sowie aller Maßnahmen gleicher Wirkung, auf den betreffenden Marktsektoren den freien Warenverkehr mit unmittelbarer Wirkung für die einzelnen.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Donner Monaco Pescatore Kutscher

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Januar 1975.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 19. NOVEMBER 1974 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Seit über zwei Jahren zählt die Inflation zu den beherrschenden Problemen der Gemeinschaft. Sie veranlaßte den Rat zu mehreren Entschließungen, deren Daten (5. 12. 1972, 14. 9. 1973 und 17. 12. 1973) bezeichnend sind und deren Inhalt die in dieser Beziehung wachsende, durchaus verständliche Sorge dieses Gemeinschaftsorgans widerspiegelt.

Der Vorlage liegt der Versuch eines Mitgliedstaats — Italiens — zugrunde, einen Beitrag zur Inflationsbekämpfung zu liefern.

Sie erinnern sich wohl, meine Herren Richter, an die weltweite Preissteigerungswelle im Sommer 1973. Angesichts dieser Lage machte die italienische Regierung von Notstandsbefugnissen Gebrauch, die Artikel 77 der italienischen Verfassung dergestalt einräumt, daß er die Exekutive ermächtigt, vorläufige Regelungen mit Gesetzeskraft zu erlassen.

In Ausübung dieser Befugnisse verkündete die Regierung am 24. Juli 1973 drei Verordnungen mit Gesetzeskraft: Die Verordnung Nr. 425 zur Überwachung der Preise der von Großunternehmen hergestellten oder vertriebenen Waren, die Verordnung Nr. 426 zur Überwachung der Wohnungsmieten in Städten und die Verordnung Nr. 427 zur Überwachung der Preise bei wichtigen Verbrauchsgütern.

Herr Galli ist von der Pretura Unificata Rom angeklagt, gegen einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 425 verstoßen zu haben. Die Artikel 1 und 2 dieser Verordnung verpflichteten kaufmännische Unternehmen, die nach Gewicht,

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

Maß oder Menge bestimmte Waren herstellten oder vertrieben und deren Umsatz im ersten Halbjahr 1973 5 Milliarden Lire überstieg, dem Comitato interministeriale dei prezzi („CIP") eine Übersicht über die Preise vorzulegen, die sie am 28. Juni 1973 für derartige Waren berechnet hatten. Artikel 3 bestimmte, daß diese Preise bis zum 30. Juni 1974 nur nach vorheriger Anzeige beim CIP geändert werden durften und daß diese Änderung 60 Tage nach der Anzeige in Kraft trat, es sei denn, der zuständige Minister widersprach ihr in Form einer mit Gründen versehenen Entscheidung. Während der 60-Tage-Frist hatte das Unternehmen die Möglichkeit, eine ausdrückliche Genehmigung der Preisänderung zu beantragen. Artikel 5 enthielt Sanktionen für den Fall der Nichtbeachtung dieser Bestimmungen. Artikel 1 nahm von der Pflicht, Preislisten vorzulegen, ausdrücklich solche Unternehmen aus, die Waren herstellten oder vertrieben, deren Preise einer anderen Regelung unterlagen.

Mit Blick auf diese Rechtsvorschriften werden gegen Herrn Galli drei Vorwürfe erhoben: Erstens habe er es unterlassen, eine Liste der von seiner Firma für bestimmte Getreidearten berechneten Preise einzureichen, zweitens habe er für Mehlexporte Preise angemeldet, die von den am 28. Juni 1973 berechneten Preisen abgewichen seien, und drittens habe er für Mehl höhere Preise in Rechnung gestellt, als er dem CIP angezeigt habe.

Auf eine einfache Formel gebracht macht er zu seiner Verteidigung vor der Pretura geltend, die fraglichen Erzeugnisse unterlägen einer EWG-Preisregelung, so daß die Ausnahmevorschrift des Artikels 1 der Verordnung Nr. 425 zum Zuge komme. Er trägt vor, diese Ansicht entspreche einem vom Berufsverband der Händler erteilten Rechtsrat, der von allen italienischen Handelsunternehmen in vergleichbarer Lage befolgt worden sei (mit dem Ergebnis, daß die Verordnung Nr. 425 bei diesen Erzeugnissen in der Praxis leergelaufen sei); auch eine Anzahl italienischer Gerichte, z. B. in Florenz, Neapel und Verona, hätten diesen Standpunkt vertreten.

Obwohl sich die Verteidigung vornehmlich auf das italienische Recht stützt, hat der Pretore von Rom beschlossen, vor der Sachentscheidung dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen vorzulegen. Diese lassen sich meines Erachtens in vier Gruppen gliedern.

