Beurteilung des innerstaatlichen Gerichts die Ziele und das Funktionieren dieser Marktorganisation gefährdet.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. November 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 20. SEPTEMBER 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Die fünf Rechtssachen, die zu diesen Vorabentscheidungsersuchen geführt haben, stehen im Zusammenhang mit Strafverfahren, die die belgische Staatsanwaltschaft gegen in Westflandern ansässige Hersteller von Mischfuttermitteln angestrengt hat. Ihnen wird vorgeworfen, sie hätten gegen die Artikel 1 und 12 der ministeriellen Verordnung vom 22. Dezember 1971, nach der Preiserhöhungen anmeldepflichtig sind, verstoßen und während des Jahres 1973 dreimal ihre Preise erhöht, ohne den Wirtschaftsminister zuvor davon unterrichtet zu haben. In allen diesen Rechtssachen, die dem Gerichtshof mit fünf am selben Tag erlassenen und am 2. Februar 1979 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragenen Urteilen des belgischen Hof van Cassatie vorgelegt worden sind, hat die dem Gerichtshof unterbreitete Frage denselben Wortlaut.

Im Unterschied zur Rechtssache 223/78, Grosoli, über die der Gerichtshof mit Urteil vom 12. Juli 1979 entschieden hat und in der es um die Kontrolle der Rindfleischpreise auf der Einzelhandelsstufe ging, und im Unterschied zur Rechtssache 5/79, Buis, über die demnächst zu entscheiden sein wird und die den Preisstopp auf der Erzeuger- und der Großhandelsstufe bei Milchaustauschfutter betrifft, geht es in den vorliegenden Rechtssachen um eine obligatorische Regelung über die Anmeldung von Preiserhöhungen. Theoretisch ist diese Rege-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

lung flexibler als jene, über die der Gerichtshof in der Rechtssache Dechmann (Urteil vom 29. Juni 1978, Slg. 1978, 1581) zu befinden hatte; sie erinnert an die französische Regelung der kontrollierten Freiheit und an die niederländische Regelung auf dem Gebiet der Preispolitik. In all diesen Fällen geht es also um das Problem der Vereinbarkeit staatlicher Eingriffe mit dem Bestehen eines einheitlichen Marktes, dessen Kennzeichen freier Warenverkehr sowie Gleichheit und Freiheit des Wettbewerbs sein sollten. Im vorliegenden Fall wird die Frage der Auswirkung des Gemeinschaftsrechts auf die Zuständigkeit, die sich die Mitgliedstaaten im Bereich der Preise vorbehalten haben, dadurch erschwert, daß die Gemeinschaftsbehörden aufgrund von Rechtsvorschriften befugt sind, die Erzeugerpreise für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse festzusetzen.

II — Nach einer gesicherten Rechtsprechung ist es nicht Sache des Gerichtshofes, sich im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 177 des Vertrages zur Vereinbarkeit von Vorschriften des innerstaatlichen Rechts mit Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu äußern. Der Gerichtshof ist vielmehr dafür zuständig, dem einzelstaatlichen Gericht alle sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Anhaltspunkte für die Auslegung an die Hand zu geben, die es diesem Gericht erlauben, über die Vereinbarkeit dieser Vorschriften mit der in Frage stehenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung zu befinden. Somit ist die gestellte Frage dahin zu verstehen, daß mit ihr um Auskunft darüber ersucht wird, ob und in welchem Umfang Artikel 30 des Vertrages den Mitgliedstaaten die Befugnis zur Einführung einer Regelung beläßt, nach der die Erzeuger oder Importeure verpflichtet sind, jede für den Binnenmarkt beabsichtigte Preiserhöhung für alle Erzeugnisse, Grundstoffe, Eß- und Handelswaren sowie für sämtliche Dienstleistungen spätestens zwei Monate vor ihrem Inkrafttreten anzumelden.

Wie auf derartigem Gebiet üblich, ist eine bestimmte einzelstaatliche Regelung den Bestimmungen des Vertrages gegenüberzustellen, um das vorlegende Gericht in die Lage zu versetzen, den Betroffenen möglicherweise zustehende Rechte zu schützen. Da die betreffende Regelung im Tatbestand des Urteils des Gerichtshofes umfassend dargestellt worden ist, kann ich mich darauf beschränken, folgende Punkte in Erinnerung zu rufen:

Das mit der später mehrfach geänderten und ergänzten ministeriellen Verordnung vom 22. Dezember 1971 verfolgte Ziel findet sich bereits in einer Reihe von Rechtsvorschriften (vgl. insbesondere die ministerielle Verordnung vom 2. September 1966), die durch die Verordnung von 1971 lediglich abgelöst worden sind. Ohne daß zu einem strengen Preisstopp gegriffen wird, führen das Erfordernis einer ausdrücklichen oder stillschweigenden behördlichen Genehmigung und die Länge der bis zu deren Erteilung vorgeschriebenen Wartezeit zu einem gleichartigen Ergebnis. Diese Bremswirkung auf die Preise und das dem Wirtschaftsminister zustehende Ermessen, die Durchführung der Preiserhöhung für die Dauer von sechs Monaten zu verzögern (Artikel 5 der ministeriellen Verordnung) haben dazu geführt, daß eine Blockierung der Preise von verschiedener Seite als das eigentliche Ziel der eingeführten Regelung bezeichnet worden ist.

Obwohl die Angeklagten die von ihnen durchgeführten Preiserhöhungen nicht angemeldet haben und Artikel 5 der ministeriellen Verordnung demgemäß nicht auf sie angewendet worden ist, hat der belgische Hof van Cassatie, dessen Feststellungen rechtlich bindend sind, die allgemeinen Auswirkungen der betreffen-

den Regelung wie folgt zusammengefaßt:

1. Die Regelung unterscheidet nicht zwischen eingeführten und nicht eingeführten Erzeugnissen; theoretisch ist sie daher „unterschiedslos auf inländische wie eingeführte Waren anwendbar", wie es in der Richtlinie Nr. 70/50 der Kommission vom 22. Dezember 1969 über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere aufgrund des EWG-Vertrages erlassene Vorschriften fallen, heißt.
2. Sie räumt dem Minister jedoch die Befugnis ein, die Abwälzung der *unmittelbaren* Belastung aus Preiserhöhungen *eingeführter* Erzeugnisse zu verhindern oder jedenfalls über das *vertretbare* Maß hinaus zu verzögern.
3. Für die Unternehmen der von den Angeklagten geleiteten Art führt sie infolge der vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren *zwangsläufig* zu einer solchen Verzögerung.

III — Die Kommission räumt in ihren Erklärungen ein, daß eine derartige Maßnahme zu einer echten Diskriminierung führe, da sie den Hersteller daran hindere, „die mit der *Einfuhr* verbundenen zusätzlichen Kosten und Belastungen" zu denselben Bedingungen über ihre Preise abzuwälzen wie diejenigen Hersteller, die *inländische* Rohstoffe verwendeten. Wenn eine Erhöhung der Preise für einheimische Rohstoffe angemeldet wird — ein Umstand, der sich in der Geschäftswelt sofort herumspricht — kann ein Hersteller, der diese Rohstoffe verwendet, in der Tat seinerseits unverzüglich eine entsprechende Erhöhung seiner Preise anmelden. Er kann die Preiserhöhung bei den Rohstoffen mit Erfolg über den Verkaufspreis seines Erzeugnisses abwälzen, so daß seine Gewinnspanne gleichbleibt; demgegenüber wird der Absatz von Erzeugnissen, die aus ausländischen — heftigen und unvorhersehbaren Preiserhöhungen unterworfenen — Rohstoffen hergestellt werden, durch die Art und Weise, in der der Minister von Artikel 5 der ministeriellen Verordnung Gebrauch macht, entweder unmöglich gemacht oder gegenüber dem Absatz der gleichen, mit Hilfe gleichartiger inländischer Rohstoffe hergestellten Erzeugnisse erschwert. Es handelt sich um eine Maßnahme, die in Wahrheit geeignet ist, im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie Nr. 70/50 der Kommission unterschiedlich auf inländische und eingeführte Erzeugnisse angewendet zu werden, und die nach den Feststellungen des Hof van Cassatie auch tatsächlich unterschiedlich angewandt worden ist. Eine derartige „versteckte Form der Diskriminierung" stellt zwangsläufig eine Maßnahme gleicher Wirkung dar.

Im Hinblick auf von einem Staat festgesetzte Höchstpreise hat der Gerichtshof entschieden (Urteil vom 26. Februar 1976 in der Rechtssache 65/75, Tasca, Slg. 1976, 291, Randnummer 28 der Entscheidungsgründe; Urteil vom 26. Februar 1976 in den verbundenen Rechtssachen 88 bis 90/75, Sadam, Slg. 1976, 323, Randnummer 36 der Entscheidungsgründe), daß „ein Höchstpreis, *jedenfalls soweit er für Einfuhrerzeugnisse gilt*, insbesondere dann eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung [darstellt], wenn er so niedrig festgesetzt wird, daß Händler, die das fragliche Erzeugnis in den betreffenden Mitgliedstaat einführen wollen, dies — unter Berücksichtigung der allgemeinen Lage bei Importerzeugnissen verglichen mit der bei einheimischen Produkten — nur mit Verlust tun können".

