der Rat der Kommission auf diese Weise eine weitreichende Zuständigkeit verleihen könne, deren Grenzen nach den allgemeinen Hauptzielen der Marktorganisation und

34 — Urteil vom 13. März 1968 in der Rechtssache 5/67, W. Beus GmbH und Co./Hauptzollamt München-Landsbergerstraße, Slg. 1968, 127; Urteil vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83 a. a. O.

35 — Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82, Fromançais SA/FORMA, Slg. 1983, 395.

36 — Siehe Urteil vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69, ACF Chemiefarma NV/Kommission, Slg. 1970, 661.

37 — A. a. O.

weniger nach dem Buchstaben der Ermächtigung zu beurteilen sei. Ihre Grenze findet die Zuständigkeit der Beklagten zum Erlaß von Durchführungsverordnungen allerdings in der Gesamtregelung der entsprechenden Marktorganisation, die zu ändern sie nicht befugt ist.

123. Diese Grenze hat die Beklagte im vorliegenden Fall überschritten, als sie mit der Durchführung der Weihnachtsbutteraktion 1984/85 ihre eigenen Vorstellungen von den angemessenen Wettbewerbsverhältnissen zwischen Butter und Margarine wenigstens zeitweilig an die Stelle der Rahmenbedingungen gesetzt hat, die vom Rat für das Marktverhältnis zwischen Margarine und Butter erlassen wurden. Die Kommission hat somit in die Stabilisierung der Butter- und Margarinemärkte eingegriffen, die vom Rat in Anwendung des Artikels 39 EWG-Vertrag angestrebt worden war.

124. Die Beklagte hat somit gegen den in Artikel 39 EWG-Vertrag vorgesehenen Grundsatz der Stabilisierung der Märkte verstoßen. Der Verstoß besteht allerdings nicht in der Veränderung des Wettbewerbsverhältnisses zwischen Butter und Margarine, sondern in dem Eingriff in das fortbestehende vom Rat festgelegte Wettbewerbsverhältnis.

Verletzung des Diskriminierungsverbots

125. Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages hat die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte jede Diskriminierung zwischen Erzeugern und Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen. Das in dieser Vorschrift ausgesprochene Diskriminierungsverbot ist eine besondere Ausbildung des allgemeinen Gleichheitssatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört. Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre. Er schränkt somit die Handlungsfreiheit der Organe der Gemeinschaft bei der Verwirklichung der in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele der Agrarpolitik ein [38].

126. Zunächst ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß die grundlegende Behandlung der hier in Frage stehenden Produkte, nämlich der Butter und der Margarine, wie sie der Rat in den genannten Marktorganisationen für Fette beziehungsweise Milch und Milcherzeugnisse vorgesehen hat, von den Klägerinnen nicht angegriffen worden ist. Dieses vom Rat geschaffene Grundverhältnis zwischen den beiden Teilmärkten auf dem Fettsektor ist als Ausgangspunkt im Sinne eines stabilisierten Marktgleichgewichts vorauszusetzen.

127. Es ist weiter zu prüfen, ob die Beklagte mit ihrer Weihnachtsbutteraktion 1984/85 in dieses vom Rat geschaffene Gleichgewicht in diskriminierender Weise eingegriffen hat.

128. Es ist deshalb zu untersuchen, ob für Butter einerseits und Margarine andererseits vergleichbare Sachverhalte bestehen, insbesondere, ob Butter in ihrer üblichen spezifischen Verwendung durch Margarine ersetzt werden kann. Nach den Ausführungen der Parteien und nach allgemein bekannten Erkenntnissen steht fest, daß zwischen Butter und Margarine zumindest insoweit ein Substitutionsverhältnis besteht, als beide Erzeugnisse sowohl als Brotaufstrich als auch als Backfett verwendet werden können [39].

129. Wenn somit hinsichtlich der Verwendung der beiden Erzeugnisse eine gewisse Gleichartigkeit festgestellt werden konnte, ist weiter zu prüfen, ob die unterschiedliche Ausgestaltung der Marktorganisationen für

38 — Siehe Urteil vom 5. Juli 1977 in der Rechtssache 116/76, Granaria BV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Slg. 1977, 1247.

39 — Zur Preisabhängigkeit zwischen Butter und Margarine siehe das Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82 a. a. O.

Milch und Milcherzeugnisse einerseits und Fette andererseits es rechtfertigen, eine Beihilfeaktion zugunsten der Butter, wie die Weihnachtsbutteraktion 1984/85, durchzuführen.

130. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß beide Marktorganisationen höchst unterschiedliche Preissysteme vorsehen. Während die Grundstoffe zur Herstellung von Margarine im wesentlichen zu einem Preis in der Gemeinschaft bezogen werden können, der dem des Weltmarktes entspricht, ist für die Butterherstellung ein erheblich höherer Preis für ihr Ausgangsprodukt, nämlich die Milch, anzusetzen, der in etwa um 200 ECU pro 100 kg über dem Weltmarktpreis liegt. Andererseits ist festzuhalten, daß für Butter für den hier maßgebenden Zeitraum eine unbeschränkte Abnahmegarantie zu Preisen galt, die dem im Vergleich zum Weltmarkt erheblich erhöhten Preisniveau für Milch Rechnung trugen.