Der erste Fragenkomplex (Fragen a bis d) dient zur Klärung, inwieweit, wenn überhaupt, die Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht weiterhin befugt sind, Vorschriften über die Preise von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu erlassen, für die eine gemeinsame Marktorganisation besteht, insbesondere, ob sie bei Getreide, das der Verordnung Nr. 120/67/EWG unterliegt, und bei Extraktmehl von Ölsaaten, auf das die Verordnung Nr. 136/66/EWG anwendbar ist, Preise festsetzen dürfen.

Daran schließt sich die sehr allgemein gehaltene Frage e an, ob der Grundsatz des freien Warenverkehrs innerhalb des gemeinsamen Marktes und das „sich daraus ergebende Verbot, die nationalen Märkte zu isolieren", zugunsten der einzelnen subjektive Rechte begründet, welche die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten zu wahren haben.

Darauf folgt eine Gruppe von Fragen (Fragen f 1 bis 3) zur Wirkung des in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages enthaltenen Gebotes, bei einer gemeinsamen Marktorganisation „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen".

Die letzte Frage des Pretore (Frage f 4) geht dahin, ob Preiskontrollen, wie sie die Verordnung Nr. 425 vorschreibt, mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen gleichkommen, die Artikel 30 des Vertrages untersagt.

Der eigentliche Kernpunkt des Streites wird meines Erachtens in der ersten Fragegruppe angesprochen, in der es um die Befugnis der Mitgliedstaaten geht, die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu überwachen, die, wie Getreide und

Extraktmehl von Ölsaaten, einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen.

Soweit die Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich Rechtsetzungsbefugnisse auf die Gemeinschaft übertragen haben, sind sie, wie der Gerichtshof ausgeführt hat, nicht mehr befugt, in diesem Bereich normative Bestimmungen zu erlassen (vgl. beispielsweise Rechtssache 40/69 — *Hauptzollamt Hamburg / Bollmann* — Slg. 1970, 80).

Etwas Ähnliches besagt der ebenfalls in dieser Entscheidung aufgestellte Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen ergreifen dürfen, die eine Änderung der Tragweite oder eine Ergänzung von Gemeinschaftsvorschriften zum Gegenstand haben. Eine Bekräftigung fand dieser Grundsatz in drei weiteren Rechtssachen, auf die Herr Galli in seinem Schriftsatz verweist.

Im ersten Fall (Rechtssache 18/72 — *Granaria/Produktschap voor Veevoeder* — Slg. 1972, 1172) hat der Gerichtshof die Auffassung vertreten, daß ein Mitgliedstaat nicht befugt ist, einen Importeur von der in Artikel 14 der Verordnung Nr. 120/67/EWG vorgesehenen Abschöpfung freizustellen, im zweiten Fall (Rechtssache 131/73 — *Grosoli* — Slg. 1973, 1566 bis 67), daß nur die Gemeinschaftsorgane den Verwendungszweck der aufgrund eines Gemeinschaftszollkontingents zugeteilten Mengen regeln dürfen, und im dritten Fall (Rechtssache 159/73 — *Hannoversche Zucker/Hauptzollamt Hannover — Slg.* 1974, 129), daß die gemeinsame Marktorganisation für Zucker den Mitgliedstaaten nicht das Recht beläßt, etwaige Lücken auszufüllen.

Der Gerichtshof ist jedoch nie so weit gegangen — wie die Prozeßbevollmächtigten von Herrn Galli es gerne sähen —, daß er, sobald eine gemeinsame Marktorganisation für ein bestimmtes Erzeugnis errichtet ist, den Mitgliedstaaten jede Befugnis abgesprochen hat, mit eigenen gesetzgeberischen Maßnahmen auf dem Markt dieses Erzeugnisses tätig zu werden. Er hat im Gegenteil in der Rechtssache 2/73 *(Geddo/Ente Nazionale Risi* — Slg. 1973, 878 und 879) ausgesprochen, daß das Bestehen der gemeinsamen Marktorganisation für Reis einen Mitgliedstaat nicht daran hindert, auf Geschäfte mit diesem Erzeugnis eine innerstaatliche Abgabe zu erheben, die dazu bestimmt ist, einen Hilfsfonds für die inländische Erzeugung zu speisen. Dabei hat der Gerichtshof jedoch darauf hingewiesen, daß der Fall anders zu beurteilen gewesen wäre, wenn die Abgabe eine Verringerung des nach dem Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Erstattungsbetrages bewirkt hätte.

Ferner zeigt das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 190/73 *(Officier van Justitie/van Haaster* — noch nicht veröffentlicht), daß sorgfältig der Sinn der Einzelvorschriften einer Verordnung zu ermitteln ist, durch die eine gemeinsame Marktorganisation errichtet wird, bevor die Aussage berechtigt ist, daß diese Verordnung bestimmte innerstaatliche Rechtsvorschriften verdrängt.