Wie der Gerichtshof des weiteren entschieden hat (Urteil vom 24. Januar 1978 in der Rechtssache 82/77, van Tiggele, Slg. 1978, 25, Randnummer 14 der Entscheidungsgründe), „kann sich eine Behinderung der Einfuhr insbesondere daraus ergeben, daß eine innerstaatliche Stelle Preise oder Gewinnspannen so festsetzt, daß dadurch die *eingeführten* Erzeugnisse gegenüber gleichartigen inländischen Erzeugnissen benachteiligt werden, sei es, weil sie zu den festgesetzten Bedingungen nicht gewinnbringend abgesetzt werden können, sei es, weil der sich aus dem niedrigeren Gestehungspreis ergebende Wettbewerbsvorteil neutralisiert wird".

Zwar erlaubt es das belgische Verfahren zur Anmeldung von Preiserhöhungen dem Minister nicht, die Handelsspannen festzusetzen, doch erschwert es die Anmeldung einer *individuellen* Erhöhung und führt dazu, daß den Herstellern praktisch nichts anderes übrig bleibt, als die Preispolitik einzuhalten, die sie dem Minister im Rahmen des Anmeldungsverfahrens angekündigt haben. Durch dieses Verfahren können daher Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Herstellern begünstigt werden. Im vorliegenden Fall haben die fünf Angeklagten in den Ausgangsverfahren die ihnen vorgeworfenen Preiserhöhungen im Anschluß an „Richtlinien" des Berufsverbandes der Futtermittelhersteller vorgenommen, in denen ihnen zu diesem Verhalten „geraten" wurde. Dieses System vermindert die Anstöße zu Preissenkungen und verringert die Wettbewerbsbereitschaft.

Im Fall einer Aufwertung ihrer Währung können die Hersteller von Futtermitteln, die ausländische Rohstoffe verwenden, diese Rohstoffe zwar zu Preisen einkaufen, die günstiger sind als diejenigen der einheimischen Rohstoffe, doch stellt dieses System für die Hersteller einen Anreiz dar, einheimische Rohstoffe zu hohen Preisen einzukaufen und somit teurere Erzeugnisse anstelle von billigen zu verkaufen; es begünstigt die Ausfuhren in die anderen Mitgliedstaaten und in Drittländer mit nationaler Tiererzeugung (z. B. Schweinefleisch), die mit Hilfe eingeführter Grundstoffe betrieben wird.

IV — Nach der Feststellung, das von den belgischen Behörden angewandte System sei im Sinne des Urteils in der Rechtssache Dassonville (Slg. 1974, 837) „geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar zu behindern", vertritt die Kommission jedoch die Auffassung, die belgische Regelung sei mit Rücksicht auf vorrangige Zielsetzungen geboten und rechtfertige sich durch ein „im allgemeinen Interesse liegendes Ziel" sowie durch „zwingende Erfordernisse".

Die Kommission will mit der Benutzung dieser Wendungen einen Bezug zum Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe, Slg. 1979, 649, Randnummern 8 und 14 der Entscheidungsgründe) herstellen. Ich vermag jedoch nicht zu erkennen, inwiefern die von der deutschen Regierung in jener Rechtssache angeführten Gesichtspunkte einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes „zwingende Erfordernisse" auch zur Rechtfertigung der hier umstrittenen Regelung darstellen könnten.

Ferner führt die Kommission Artikel 2 des Vertrages an, der der Gemeinschaft unter anderem die Aufgabe überträgt, eine „größere Stabilität" zu fördern. Eine derart vage Bezugnahme ist jedoch nicht geeignet, jede beliebige einzelstaatliche Maßnahme auf dem Gebiet der Preise zu rechtfertigen.

Ich nehme daher eher an, daß sich die Kommission damit, wie dies die Regierung des Vereinigten Königreichs in ihren Erklärungen ausdrücklich tut, auf die Bekämpfung der Inflation und auf die Konjunkturpolitik beziehen will, die den Gegenstand von Artikel 103 des Vertrages bilden.

Wie der Gerichtshof jedoch (in seinem Urteil vom 29. Juni 1978 in der Rechtssache 154/77, Dechmann, Slg. 1978, 1573, Randnummer 22 der Entscheidungsgründe) entschieden hat, gilt „Artikel 103, der die Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten betrifft, ... nicht für bereits vergemeinschaftete Bereiche wie die Organisation der Agrarmärkte".