131. In dieses Preisgefüge hat die Beklagte nun dadurch eingegriffen, daß sie den Verkauf von Lagerbutter um etwa die Hälfte des Interventionspreises für Frischbutter subventionierte, während gleichzeitig die Interventionsregelung für Frischbutter zum unveränderten Interventionspreis aufrechterhalten blieb. Wenn somit die etwa um die Hälfte verbilligte Lagerbutter in einem gewissen Umfang die zum normalen Preis zu verkaufende Frischbutter vom Markt verdrängen konnte, konnte die Frischbutter zwar nicht mehr unmittelbar an den Verbraucher verkauft werden; es bot sich aber immer noch die Möglichkeit, die Butter an die Interventionsstellen zum Interventionspreis zu verkaufen, so daß die Butterhersteller ihrer Absatzmöglichkeiten nicht beraubt wurden.

132. Anders hingegen war die Lage der Margarinehersteller. Da es für ihre Erzeugnisse keine durch Interventionsmaßnahmen garantierte Absatzmöglichkeit gab, mußten sie in einer Situation, in der ein Konkurrenzerzeugnis massiv, das heißt etwa zur Hälfte des Wertes subventioniert, auf den Markt geworfen wurde, Absatzeinbußen hinnehmen, für die kein Ausgleich geschaffen worden war.

133. Es ist somit festzustellen, daß durch die Subventionierung von Lagerbutter im Rahmen der Weihnachtsbutteraktion 1984/85 die Erzeuger von Butter und Margarine unterschiedlich belastet wurden: Die Erzeuger der vom Markt verdrängten Frischbutter konnten ihre Ware ungehindert den Interventionsstellen anbieten, die diese aufkaufen mußten, während für die Hersteller von Margarine ein derartiger Ausweg nicht offenstand. Der Eingriff der Beklagten in die beiden Märkte der Fetterzeugnisse wirkte sich somit unterschiedlich aus: bei den Herstellern von Butter allenfalls in dem Maße, als ein auf dem Markt erzielbarer Preis über dem Interventionspreis gelegen hätte, was niemand vorgetragen hat, während bei den Herstellern der Margarine eine Umsatzeinbuße ohne jeglichen Ausgleich hinzunehmen war.

134. Diese Ungleichbehandlung der Erzeuger der beiden Fettprodukte läßt sich nicht mit objektiven Gründen rechtfertigen, insbesondere nicht durch die unterschiedliche Ausgestaltung der beiden Marktorganisationen: Durch die beiden Marktorganisationen war von dem zuständigen Organ der Gemeinschaft, dem Rat, in Anwendung der entsprechenden Vertragsbestimmungen eine bestimmte Wettbewerbslage geschaffen worden; in der unterschiedlichen Ausgestaltung der Marktorganisationen kann kein rechtfertigender Grund gesehen werden, aufgrund dessen die Beklagte mit Hilfe von Durchführungsvorschriften eine Verschlechterung der Wettbewerbslage der Margarineerzeuger herbeiführen konnte.

135. Sollte man für das Vorliegen einer Diskriminierung verlangen, daß aus einem Nachteil, der einer Erzeugergruppe zuge-

mutet wird, ein Vorteil für eine andere Erzeugergruppe fließen müsse, so wäre auch dies zu bejahen.

136. Wenn durch die Subventionierung von Lagerbutter zwar einerseits der Verbrauch an Margarine zurückgedrängt wird, andererseits aber wegen der Lagerrotation auch Frischbutter vom Markt verdrängt wurde, die dann von den Interventionsstellen aufgekauft wurde, ist in der Weihnachtsbutteraktion kein unmittelbarer Vorteil für die Hersteller von Butter zu sehen. Mittelbar folgt aus dieser Aktion jedoch ein ganz erheblicher Vorteil für die Hersteller von Butter. Angesichts einer Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, die in einer Weise gehandhabt wird, daß mit Hilfe von einer unbeschränkten Abnahmegarantie und mit im Vergleich zum Weltmarkt stark erhöhten Preisen ein ständiger struktureller Überschuß an Milch zwangsläufig produziert werden muß, stellen Lagerräumungsaktionen, wie die von der Art der Weihnachtsbutteraktion 1984/85, geradezu eine Notwendigkeit dar, um das bestehende System der hohen Milchpreise und der unbeschränkten Abnahmegarantie wenigstens für eine gewisse weitere Zeit überhaupt aufrechterhalten zu können. Obgleich Intervention ihrer Natur nach nicht bedeuten kann, daß landwirtschaftliche Erzeugnisse in gewissen Mengen auf Dauer aus dem Markt herausgenommen werden, sondern daß diese zum geeigneten Zeitpunkt wieder in den Markt gegeben werden, hat sich die Praxis der Intervention auf dem Milchmarkt zu einem System entwickelt, welches darauf angewiesen ist, außergewöhnliche Absatzmöglichkeiten zu finden. Somit hat die Weihnachtsbutteraktion 1984/85, wenn auch in begrenztem Maße, dazu gedient, den hohen Milchpreis und die Abnahmegarantie wenigstens eine Zeitlang weiterhin aufrechtzuerhalten; damit ist diese Aktion mittelbar den Milcherzeugern zugute gekommen.

137. Da somit durch die Weihnachtsbutteraktion 1984/85 den Margarineherstellern erhebliche, den Butterherstellern allenfalls geringe Lasten auferlegt wurden, ist in dieser ungleichen Belastung im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs[40] eine Diskriminierung zu Lasten der Margarinehersteller zu sehen, die ja gerade nicht in den Genuß der Vorteile der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse gelangen können. Die Diskriminierung liegt nicht in einer Neuverteilung der Lasten zum Nachteil der Klägerinnen, sondern in dem unberechtigten, die Klägerinnen benachteiligenden Eingriff in die fortbestehende, vom Rat angeordnete Lastenverteilung.