Daraus folgt nach meiner Auffassung, daß der Beantwortung der Frage, ob die Mitgliedstaaten durch das Vorhandensein gemeinsamer Marktorganisationen für Getreide und Extraktmehl von Ölsaaten der Rechtsetzungsbefugnis hinsichtlich der Preise für diese Erzeugnisse verlustig gegangen sind, eine eingehende Untersuchung der jeweiligen die Marktorganisation errichtenden Verordnung vorangehen muß.

Ich halte es für angebracht, zunächst die Getreideregelung zu untersuchen.

Die gemeinsame Marktorganisation für Getreide wurde durch die Verordnung Nr. 120/67/EWG geschaffen, die folgende Preise vorsieht: Richtpreise (Art. 2), Grundinterventionspreise und davon abgeleitete Interventionspreise (Art. 2 und 4), Schwellenpreise (Art. 5) und für Hartweizen zusätzlich einen garantierten Mindestpreis, der zur Berechnung einer Beihilfe dient (Art. 2 und 10). Anhand der Schwellenpreise werden die Abschöpfungen (Art. 13) und die Ausfuhrerstattungen (Art. 16) berechnet. Aufgrund der in Artikel 19 enthaltenen all-

gemeinen Ermächtigung, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, falls der Weltmarktpreis eines Erzeugnisses den Schwellenpreis erheblich überschreitet, führte der Rat mit Verordnung (EWG) Nr. 1968/73 vom 19. Juli 1973 Ausfuhrabschöpfungen ein.

Die Kommission führt aus, der Zweck all dieser Maßnahmen sei es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der Marktpreis für ein Erzeugnis vom Richtpreis weder nach oben noch nach unten fühlbar abweiche. Daher schlägt sie dem Gerichtshof vor, die von dem Pretore vorgelegten Fragen dahin zu beantworten, daß die Mitgliedstaaten befugt sind, Höchstpreise für Getreide festzusetzen, sofern diese Preise nicht im praktischen Ergebnis die Erzielung des Richtpreises auf dem Markt verhindern.

Ich halte, meine Herren Richter, diese Antwort nicht für befriedigend.

Es spricht manches für die Auffassung, daß sich jegliche Überwachung der Getreidepreise durch einen Mitgliedstaat auf den gemäß Verordnung Nr. 120/67/EWG geschaffenen Mechanismus auswirken kann und daher durch diese Verordnung ausgeschlossen wird. Gleichwohl scheint mir diese Ansicht zu weit zu gehen, denn ihre logische Folge wäre, daß die Mitgliedstaaten auch nicht die Preise der aus Getreide hergestellten Erzeugnisse überwachen dürften. So zeigt z. B. die als Anhang dem Schriftsatz der Kommission beigefügte Analyse der „in den Mitgliedstaaten der EWG geltende(n) Preisvorschriften", daß die meisten Mitgliedstaaten den Brotpreis kontrollieren. Diese Kontrolle macht meines Erachtens deutlich, daß es einen Preis gibt, bei dessen Überschreiten es für einen Bäcker unwirtschaftlich ist, Weizenmehl zu kaufen; ist dem so, dann wirkt sich dies wiederum auf die Müller aus, für die es von einem bestimmten Preis ab unwirtschaftlich ist, Weizen zu kaufen. So wird meines Erachtens das Niveau dieser Preise nicht nur durch die Kontrolle der eigentlichen Getreidepreise berührt.

Würde sich der Gerichtshof die von der Kommission vorgeschlagene Antwort zu eigen machen, so sähen sich die einzelstaatlichen Gerichte, vor allem die Strafgerichte der unteren Instanz, vor eine unlösbare Aufgabe gestellt. Zu einem gegebenen Zeitpunkt gibt es für jede Getreideart nur einen Richtpreis, für den die Verordnung Nr. 120/67/EWG gilt. Der festgesetzte Preis stellt den Preis dar, den die Gemeinschaft für eine Standardqualität der betreffenden Getreideart bei einem Vertrag „freie Anlieferung an das Lager, nicht abgeladen", auf der Großhandelsstufe in Duisburg verwirklicht sehen möchte (vgl. Art. 2 der Verordnung). Das einzelstaatliche Gericht würde demnach im konkreten Fall zu entscheiden haben, wie sich die Preiskontrollvorschriften des eigenen Landes möglicherweise auf die Preise auswirken, die auf der Großhandelsstufe in Duisburg für Getreide gelten, das unter den genannten Bedingungen verkauft wird.