Der auf Rohstoffe entfallende Kostenanteil beträgt bei den von den Angeklagten vermarkteten Futtermittel etwa 80 % ihres Selbstkostenpreises. Nahezu bei allen diesen Stoffen (wie auch bei der Mehrzahl der tierischen Produktion, für die sie letztlich verwendet werden, nämlich Schweinefleisch usw.) handelt es sich aber um landwirtschaftliche Erzeugnisse, die von einer gemeinsamen Marktordnung erfaßt werden; die Mitgliedstaaten dürfen ihre Befugnis, Maßnahmen zur Reglementierung der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse wie für die aus deren Verarbeitung hervorgehenden Erzeugnisse zu ergreifen, nur unter der Bedingung ausüben, daß die Ziele und das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen nicht gefährdet werden.

Auch Artikel 103 läßt daher die Befugnis der Mitgliedstaaten nicht unberührt, jede beliebige Maßnahme auf dem Gebiet der Preisbildung zu treffen. Er gebietet eine Abstimmung der Mitgliedstaaten untereinander sowie mit der Kommission und setzt den Erlaß entsprechender Maßnahmen und von Richtlinien zu ihrer Durchführung durch den Rat voraus. Zudem gilt Artikel 103 unbeschadet der sonstigen Bestimmungen des Vertrages, und die im Rahmen der Konjunkturpolitik erlassenen einzelstaatlichen Maßnahmen dürfen dem grundlegenden Prinzip des Diskriminierungsverbots nicht zuwiderlaufen. In jedem Fall sind die Mitgliedstaaten gehalten, bei der Anwendung ihrer Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Preise für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse die „gemeinschaftsinternen" Preisschwankungen bei den Grundstoffen zu berücksichtigen und den Herstellern von Verarbeitungserzeugnissen zu erlauben, diese Schwankungen über ihre eigenen Preise abzuwälzen.

Ist es schon im *nationalen* Rahmen kaum zulässig, daß die Preiskontrollbehörde Beschränkungen hinsichtlich einer einzelnen Sorte eines Erzeugnisses aufstellt und einen einheitlichen Preis für unterschiedliche Erzeugnisse festsetzt, obwohl der Selbstkostenpreis eines dieser Erzeugnisse höher ist, so erscheint es auf *Gemeinschaftsebene* ausgeschlossen, daß eine einzelstaatliche Verwaltung den im eigenen Hoheitsgebiet erzeugten Waren eine Vorzugsbehandlung zuteil werden läßt. Unter dem Schein einer gleichen Behandlung läge hierin eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Gleichheit der Wirtschaftsteilnehmer im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften auf dem Gebiet der Wirtschaft.

Was die Zahlungsbilanzpolitik (Artikel 104 bis 109 des Vertrages) angeht, beschränke ich mich auf den Hinweis, daß es nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 10. Dezember 1969 in den verbundenen Rechtssachen 6 und 11/69 (Kommission/Frankreich und Frankreich/Kommission, Slg. 1969, 523, Randnummer 17 der Entscheidungsgründe) „nicht zulässig [ist], in Ausübung der den Staaten vorbehaltenen Zuständigkeiten einseitig Maßnahmen zu ergreifen, die der Vertrag verbietet".

Als Variante ihrer Ausführungen trägt die Kommission schließlich vor, die für die betroffenen Unternehmen nachteiligen Zwänge und Wirkungen gehörten untrennbar zu dieser Regelung und gingen nicht über das hinaus, was für das gute Funktionieren des Systems erforderlich sei. Bezüglich dieser Behauptung habe ich ernsthafte Zweifel: Das System der Anmeldung von Preiserhöhungen war weder unverzichtbar noch stellte es die einzige Möglichkeit dar, denn bereits im Frühjahr 1975 bediente sich die Verwaltung des Systems der „Programmvereinbarungen". Überdies hat der Gerichtshof in seinem bereits angeführten Urteil in der Rechtssache van Tiggele (a.a.O., Randnummer 19 der Entscheidungsgründe) für den benachbarten Bereich des Systems eines „festen Mindestpreises" entschieden, daß „die Notwendigkeit für den Importeur oder den Händler, sich den mit einer derartigen Regelung verbundenen Verwaltungsformalitäten zu unterziehen, ... bereits *für sich genommen* eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellen [kann]".