138. Ich komme zu dem Schluß, daß die Kommission durch ihre Weihnachtsbutteraktion eigenmächtig, d. h. ohne ausreichende Rechtsgrundlage, in das vom Rat festgesetzte Wettbewerbsverhältnis zwischen Butter und Margarine eingegriffen und dadurch rechtswidrig gehandelt hat.

139. Daraus kann nicht der Schluß gezogen werden, daß ein vergleichbares Handeln des Rates ebenfalls automatisch rechtswidrig wäre, denn dieser hat nach dem Vertrag auf dem Landwirtschaftssektor weitergehende Befugnisse als die Kommission.

140. Die hier vertretene Auffassung führt zu dem Ergebnis, daß der Rat, der durch seine Preispolitik die Verantwortung für das Entstehen der Butterüberschüsse trägt, selbst Maßnahmen für ihre Beseitigung ergreifen muß. Eine solche Maßnahme kann auch eine ausdrückliche Ermächtigung an die Kommission zum Verkauf verbilligter Butter sein. Eine solche Ermächtigung fehlt hier.

40 — Siehe Urteile vom 25. Oktober 1978 in den verbundenen Rechtssachen 103 und 145/77, Royal Scholten-Honig Ltd. u. a./Intervention Board für Agricultural Produce, Slg. 1978, 2037; und vom 5. Juli 1977 in der Rechtssache 116/76, a. a. O.

Verletzung des Marktgleichgewichts

141. Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 sieht vor, daß der Absatz der von der Interventionsstelle gekauften Butter unter solchen Bedingungen erfolgt, daß das Marktgleichgewicht nicht gestört wird.

142. Da Gegenstand der Verordnung Nr. 804/68 die Ordnung des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse ist, stimme ich der Beklagten zu, wenn sie ausführt, unter dem Begriff des Marktgleichgewichtes des Artikels 6 Absatz 3 könne lediglich das Gleichgewicht des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse verstanden werden. Eine Rücksichtnahme auf konkurrierende pflanzliche Fette wird somit mit *dieser* Bestimmung — im Gegensatz zu Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c (vgl. Ziff. 112 bis 124) — nicht angeordnet.

143. Wenn angesichts der von der Gemeinschaft festgesetzten Interventionspreise und der gleichzeitig für Butter bestehenden Abnahmegarantie überhaupt noch von einem Marktgeschehen gesprochen werden kann, dann gehört zu diesem Marktgeschehen auch die Möglichkeit, Butter in unbegrenzten Mengen zum Interventionspreis an die Interventionsstelle zu verkaufen. Selbst für den Fall, daß subventionierte Lagerbutter zeitweilig den Verkauf von Frischbutter verhindert, die dann ihrerseits durch Interventionskäufe zu Lagerbutter wird, liegt kein nachhaltiger Eingriff in das „Marktgeschehen" vor. Der einzige Nachteil, der für die vom Markt verdrängte Frischbutter entstehen könnte, liegt darin, daß ihr die Möglichkeit genommen wird, zu einem höheren Preis als dem Interventionspreis auf dem Markt abgesetzt zu werden. Angesichts der Butterüberschüsse hat niemand behauptet, und es ist auch nicht anzunehmen, daß sich auf dem freien Markt ein erheblich höherer Preis als der Interventionspreis erzielen ließe.

144. Daraus folgt, daß sich trotz der möglichen Verdrängung von Frischbutter durch Lagerbutter durch die Weihnachtsbutteraktion 1984/85 kein Eingriff in das „Marktgeschehen" feststellen läßt, der wesentlich intensiver wäre als die ohnehin schon üblichen Eingriffe in den Markt.

145. Eine Verletzung des Marktgleichgewichts gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 läßt sich somit nicht feststellen.

Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

146. Bei der Prüfung des behaupteten Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind zwei Problemkreise auseinanderzuhalten. Es ist einmal zu prüfen, ob das eingesetzte Mittel, nämlich die Subventionierung der Lagerbutterverkäufe, in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem angestrebten Ziel, nämlich der Entlastung des Buttermarktes, steht.

147. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die eingetretene Entlastung in einem ausgewogenen Verhältnis zu den der Gemeinschaft entstandenen Kosten steht. Der zuletzt genannte Gesichtspunkt hat für die hier vorliegenden Schadensersatzklagen außer Betracht zu bleiben, da die Beurteilung der finanziellen Zweckmäßigkeit einer Gemeinschaftsaktion Aufgabe der dazu berufenen politischen Instanzen und des Rechnungshofes ist, sie jedoch nicht der Kontrolle der Wirtschaftsteilnehmer unterliegt.

148. Es bleibt somit zu erörtern, ob die Ergebnisse der Weihnachtsbutteraktion die zeitweilige Verdrängung der Margarine vom Markt rechtfertigen und ob es andere Möglichkeiten gegeben hätte, mit Maßnahmen, die die Margarinehersteller weniger belasten, vergleichbare Ergebnisse zu erzielen.

149. Angesichts des gesättigten Marktes für Fetterzeugnisse innerhalb der Gemeinschaft, der eine erhebliche Markterweiterung schon aus Gründen der Verbrauchergewohnheit und auch des Gesundheitsschutzes nicht erlaubt, wären allenfalls Maßnahmen zur Verringerung der Butterbestände möglich gewesen, deren Wirkungen außerhalb des Gemeinsamen Marktes eingetreten wären. Zu diesen Maßnahmen hat die Beklagte schlüssig dargetan, daß die Fettmärkte außerhalb der Gemeinschaft ebenso gesättigt seien wie der Gemeinschaftsmarkt. Zusätzliche Ausfuhren seien nicht möglich, sei es, daß es, wie z. B. bei Entwicklungsländern, an Aufnahmekapazitäten selbst für Schenkungsaktionen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe fehle, sei es, daß es wegen der von der Gemeinschaft eingegangenen handelspolitischen Verpflichtungen im Rahmen des GATT nicht möglich sei, erhebliche zusätzliche Mengen an Butter in Drittländern abzusetzen.