Im Grunde stellen die Richtpreise aber nur die Grundlage für die Berechnung dar, welche die Gemeinschaftsbehörden vornehmen müssen, um die Schwellenpreise und, was für den vorliegenden Fall wichtiger ist, die Interventionspreise zu ermitteln. Die letzteren werden für sämtliche Handelsplätze der Gemeinschaft (Art. 4) festgesetzt. Ihre Bedeutung liegt darin, daß nach Artikel 7 die Interventionsstellen der Mitgliedstaaten zu jeder Zeit verpflichtet sind, das ihnen angebotene Getreide zu dem Interventionspreis aufzukaufen, der an dem Handelsplatz gilt, für den das Getreide angeboten wird, vorausgesetzt, daß dieses Getreide in der Gemeinschaft geerntet wurde und bestimmten Anforderungen genügt. Dies zeigt nach meiner Ansicht, daß es den Mitgliedstaaten strikt verwehrt ist, Preiskontrollvorschriften einzuführen, die Getreideverkäufe zu Preisen vorschreiben, die unter den Interventionspreisen liegen.

Ist daraus zu folgern, daß die Befugnisse der Mitgliedstaaten nur in dieser Hinsicht beschränkt sind? Ich meine nicht. Wie Generalanwalt Trabucchi in der Rechtssache *Geddo* (Slg. 1973, 888) aus-

geführt hat, ist die Lage anders zu beurteilen, wenn eine von einem Mitgliedstaat erlassene Maßnahme offensichtlich den Vorschriften einer gemeinsamen Marktorganisation zuwiderläuft, als wenn die Beantwortung der Frage, ob eine solche Maßnahme mit diesen Vorschriften unvereinbar ist, von der Beurteilung verwickelter Wirtschaftsvorgänge abhängt. Im ersten Fall ist es angebracht, Privatpersonen, die von der Maßnahme betroffen werden, das Recht zuzuerkennen, unmittelbar die einzelstaatlichen Gerichte anzurufen, während es bei der zweiten Fallgestaltung Sache der Kommission ist, gegebenenfalls nach Artikel 169 des Vertrages tätig zu werden.

Dies bedeutet, auf den vorliegenden Fall umgemünzt, daß einigen Vorschriften der Verordnung Nr. 120/67/EWG die Eignung zugesprochen werden darf, subjektive Rechte zu verleihen, während bei anderen davon ausgegangen werden kann, daß sie nur die Mitgliedstaaten binden, ohne den einzelnen Rechte einzuräumen.

Es mag sich die Frage aufdrängen, wie so etwas möglich ist, zumal doch Artikel 189 des Vertrages bestimmt:

„Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat".

Die Antwort ergibt sich meines Erachtens aus folgenden Erwägungen. Wie J. A. Winter in einem aufschlußreichen Artikel (Common Market Law Review 1972, S. 425, insbesondere S. 435 bis 436) ausgeführt hat, wollten die Verfasser des Vertrages durch Artikel 189 sicherstellen, daß sämtliche Verordnungen automatisch dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten einverleibt werden. Gäbe es eine derartige Bestimmung nicht, dann müßte jede Gemeinschaftsverordnung nach dem in dem jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Verfassungsrecht in das innerstaatliche Recht übernommen werden — eine beängstigende Perspektive. Daraus folgt aber nicht, daß jede Bestimmung einer Verordnung den Bürgern der Mitgliedstaaten subjektive Rechte verleiht, die vor den einzelstaatlichen Gerichten geltend gemacht werden können. Uns allen sind innerstaatliche Gesetze bekannt, die unbestreitbar zum jeweiligen Rechtsnormbestand gehören, obwohl einige der in ihnen enthaltenen Bestimmungen nur den Staat oder die Behörden verpflichten, ohne den Bürgern subjektive Rechte zu verleihen. Gleiches gilt auch für Gemeinschaftsverordnungen. Ihre Bestimmungen können unmittelbare Geltung in dem Sinne, daß sie subjektive, vor den einzelstaatlichen Gerichten durchsetzbare Rechte verleihen, nur insoweit besitzen, als sie den durch den Gerichtshof aufgestellten, bekannten Kriterien genügen, nämlich klar sind, nicht von Bedingungen abhängen und zu ihrer Durchführung keiner weiteren Rechtsvorschriften bedürfen. Dies scheint sich meines Erachtens aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 31/64 *(Gemeenschappelijke Verzekeringskas „De Sociale Voorsorg"/Berthold* — Slg. 1965, 118 und 119) zu ergeben.

Daher möchte ich die vom Pretore vorgelegten Fragen mit Bezug auf Getreide dahin beantworten, daß die Mitgliedstaaten durch den Erlaß der Verordnung Nr. 120/67/EWG nicht jeglicher Befugnis verlustig gegangen sind, Preisregelungen zu treffen, bei entsprechenden Normierungen aber die Bestimmungen der genannten Verordnung zu beachten haben, und dem hinzufügen, daß es im allgemeinen der Kommission obliegt, dem Vereinbarkeitserfordernis Geltung zu verschaffen, daß jedoch insoweit, als es den Mitgliedstaaten untersagt ist, Höchstpreise vorzuschreiben, die unter den Interventionspreisen liegen, Privatpersonen aus diesem Erfordernis Rechte erwachsen, welche die einzelstaatlichen Gerichte zu wahren haben.