V — So räumt auch die Kommission letztlich ein, daß eine einzelstaatliche Regelung über die Anmeldung von Preiserhöhungen, die unterschiedslos für aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Erzeugnisse und für die im eigenen Staatsgebiet hergestellten Waren gilt, *dann* eine Maßnahme gleicher Wirkung darstellen würde, wenn sich herausstellte, daß „die Handhabung dieser Regelung durch die zuständigen Behörden zu einer Benachteiligung der Einfuhren gegenüber der inländischen Erzeugung führt". Dies *könnte* nach Ansicht der Kommission „zum Beispiel dann der Fall sein, wenn die Durchführung der angemeldeten Preiserhöhung nur für die eingeführten Erzeugnisse *systematisch* für die Höchstdauer von sechs Monaten untersagt würde". Wie die betreffende Regelung vom Gemeinschaftsrecht her zu beurteilen sei, hänge davon ab, in welcher Weise der Wirtschaftsminister von Artikel 5 der ministeriellen Verordnung Gebrauch gemacht habe; es müßten also Anzahl und Häufigkeit der Maßnahmen mit Preisfestsetzungscharakter sowie die Anzahl der Fälle bekannt sein, in denen angemeldete Preiserhöhungen nicht genehmigt worden seien. Die Möglichkeit, Artikel 30 anzuwenden und die in ihm aufgestellten Verbote gegenüber den Mitgliedstaaten zur Geltung zu bringen, hänge demnach von der Feststellung der praktischen Auswirkungen, die sich aus der Anwendung der innerstaatlichen Regelung ergeben könnten, bzw. von den Risiken ab, die diese Anwendung mit sich bringen könne.

Welches Gericht aber könnte feststellen, ob die belgische Regelung die Ziele und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes für die Grundstoffe gefährdet, die bei der Herstellung von Mischfuttermitteln verwendet werden? Welches Gericht verfügt über die nötigen Kenntnisse und Instrumente, um die von der Kommission angeführten Fälle von Unvereinbarkeit auf der Grundlage der durchgeführten Preisänderungen und der Häufigkeit der Anwendung der betreffenden Regelung zu beurteilen?

Wie ich in meinen Schlußanträgen vom 13. März 1979 in der Rechtssache 222/78 (ICAP, Slg. 1979, 1184) ausgeführt habe, sollte man dem nationalen Gericht in diesem Bereich nicht die Durchführung mühevoller, manchmal mit problematischen Vergleichen verbundene Untersuchungen übertragen. Damit würde von diesem Gericht verlangt, sich zu einem makroökonomischen Problem zu äußern, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes in seiner Gesamtheit betrifft. Wie ich ferner in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache

154/77 (Dechmann, Slg. 1978, 1595) ausgeführt habe, ist allein die Kommission in der Lage, die erforderlichen Klarstellungen vorzunehmen.

Die Preisbehörde des belgischen Wirtschaftsministeriums hat nun aber auf die ihr vom Gerichtshof gestellte Frage, wie oft die Durchführung von angemeldeten Preiserhöhungen in den Jahren 1971 bis 1975 für nach Belgien eingeführte Erzeugnisse gegenüber inländischen Erzeugnissen untersagt oder verzögert wurde, mitgeteilt, sie führe hierüber keine Statistik, und auch die Erstellung einer Statistik im nachhinein sei nicht möglich!

Die Kommission hat auf die vom Gerichtshof gestellte Frage, wie sich die Verkaufspreise für Mischfuttermittel in den Jahren 1971 bis 1975 in der gesamten Gemeinschaft und insbesondere 1973 in den Mitgliedstaaten entwickelt haben, die keine Maßnahmen von der Art der in Rede stehenden Verordnung getroffen haben, geantwortet, daß ein Vergleich dieser Preise unmöglich sei, weil den auf Gemeinschaftsebene geführten Statistiken in dieser Hinsicht jede Transparenz fehle. Unter diesen Umständen ist es für ein einzelstaatliches Gericht, und sei es ein höchstes Gericht, ausgeschlossen nachzuprüfen, ob die von den zuständigen Behörden geübte Praxis zu einer Benachteiligung der Einfuhren gegenüber der inländischen Erzeugung geführt hat oder nicht.

Wenn die Ausführungen von Generalanwalt Capotorti in seinen Schlußanträgen vom 27. Juni 1979 in der Rechtssache 223/78, Grosoli, zutreffen, wonach „diese Art von Nachteilen zum Erscheinungsbild der innerstaatlichen Rechtsordnung gehört", so ergibt sich daraus auf Gemeinschaftsebene im Interesse der Rechtssicherheit und der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung die nachstehende Schlußfolgerung, die gleichzeitig meinen Antrag bildet:

Im Hinblick auf eine Regelung von der Art der in Rede stehenden ministeriellen Verordnung gewährt Artikel 30 EWG-Vertrag den Futtermittelherstellern kein von den einzelstaatlichen Gerichten zu schützendes Recht.