150. Somit blieb der Beklagten nur die Möglichkeit, zusätzliche Buttermengen innerhalb der Gemeinschaft abzusetzen. Darin könnte kein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gesehen werden, falls diese Maßnahmen nicht mit anderen Mängeln der Rechtswidrigkeit behaftet gewesen wären.

151. Ein eigenständiger Rechtsverstoß ist in diesem Zusammenhang jedenfalls nicht zu erkennen.

Überschreitung und Mißbrauch der Befugnisse

152. Zu dem Vortrag der belgischen und der niederländischen Klägerinnen, die Beklagte habe mit der Anordnung der Weihnachtsbutteraktion 1984/85 ihre aus den Artikeln 6 und 12 der Verordnung Nr. 804/68 abgeleiteten Befugnisse mißbraucht, weil dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Butter auf dem Markt nicht nur erhalten, sondern verbessert worden sei und dadurch in das Marktgleichgewicht zwischen Margarine und Butter zu Lasten der Margarine in diskriminierender Weise eingegriffen worden sei, ist zunächst folgendes zu bemerken:

153. Soweit ein Eingriff in den Grundsatz der Stabilisierung der Märkte beziehungsweise ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gerügt wurde, wurden diese Klagegründe bereits abgehandelt. Es bleibt hier somit nur noch zu prüfen, ob die Beklagte aufgrund von Artikel 6 der Verordnung Nr. 804/68 ermächtigt war, die Wettbewerbsfähigkeit der Butter im Vergleich zur Margarine zu verbessern, anstelle sie lediglich zu erhalten.

154. Die Bestimmung des Artikels 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 804/68 ist anhand von Sinn und Zweck der Interventionsregelung auszulegen. Die Interventionsregelung dient der Sicherung der Preisgarantie; Erzeugnisse werden von den Interventionsstellen insbesondere dann aufgekauft, wenn sie auf dem Markt zu den vom Rat vorgesehenen Preisen nicht absetzbar sind. Andererseits bedeutet die Intervention nicht eine endgültige Herausnahme der Erzeugnisse aus dem Marktgeschehen, vielmehr sollen diese Erzeugnisse zu einem geeigneten Zeitpunkt wieder in den Markt zurückgeleitet werden. Wenn dabei die Wettbewerbsfähigkeit der Butter auf dem Markt erhalten bleiben soll, so ist dabei zu berücksichtigen, daß schon die Frischbutter nicht absetzbar war, da es ansonsten ja nicht zum Ankauf von Butter durch die Interventionsstellen gekommen wäre, und außerdem ein gewisser Qualitätsverlust durch die Lagerung eingetreten ist. In einer solchen Situation die Wettbewerbsfähigkeit der Butter auf dem Markt zu erhalten heißt nahezu zwingend, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Dies kann durch Erschließung neuer Absatzmärkte oder aber durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Substitutionserzeugnissen bewirkt werden. Daraus folgt, daß die fraglichen Maßnah-

men im Wettbewerb mit diesen Substitutionserzeugnissen nicht streng neutral sein müssen.

155. Isoliert betrachtet ist die Beklagte somit dem sich aus Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 804/68 ergebenden Auftrag nachgekommen. Ihre Befugnis zu einem derartigen Handeln ist nicht durch Artikel 6 Absatz 4, sondern allenfalls durch andere Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, wie die Grundsätze der Marktstabilisierung oder des Diskriminierungsverbots, begrenzt.

156. Die auf Überschreitung oder Mißbrauch der Befugnisse gestützte Rüge der Klägerinnen greift somit nicht durch.

Verletzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs

157. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/84 ist die Butter ausschließlich zum unmittelbaren Verbrauch in dem Mitgliedstaat bestimmt, in dem die Beihilfe oder der Preisnachlaß gewährt wird, unbeschadet kleiner Mengen nichtkommerzieller Art, die von privaten *End*verbrauchern gekauft werden.

158. Diese Bestimmung schließt den freien Warenverkehr mit Weihnachtsbutter aus. Der Hinweis der Beklagten, daß ein „Handel mit kleinen Mengen nichtkommerzieller Art" möglich sei, ist nicht überzeugend, da es einen Handel „nichtkommerzieller Art" schwerlich geben kann. Die entsprechende Bestimmung des Artikels 5 Absatz 1 der Verordnung ermöglicht es lediglich den Endverbrauchern, die in einem Mitgliedstaat gekaufte Butter in einem anderen Mitgliedstaat zu verbrauchen. Allenfalls könnte man sich vorstellen, daß damit auch die gewinnfreie Weitergabe etwa an Freunde und Bekannte für zulässig erklärt wurde. Mit freiem Warenverkehr in einem gemeinsamen Markt hat das wenig zu tun.

159. Artikel 38 EWG-Vertrag bestimmt, daß der Gemeinsame Markt auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfaßt und daß die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung finden, soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist. Die Artikel 39 bis 46 können deshalb seit dem Ende der Übergangszeit nicht mehr zur Begründung einer einseitigen Abweichung von Artikel 34 EWG-Vertrag herangezogen werden[41]. Die Artikel 30 bis 36 des Vertrages zielen zwar in erster Linie auf einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten ab, nichtsdestoweniger müssen nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 29. Februar 1984[42] auch die Gemeinschaftsorgane die Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, die ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinsamen Marktes ist, beachten.