Ich wende mich nun dem Extraktmehl von Ölstaaten zu.

Mehl dieser Art zählt zu den Erzeugnissen, die unter die durch die Verordnung Nr. 136/66/EWG errichtete gemeinsame Marktorganisation für Öle und Fette fallen. Diese Verordnung enthält eine Preis-

regelung nur für Olivenöl (Art. 4 bis 20) sowie für Raps- und Rübsensamen und Sonnenblumenkerne (Art. 21 bis 29). Für die übrigen Erzeugnisse, einschließlich Extraktmehl von Ölsaaten, bestimmt sie (Art. 2) lediglich, daß auf diese der Gemeinsame Zolltarif anzuwenden ist, ferner (Art. 3 Abs. 6), daß bei der Einfuhr eine Ausgleichsabgabe erhoben werden kann, wenn die Interessen der in der Gemeinschaft ansässigen Erzeuger Schaden zu nehmen drohen.

Daher kann ein innerstaatliches Preisüberwachungssystem für Extraktmehl von Ölsaaten nicht unmittelbar mit dieser Verordnung kollidieren. Immerhin ist eine mittelbare Kollision denkbar; dabei ist es meines Erachtens zuvörderst Sache der Kommission zu beurteilen, ob die Kontrolle der Extraktmehlpreise von Ölsaaten die Preise für Ölsaaten zu beeinflussen vermag.

Daher würde ich, was Mehl dieser Art anlangt, dem Pretore eine Antwort erteilen, die auf derselben Linie liegt, wie ich sie für Getreide vorgeschlagen habe, jedoch ohne jede Bezugnahme auf Interventionspreise.

Meine Ansicht kann, dessen bin ich mir bewußt, möglicherweise zur Folge haben, daß Bewohner der Mitgliedstaaten aufgrund innerstaatlicher Preisvorschriften verfolgt und verurteilt werden, die sich später auf die von der Kommission eingeleiteten Schritte hin als ungültig herausstellen. Die Antwort auf diese naheliegende Kritik lautet aber meines Dafürhaltens, daß sich der Bürger im Bereich der Preisüberwachung nur auf sein eigenes Risiko unter Berufung auf das Gemeinschaftsrecht über innerstaatliche Rechtsvorschriften hinwegsetzen kann. Der Vertreter der Kommission hat in der mündlichen Verhandlung zu verstehen gegeben, daß in einem derartigen Fall die Verurteilung als solche einen Verstoß gegen den Vertrag darstellen würde, der nach Artikel 169 des Vertrages Anlaß für ein Verfahren der Kommission gegen den betreffenden Mitgliedstaat sein könnte. Das ist, meine Herren Richter, sicherlich richtig, aber natürlich hängt es sehr von den Umständen ab, ob sich eine derartige Verfahrensweise für den Verurteilten überhaupt von Nutzen erweist.

Herr Galli hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, die Mitgliedstaaten müßten sich mit den Gemeinschaftsorganen absprechen, bevor sie Preisüberwachungsvorschriften einführten. Meine Herren Richter, den Mitgliedstaaten steht es gewiß jederzeit frei, die Kommission oder den Rat oder auch beide zu konsultieren, und in den Grenzen des praktisch Möglichen mag dies in gewissen Fällen sogar wünschenswert erscheinen. Doch spricht, soweit ich sehe, nichts für die Annahme, daß sie rechtlich hierzu verpflichtet sind, falls sie Preisüberwachungsvorschriften zu erlassen beabsichtigen. Denn schon allein der Zeitfaktor, ganz abgesehen von der Kompliziertheit der Materie, macht eine Abklärung bei derartigen Vorschriften in der Praxis oft unmöglich.

Ferner hat Herr Galli angeregt, der Gerichtshof möge die herkömmliche Auffassung überdenken, wonach sich die Normen des Gemeinschaftsrechts unterscheiden, je nachdem, ob sie unmittelbare Geltung in dem Sinne entfalten, daß sie subjektive Rechte erzeugen, die die nationalen Gerichte zu wahren haben, oder einer solchen Wirkung entbehren. Er hat dem Gerichtshof nahegelegt, einen Zwischentyp von Gemeinschaftsrechtsnormen anzuerkennen, die sich dadurch auszeichneten, daß sie nicht scharf genug umrissen seien, um unmittelbare Geltung in dem genannten Sinne zu besitzen, aber gleichwohl so weittragende Bedeutung hätten, daß die Strafgerichte der Mitgliedstaaten sie insbesondere beim Strafausspruch nicht außer acht lassen dürften. Ich halte es, meine Herren Richter, nicht für angebracht, diese Anregung aufzugreifen. Das Gemeinschaftsrecht hat nichts mit Verurteilungen aus Anlaß von Verstößen gegen innerstaatliche Rechtsvorschriften zu tun. Bezeichnend ist, daß sich Herr Galli bei seinem Vortrag zu diesem Punkt weitgehend auf italienische Rechtsvorschriften gestützt hat. Meines Erachtens ist es nicht Sache des

Gerichtshofes, dem Pretore Auskunft darüber zu erteilen, wie dieses Recht anzuwenden ist.