160. Dies hat die Beklagte mit dem Erlaß des Artikels 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/84 nicht getan. Insbesondere konnte sie diese Maßnahme auch nicht auf Artikel 36 EWG-Vertrag stützen, da dessen Voraussetzungen, falls diese auf Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane überhaupt anwendbar wären, nicht vorliegen.

161. Der Beklagten ist auch nicht zu folgen, wenn sie in Analogie zum Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1979[43] zusätzliche Einschränkungsmöglichkeiten für den freien Warenverkehr für möglich hält, wenn diese aus zwingenden Erfordernissen der Agrarpolitik gerechtfertigt seien. Die Beklagte nennt hier insbesondere den „sozia-

41 — Siehe Urteil vom 16. März 1977 in der Rechtssache 68/76, Kommission/Französische Republik, Slg. 1977, 515.

42 — Urteil vom 29. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83, a. a. O.

43 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Slg. 1979, 649.

len Charakter", die „beschränkten Mengen" und die „kurze Laufzeit der Maßnahme" [44].

162. Es ist der Beklagten zwar einzuräumen, daß der Gerichtshof in der genannten Entscheidung zusätzliche, über die Bestimmungen des Artikels 36 hinausgehende Einschränkungsmöglichkeiten für den freien Warenverkehr anerkannt hat, insbesondere die Notwendigkeiten der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes. Diese über den Wortlaut der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag hinausgehende Rechtsprechung ist jedoch angesichts der fundamentalen Bedeutung, die dem Grundsatz des freien Warenverkehrs für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes zukommt, keiner weiteren Analogie mehr fähig.

163. Selbst wenn das der Fall wäre, so muß man feststellen, daß die Beklagte keine ausreichenden Gründe dafür vorgetragen hat, warum es zwingend notwendig war, für die Erreichung der Ziele der Weihnachtsbutteraktion (Mehrabsatz, Umwälzung der Bestände) die Grenzen zu schließen. Keiner der genannten Gründe reicht aus, um das Außerkraftsetzen des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen, dessen Herstellung eines der grundlegenden Ziele des EWG-Vertrags ist. Eine solche Rechtfertigung ist aber sowohl für die Anwendung der Ausnahmetatbestände von Artikel 36 als auch für die vom Gerichtshof zusätzlich zugelassenen Ausnahmetatbestände erforderlich.

164. Die Regelung des Artikels 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/84 verstößt somit gegen die Grundsätze des freien Warenverkehrs gemäß den Artikeln 30 ff. EWG-Vertrag.

44 — Verordnung Nr. 2956/84 vom 18. Oktober 1984, ABl. L 279, Erwägungsgrund 9.

165. Den Schlußfolgerungen jedoch, die die niederländischen Klägerinnen aus dem Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs ziehen, daß damit nicht nur die konkrete Bestimmung, sondern der ganze Titel I der Verordnung Nr. 2956/84 rechtswidrig sei, kann nicht zugestimmt werden. Bei dem Ausschluß des freien Warenverkehrs mit Weihnachtsbutter handelte es sich um eine flankierende Maßnahme, die die übrige Weihnachtsbutteraktion jedenfalls nicht unter diesem Gesichtspunkt als rechtswidrig erscheinen läßt. Auch wenn die Bestimmungen, die den freien Warenverkehr ausschließen, in der Verordnung nicht enthalten gewesen wären, wäre die Weihnachtsbutteraktion durchführbar gewesen. Dies zeigt, daß es sich bei dem Ausschluß des freien Warenverkehrs nicht um eine derart wichtige Regelung gehandelt hat, daß anzunehmen wäre, daß ohne diesen Ausschluß die Weihnachtsbutteraktion insgesamt nicht durchgeführt worden wäre.

Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

166. Die niederländischen Klägerinnen tragen abschließend vor, angesichts der öffentlichen Erklärungen der Beklagten zur Untauglichkeit von Aktionen wie der Weihnachtsbutteraktion hätten sie nicht damit rechnen müssen, im Jahre 1984 einer derartigen Aktion ausgesetzt zu werden.

167. Bei genauerer Betrachtung der zitierten Äußerungen der Beklagten ist jedoch festzustellen, daß sie Aktionen wie die Weihnachtsbutteraktion nicht für erfolgreich genug hielt, um die entstandenen Kosten zu rechtfertigen. Andere Aspekte, wie z. B. Tauglichkeit einer Weihnachtsbutteraktion für die Umwälzung der Lagerbestände, waren nicht angesprochen. Insbesondere ist jedoch festzuhalten, daß die Beklagte, wie sie zu Recht anführt, sich nie festgelegt hat, in Zukunft keine Weihnachtsbutteraktion mehr durchzuführen. Lediglich *nach* Durchfüh-

rung der Weihnachtsbutteraktion hat sie in ihrem Landwirtschaftsbericht 1985 erklärt, sie plane nicht, die Weihnachtsbutteraktion im Wirtschaftsjahr 1985/86 zu wiederholen, da sich diese Maßnahme zur Steigerung der Butterverkäufe als teuer und nicht kostenwirksam erwiesen habe[45].

168. Somit hat die Beklagte keinen Grund gelegt, auf den die Klägerinnen vertrauen durften, daß in Zukunft keine Aktionen wie die Weihnachtsbutteraktion 1984/85 mehr durchgeführt würden. Im Gegenteil, die Beklagte hat völlig zutreffend ausgeführt, angesichts der Entwicklung der Lagerbestände an Butter hätten die Klägerinnen wie andere Wirtschaftsteilnehmer im Sektor der Milcherzeugung damit rechnen können, daß Maßnahmen von der Art der Weihnachtsbutteraktion zum Abbau der Lagerbestände getroffen würden. Außerdem mußten die Klägerinnen meines Erachtens anführen, welche Maßnahmen sie im Vertrauen auf die Nichtdurchführung von Weihnachtsbutteraktionen ergriffen oder unterlassen haben. Der bloße Umsatzrückgang reicht meines Erachtens nicht aus, denn dieser wäre auch dann eingetreten, wenn die Klägerinnen mit Weihnachtsbutteraktionen hätten rechnen müssen.

Haftung der Gemeinschaft

169. Abschließend ist nun zu prüfen, ob die festgestellten Rechtsverstöße geeignet sind, eine Haftung der Gemeinschaft auszulösen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ist bei normativem Handeln der Gemeinschaftsorgane die bloße Feststellung der Rechtswidrigkeit nicht ausreichend, die Haftung zu begründen. Vielmehr müssen dazu weitere qualifizierende Elemente hinzutreten. Rechtsetzungsakte, die wirtschaftspolitische Entscheidungen einschließen, können nur bei einer „hinreichend qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des einzelnen dienenden Rechtsnorm" eine Haftung der Gemeinschaft auslösen[46]. Die Zulassung der Haftung für normatives Unrecht bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen „nur ausnahmsweise und unter besonderen Umständen" hat seinen Grund darin, daß den Organen der Gemeinschaft bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen notwendigerweise ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt ist und sichergestellt sein muß, daß die Gemeinschaftsorgane nicht jedesmal durch die Möglichkeit von Schadensersatzklagen behindert werden dürfen, wenn sie auf wirtschaftspolitischem Gebiet einen Ausgleich zwischen allgemeinen Interessen und den Interessen der einzelnen zu treffen haben[47].

170. Jede Wirtschaftsgesetzgebung wirkt sich notwendigerweise auch auf die Interessen derjenigen Betroffenen aus, an die sich die Maßnahmen nicht unmittelbar richten. Wenn auch nicht auf sämtliche irgendwie betroffenen Interessen Rücksicht genommen werden muß, ist die öffentliche Gewalt dennoch verpflichtet, wie es der Gerichtshof in seinem Urteil vom 12. Juni 1958 in der Rechtssache 15/57[48] festgehalten hat, mit Umsicht zu handeln, erst nach sorgfältiger Abwägung aller betroffenen Interessen einzugreifen und eine vorhersehbare Benachteiligung Dritter — soweit möglich — in Grenzen zu halten.

171. Diese Grundsätze hat die Beklagte bei der Durchführung der Weihnachtsbutteraktion 1984/85 nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt.

45 — *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1985*, Ziff. 187.

46 — Ständige Rechtsprechung, siehe z. B. die Urteile vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1971, 975; sowie vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83, a. a. O.

47 — Siehe Urteil vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG u. a./Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209.

48 — Urteil vom 12. Juni 1958 in der Rechtssache 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de chasse/Hohe Behörde der EGKS, Slg. 1958, 159.

172. Zunächst kann in diesem Zusammenhang kurz festgestellt werden, daß der Ausschluß des freien Warenverkehrs mit Weihnachtsbutter nicht die Haftung der Gemeinschaft begründen kann. Zwar gehört der Grundsatz des freien Warenverkehrs, wie in der Rechtsprechung häufig betont, zu den Grundlagen des Gemeinsamen Marktes; dennoch ist für den hier vorliegenden Fall in diesem Grundsatz keine Schutznorm für die Klägerinnen zu sehen. Sie haben nicht dargelegt, daß sie etwa beabsichtigt hätten, selbst innergemeinschaftlichen Handel mit Weihnachtsbutter zu betreiben. Darüber hinaus hat die Beklagte zu Recht angeführt, daß der Ausschluß des freien Warenverkehrs insbesondere die niederländischen Klägerinnen insoweit geschützt habe, als dadurch verhindert worden sei, daß in anderen Mitgliedstaaten nicht absetzbare Mengen an Lagerbutter in die Niederlande ausgeführt und somit der dortige Butter- und Margarinemarkt weiter belastet worden wäre.

173. Es bleibt somit der Verstoß gegen die Grundsätze der Marktstabilisierung und des Diskriminierungsverbots durch die Gewährung unzulässiger Beihilfen durch die Beklagte zu prüfen.

174. Der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zur außervertraglichen Haftung entnehme ich, daß zu den Schutznormen, deren Verletzung die Haftung auslösen kann, das Diskriminierungsverbot sowie das Ziel der Marktstabilisierung gehören können [49].

175. Als vergleichbare Schutznorm, deren Verletzung ebenfalls die Haftung der Gemeinschaft auslösen kann, sehe ich das Verbot der Gewährung unzulässiger Beihilfen an. Die Gewährleistung eines vor Verfälschungen geschützten Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes stellt nicht nur ein objektives Ordnungskriterium für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes dar, es dient ebenfalls dem einzelnen Marktteilnehmer, den es vor der Beeinträchtigung seiner Marktchancen durch einen unzulässig subventionierten Konkurrenten schützen soll.

176. Das von der Rechtsprechung zusätzlich geforderte Kriterium der hinreichend qualifizierten Verletzung der Schutznorm, welches die Haftung der Gemeinschaft nur ausnahmsweise und unter besonderen Umständen auslösen soll, weil es den einzelnen auf den in die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft fallenden Gebieten zugemutet werden kann, in vernünftigen Grenzen gewisse nachteilige Auswirkungen einer Rechtsvorschrift auf ihre Wirtschaftsinteressen ohne Anspruch auf Entschädigung aus öffentlichen Mitteln hinzunehmen, liegt ebenfalls vor.