Für die Behandlung der Frage e des Vorlagebeschlusses werde ich Ihre Zeit weniger beanspruchen. Immerhin erscheint es mir nützlich, Ihnen den vollen Wortlaut der Frage ins Gedächtnis zurückzurufen, die der Pretore dahin formuliert,

„ob der Grundsatz des freien Warenverkehrs innerhalb des gemeinsamen Marktes und das sich daraus ergebende Verbot die nationalen Märkte zu isolieren und die Verwirklichung eines einzigen europäischen Marktes zu verhindern, nach den Vorschriften der Artikel 2 und 3 Buchstabe f des Vertrages von Rom Grundprinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung darstellen, aus denen die einzelnen subjektive Rechte ableiten können, deren Verletzung im Sinne von Artikel 5 des Vertrages auch durch die Mitgliedstaaten vor den nationalen Gerichten geahndet werden kann"?

Sie sehen, daß diese Frage fast wörtlich der ersten Frage entspricht, die das Tribunale di Biella in der Rechtssache 155/73 (*Sacchi* — Slg. 1974, 412) vorgelegt hat. Ihre Beantwortung erübrigte sich in der erwähnten Rechtssache, da Sie zu dem Ergebnis kamen, daß Fernsehsendungen nicht als Waren, sondern als Dienstleistungen anzusehen sind. Generalanwalt Reischl jedoch hat diese Frage behandelt (a.a.O., S. 436 und 437). Ich brauche seine Ausführungen nicht zu wiederholen, möchte aber zusätzlich auf das Urteil in der Rechtssache *Geddo* (Slg. 1973, 878 und 879) verweisen, in dem der Gerichtshof an das von Generalanwalt Reischl erwähnte Urteil in der Rechtssache 73/70 (*Deutsche Grammophon* — Slg. 1971, 498) anknüpfte.

Ich stimme voll und ganz den Schlußfolgerungen des Generalanwalts Reischl zu, die sich auch mit der Auffassung der Kommission decken: Der Grundsatz des freien Warenverkehrs stellt zwar eine Fundamentalnorm der Gemeinschaft dar, doch begründet er für sich allein genommen keine subjektiven Rechte, welche die einzelstaatlichen Gerichte zu wahren haben; Artikel 5 des Vertrages erlegt den Mitgliedstaaten bloß eine allgemeine Verpflichtung auf, deren konkreter Inhalt im Einzelfall von den jeweils einschlägigen Sondervorschriften des Gemeinschaftsrechts abhängt.

Der dritte vom Pretore vorgelegte Fragenkomplex scheint mir ein wichtiges Problem im Zusammenhang mit der Auslegung von Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages aufzuwerfen. Wie Sie sich, meine Herren Richter, erinnern, enthält dieser Absatz Angaben darüber, welche Merkmale eine gemeinsame Marktorganisation kennzeichnen. Darunter befindet sich auch eine Bestimmung folgenden Wortlauts, auf die es vorliegend ankommt: „Die gemeinsame Organisation hat... jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen".

Die Kommission meint, Artikel 40 Absatz 3 im allgemeinen und die zitierte Bestimmung im besonderen beziehe sich in erster Linie auf das Gemeinschaftsrecht, soweit dies die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation zum Gegenstand habe, und gelte für innerstaatliche Rechtsvorschriften nur, falls diese aufgrund einer gemeinschaftsrechtlichen Ermächtigung zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften erlassen worden seien. Da sich, so gesehen, das in Artikel 40 Absatz 3 enthaltene Diskriminierungsverbot auf innerstaatliche Preiskontrollvorschriften, die losgelöst von einer gemeinsamen Marktorganisation erlassen worden seien, gar nicht auswirken könne, vermöge es vorliegend nicht durchzugreifen.

Ich muß gestehen, meine Herren Richter, daß mir dieser Standpunkt zunächst sehr einleuchtend erschien, nach einigem Zögern aber bin ich zu der Überzeugung gelangt, daß er zu eng ist.

Artikel 40 Absatz 3 ist insofern mehrdeutig, als er nichts darüber aussagt, ob jede einzelne Bestimmung der gemeinsamen Marktorganisation oder schon das bloße Vorhandensein einer solchen Organisation die besagte Diskriminierung

„auszuschließen hat". Wenn das erstere gemeint ist, trifft die Ansicht der Kommission zu. Ich neige dagegen der zweiten Betrachtungsweise zu, denn andernfalls dürften die Mitgliedstaaten diskriminierende Maßnahmen unter Voraussetzungen erlassen, unter denen dies der Gemeinschaft untersagt ist. Artikel 40 Absatz 3 verbietet daher, so meine ich, nicht nur, daß die Rechtsvorschriften zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation eine Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft bewirken, sondern ebenso, daß die Mitgliedstaaten nach Errichtung einer derartigen Organisation für ein bestimmtes Erzeugnis durch Rechtsvorschriften oder auf andere Weise zwischen Erzeugern oder Verbrauchern des betreffenden Erzeugnisses Diskriminierungen schaffen.

Dies soll aber nicht besagen, daß ich mir die von Herrn Galli zu diesem Aspekt des Falles vorgetragenen Argumente voll zu eigen mache. Sein Vortrag, der in den vom Pretore vorgelegten Fragen einen Niederschlag gefunden hat, läßt sich dahin zusammenfassen, daß die Verordnung Nr. 425 die Anbieter auf dem italienischen Markt anders behandelt habe als die italienischen Exporteure, die italienischen Unternehmen anders als die in anderen Mitgliedstaaten gelegenen Unternehmen und die großen italienischen Unternehmen anders als die kleinen.

Diese Kritik an der Verordnung halte ich für ungerechtfertigt. Es liegt im Wesen innerstaatlicher Preisüberwachungsvorschriften, daß durch sie nur Verkäufe auf dem Binnenmarkt des betreffenden Staates erfaßt und nur solche Unternehmen gebunden werden, die in diesem Staat eine Geschäftstätigkeit entfalten. Darüber hinaus ist es oft für Rechtsvorschriften dieser Art typisch, daß sie nur für Großunternehmen gelten, zum Teil deshalb, weil ihre Anwendung auf jedes, auch das kleinste Unternehmen, mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden wäre, zum Teil aber auch deshalb, weil in vielen Branchen das Verhalten der größeren Unternehmen bestimmend für das Marktverhalten schlechthin ist. So war nach der im Jahre 1973 im Vereinigten Königreich erlassenen *Verordnung zur Inflationsbekämpfung (Meldung von Preis- und Tariferhöhungen)* (Statutory Instruments 1973/664), die ungefähr das Gegenstück zur Verordnung Nr. 425 bildet, die Meldung von Preisen nur für Hersteller mit einem Jahresumsatz von über 50 Millionen £ auf dem Markt des Vereinigten Königreichs sowie für Dienstleistungsunternehmen mit einem Jahresumsatz von 20 Millionen £ auf diesem Markt vorgeschrieben. In diesem Lichte erscheint die in der Verordnung Nr. 425 festgesetzte Jahresgrenze von 10 Milliarden Lire geradezu niedrig. Zudem bedient sich die moderne Wirtschaftslenkung des Kriteriums der Unternehmengröße nicht nur im Bereich der innerstaatlichen Rechtsetzung. Dieses Kriterium findet sich auch in der von mir bereits erwähnten Entschließung des Rates vom 14. September 1973 „über weitere Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung" (ABl. C 75 vom 19. 9. 1973). Nach Abschnitt VI dieser Entschließung „prüft der Ausschuß für Konjunkturpolitik mit Vorrang sowohl die Möglichkeit, in allen Mitgliedstaaten ein System der vorherigen Notifizierung von Preiserhöhungen von Unternehmen einzuführen, die eine bestimmte Größenordnung überschreiten, als auch die Möglichkeit, die staatliche Aufsicht über die Preisbildung zu verschärfen, um Mißbräuche auf wichtigen Märkten zu verhindern". Aufgrund von Artikel 14 der Zweiten Richlinie des Rates vom 11. April 1967 über das Mehrwertsteuersystem (ABl. vom 14. 4. 1967, S. 1303) stand es jedem Mitgliedstaat frei, auf Kleinunternehmen, bei denen die Anwendung der normalen Mehrwertsteuerregelung auf Schwierigkeiten gestoßen wäre, die Sonderregelung anzuwenden, die den nationalen Erfordernissen und Möglichkeiten am besten entsprach.

Sollte sich jedoch im Einzelfall herausstellen, daß das Kriterium der Unternehmensgröße so hochgesteckt ist, daß nur einige bestimmte Unternehmen erfaßt

werden, auf die kein erheblicher Marktanteil entfällt, dann läßt dies auf die Absicht einer verbotenen Diskriminierung schließen. Indessen deutet nichts darauf hin, daß die Dinge im vorliegenden Fall so lagen.