177. Die Beklagte hat unter Überschreitung der ihr zugewiesenen Kompetenzen gegen die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, gegen das vom Rat geschaffene Verhältnis zwischen der Fettmarkt- und der Milchmarktordnung, also gegen den Grundsatz der Stabilisierung der Märkte, sowie gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen, und dies unter Einsatz nicht zulässiger Beihilfen. Die Beklagte hat dies mit dem Ziel getan, Überschüsse an Butter zu beseitigen oder umzulagern, deren Entstehen weitgehend auf das Handeln von Gemeinschaftsorganen, insbesondere auf die Ausgestaltung der Milchmarktorganisation und die Preisbeschlüsse des Rates, zurückzuführen ist. Die vernünftigen Grenzen gewisser nachteiliger Auswirkungen, die der einzelne ohne Anspruch auf Entschädigung hinzunehmen hat, sind jedenfalls dann überschritten, wenn zur Beseitigung von der Gemeinschaft selbst verursachter struktureller

49 — Siehe die Urteile vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache 5/71, a. a. O.; vom 13. November 1973 in den verbundenen Rechtssachen 63 bis 69/72, Wilhelm Werhahn Hansamühle u. a./Rat und Kommission, Slg. 1973, 1229; vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77, a. a. O.; und viele andere.

Überschüsse bei einem Agrarerzeugnis ein nicht zuständiges Gemeinschaftsorgan in die Wirtschaftsinteressen von Marktteilnehmern eingreift, die selbst nicht der Marktorganisation unterliegen, zu deren Fortbestand die rechtswidrig getroffenen Maßnahmen erlassen wurden.

178. Allerdings hat der Gerichtshof bereits mehrfach festgestellt, daß sich ein Unternehmen nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorteils berufen kann, der sich für dieses Unternehmen aus der Einführung einer gemeinsamen Marktorganisation ergibt und der ihm zu einem bestimmten Zeitpunkt zugute gekommen ist[50]. Dieser Grundsatz muß auch für den vom Rat geschaffenen Ausgleich zwischen zwei verschiedenen Marktorganisationen gelten, so daß sich die Klägerinnen nicht auf ein wohlerworbenes Recht berufen können, daß das Verhältnis zwischen der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und der Marktorganisation für Fette nicht geändert werden könne.

179. Darauf hat die Beklagte hingewiesen, als sie ausführte, es bestehe keinerlei Verpflichtung, die gegenwärtige Situation der Margarinehersteller auf dem Gemeinschaftsmarkt zu gewährleisten; es sei den Gemeinschaftsorganen gestattet, die Regeln der einzelnen Marktorganisationen selbst in erheblicher Weise zu ändern. Die Klägerinnen hatten diese Ausführungen in der mündlichen Verhandlung mit einer wesentlichen Einschränkung akzeptiert: Marktorganisationen können in der Tat verändert werden, aber nur durch die dafür *zuständigen* Organe, das heißt im konkreten Fall durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften.

180. Es ließe sich vielleicht die Auffassung vertreten, vom Rat hätte eine Aktion, wie die Weihnachtsbutteraktion 1984/85, angeordnet werden können. Sicherlich ist der Rat jedenfalls befugt, den Butterpreis herabzusetzen, Beihilfen für den Verbrauch von Butter zu leisten oder zuzulassen und somit in das Wettbewerbsverhältnis zwischen der Butter und der Margarine substantiell einzugreifen. Er könnte sogar den bisherigen Preisvorteil der Margarine beseitigen, zum Beispiel durch eine Fettsteuer in entsprechender Höhe. Zuständig dafür ist jedoch der Rat auf Vorschlag der Kommission und nicht diese allein.

181. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, daß auch dem Rat bei der grundsätzlich zulässigen Änderung von Marktorganisationen gewisse Grenzen gesetzt wären. In seinem Urteil vom 14. Mai 1975 in der Rechtssache 74/74[51] hat der Gerichtshof in der Abschaffung von Währungsausgleichsbeträgen, die ohne Übergangsmaßnahmen und ohne vorherige Ankündigung erfolgt war, die Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm gesehen und infolgedessen eine Haftung der Gemeinschaft bejaht. Er hat insbesondere gerügt, daß die Kommission keine Übergangsmaßnahmen zum Schutz des berechtigten Vertrauens der betroffenen Unternehmen in die Gemeinschaftsregelung vorgesehen habe.

182. Dieser Gesichtspunkt muß auch dann zum Tragen kommen, wenn der Rat eine Marktorganisation oder das Verhältnis zwischen mehreren Marktorganisationen grundlegend ändert. Er hat das schützenswerte Vertrauen der Marktteilnehmer in die bestehende Gemeinschaftsregelung zu respektieren und entsprechende Übergangsmaßnahmen vorzusehen, die es den Marktteilnehmern gestatten, sich auf die künftig geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzustellen. Würde er dies unterlassen, so müßte die Gemeinschaft jedenfalls

50 — Siehe die Urteile vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78, SpA Eridania-Zuccherifici Nazionali u. a./Minister für Landwirtschaft und Forsten u. a., Slg. 1979, 2749; und vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83, a. a. O.

51 — Urteil vom 14. Mai 1975 in der Rechtssache 74/74, Comptoir national technique agricole SA/Kommission, Slg. 1975, 533.

für den Schaden haften, der den Marktteilnehmern durch den abrupten Übergang von einem alten zu einem neuen Marktordnungssystem entstehen würde.

183. Mit anderen Worten: Nicht der Anteil am Markt für Fette, den die Klägerinnen aufgrund der Anwendung der gemeinsamen Marktorganisationen für Fette beziehungsweise für Milch und Milcherzeugnisse erworben haben, ist diesen gewährleistet; gewährleistet ist ihnen jedoch, daß dieser Marktanteil nicht in abrupter Weise ohne Übergangsmaßnahmen gemindert wird. Gewährleistet wird den Klägerinnen somit nicht ihr erworbener Marktanteil. Schutz zu gewähren ist ihnen vielmehr lediglich vor einem abrupten Markteinbruch. Dies gilt erst recht, wenn in den Markt kurzfristig, vorübergehend und zu einem vorher nicht bekannten Zeitpunkt eingegriffen wird, wie dies hier der Fall war, als die Beklagte am 18. Oktober 1984 ihre Weihnachtsbutteraktion für die Zeit nach dem 5. November 1984 ankündigte.

184. Wenn somit dann der Eingriff in die Rechtssphäre der Klägerinnen lediglich von einem unzuständigen Organ beschlossen wäre, die Klägerinnen sich jedoch nicht grundsätzlich gegen diesen Eingriff durch das zuständige Organ hätten wehren können, so stellt sich die Frage, ob dann noch ein hinreichend qualifizierter Eingriff in eine die Klägerinnen schützende Rechtsnorm bejaht werden kann.

185. Ich neige dazu, auch diese Frage zu bejahen. Zwar dient die interne Kompetenzverteilung innerhalb der Gemeinschaft zunächst praktischen Erwägungen einer sinnvollen Arbeitsteilung und Aufgabenbewältigung. Darüber hinaus kommt ihr jedoch auch eine Schutzfunktion zugunsten der Marktteilnehmer zu, insbesondere wenn die Gemeinschaftsorgane zu Eingriffen in deren Interessenbereich oder zu Ausnahmeregelungen von den grundsätzlichen Vertragsbestimmungen ermächtigt werden: Ist eine derartige Ermächtigung allein dem Rat vorbehalten, so bedarf es des Zusammenwirkens mehrerer Gemeinschaftsorgane, um eine derartige Regelung zu treffen. Die Kommission muß einen Vorschlag unterbreiten, das Parlament gegebenenfalls angehört werden, danach erst kann der Rat entscheiden. Mit diesen Verfahrensregelungen wird dem Marktteilnehmer ein erhöhter Schutz vor Eingriffen in seinen Rechtsbereich gewährt, da erst die *Willensentscheidungen mehrerer Gemeinschaftsorgane zusammentreffen* müssen, bevor dieser eine Belastung hinzunehmen hat, während das nicht der Fall ist, wenn die *Kommission alleine* handelt.

186. Deswegen sehe ich in der Verletzung der Kompetenzordnung der Gemeinschaft durch die Beklagte zumindest bei Eingriffen in die Rechtspositionen von Marktteilnehmern ebenfalls die Verletzung einer höherrangigen Schutznorm, die geeignet ist, die Haftung der Gemeinschaft auszulösen.

Zur Haftung für rechtmäßiges Handeln

187. Die niederländischen Klägerinnen haben hilfsweise beantragt, ihnen unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes selbst dann Schadensersatz zuzubilligen, falls das Handeln der Beklagten als rechtmäßig angesehen werden sollte.

188. Ich neige dazu, diese Frage zu bejahen, falls die Gemeinschaft durch rechtmäßiges Handeln zugunsten der Buttererzeuger die Margarinehersteller, die sich bis zu diesem Ereignis legal auf dem Markt für Nahrungsfette betätigt haben, in eine existenzbedrohende Krise stürzen würde. Die Gemeinschaft trägt eben nicht nur für die Butterhersteller, sondern auch für die Margarinehersteller Verantwortung. Wenn sie aus übergeordneten politischen Gründen den Margarineherstellern ein derartiges Opfer auferlegt, dann muß sie diese entsprechend

entschädigen. Ein existenzbedrohendes Opfer ist nach dem Vortrag der Klägerinnen diesen jedoch nicht auferlegt worden.

189. Ob eine weiter gehende Haftung der Gemeinschaft für *rechtmäßiges* Handeln angenommen werden kann, braucht im vorliegenden Verfahren nicht abschließend beantwortet zu werden. Diese weiter reichende Haftung ließe sich allenfalls aus der Tatsache herleiten, daß die Klägerinnen auch nicht damit hätten rechnen müssen, daß in rechtmäßiger Weise in ihre Interessen eingegriffen würde. Daß die Beklagte jedoch keinen Grund gesetzt hatte, auf den die Klägerinnen eine entsprechende Erwartung stützen konnten, dies wurde bereits oben bei der Erörterung eines möglichen Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes (Ziff. 166 ff.) dargelegt.

C — Ergebnis

190. Im Ergebnis schlage ich Ihnen vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Die Beklagte hat den Klägerinnen den Schaden zu ersetzen, der diesen durch die Durchführung der Verordnung Nr. 2956/84 vom 18. Oktober 1984 entstanden ist.

2) Die Parteien werden aufgefordert, dem Gerichtshof innerhalb einer Frist von sechs Monaten ab Verkündung dieses Urteils die Höhe der in außergerichtlicher Vereinbarung festgelegten Schadensersatzleistungen mitzuteilen.

3) Für den Fall, daß eine außergerichtliche Einigung nicht zustande kommt, werden die Parteien aufgefordert, dem Gerichtshof innerhalb derselben Frist bezifferte Anträge zu unterbreiten.

4) Die Kostenentscheidung bleibt vorzubehalten.