Ich komme zur letzten Frage, die zusammengefaßt lautet, ob der Erlaß der Verordnung Nr. 425 einen Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag darstellte. Wie Sie sich erinnern, verbietet dieser Artikel mengemäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Hinzufügen darf ich, daß auch die Verordnungen Nr. 120/67/EWG (in Art. 21 Abs. 1) und 136/66/EWG (in Art. 3 Abs. 1) im Binnenhandel der Gemeinschaft mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung ausdrücklich untersagen. Es besteht, wie Herr Galli vorgetragen hat, kein Zweifel daran, daß die drei genannten Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unmittelbare Wirkung besitzen; folglich ist es den einzelstaatlichen Gerichten verwehrt, innerstaatlichen Gesetzen Geltung zu verschaffen, die mit ihnen kollidieren.

Herr Galli hat ferner darauf hingewiesen, daß die Verordnungen Nr. 120/67/EWG (in Art. 18 Abs. 2) und 136/66/EWG (in Art. 3 Abs. 2) auch für den Handel mit dritten Ländern ausdrücklich die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung untersagen. Einige der dem Gerichtshof vorgetragenen Argumente sind aus diesen Vorschriften hergeleitet. Indessen hat der Pretore dem Gerichtshof zu diesen Bestimmungen keine Fragen vorgelegt. Daher sehe ich davon ab, mich zu ihnen zu äußern.

Bei Preiskontrollen handelt es sich natürlich nicht um mengenmäßige Beschränkungen im engeren Sinne. Die Frage ist, inwieweit sie Maßnahmen gleicher Wirkung darstellen können.

In der Rechtssache 8/74 (*Staatsanwaltschaft/Dassonville* — Randnummer 5 des noch nicht veröffentlichten Urteils) hat der Gerichtshof festgestellt:

„Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern ist als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen."

Meine Herren Richter, mir scheint, daß der so formulierte Grundsatz, was Einfuhren anlangt, den Begriff der diskriminierenden Behandlung von Einfuhren oder von bestimmten Einfuhren mitumfaßt. Niemand wird zum Beispiel behaupten können, daß ein Mitgliedstaat, der sich bemüht, die Inflation mit Hilfe der währungs- und haushaltsrechtlichen Mittel zu bekämpfen, die der Rat in einer Entschließung empfiehlt, Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen erläßt, selbst wenn diese Maßnahmen unbestrittenermaßen dem Zweck dienen, die Nachfrage und damit potentiell die Einfuhren zu dämpfen.

Herr Galli hat weiter vorgetragen, angesichts der auf dem Weltmarkt für Getreide herrschenden Verhältnisse hätte die Beachtung der Verordnung Nr. 425 zur Folge gehabt, daß die führenden italienischen Importeure gezwungen gewesen wären, ihre Geschäftstätigkeit einzustellen, es sei denn, sie wären gewillt gewesen, mit Verlusten zu arbeiten. Dies hätte unvermeidlich zu einem Rückgang der italienischen Importe geführt. Dieses Argument geht aber meines Erachtens an der Sache vorbei, da die Frage außer acht bleibt, ob ähnliche Geschäftseinbußen nicht auch bei inländischen Erzeugnissen eingetreten wären.

Kaum von größerem Gewicht sind meines Erachtens die von Herrn Galli und der Kommission gegebenen Hinweise auf die Kommissionsrichtlinie Nr. 70/50/EWG vom 22. Dezember 1969 (ABl. L 13 vom 19. 1. 1970), welche die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen betraf, die nicht schon durch andere aufgrund des EWG-Vertrags erlassene Vorschriften erfaßt waren. Nach Artikel 2 Absatz 3 dieser

Richtlinie waren unter die genannten Maßnahmen unter anderem diejenigen einzureihen,

„d) die eine etwaige Preiserhöhung für die eingeführten Waren entsprechend den mit der Einfuhr verbundenen zusätzlichen Kosten und Belastungen unmöglich machen;

e) die die Preise für Waren in Abhängigkeit vom Gestehungspreis oder der Qualität der inländischen Waren allein in einer solchen Höhe festlegen, daß sich hieraus ein Einfuhrhindernis ergibt."

Zunächst ist zu bemerken, daß sich diese Bestimmungen schon nach ihrem Wortlaut nicht auf Normierungen erstreckten, die, wie die Verordnung Nr. 425, den betroffenen Unternehmen lediglich untersagten, ohne vorherige Genehmigung durch das zuständige Ministerium, die zu einem bestimmten Zeitpunkt berechneten Preise zu erhöhen. Zweitens ist anzumerken, daß den in Artikel 2 Absatz 3 enthaltenen Unterabsätzen die allgemeine Bestimmung des Artikels 2 Absatz 1 vorausgeht, die klarstellt, daß die Richtlinie nur „andere als unterschiedslos auf inländische und eingeführte Waren anwendbare Maßnahmen [betrifft]".

Im Ergebnis bin ich der Ansicht, daß in der Einführung von Preisüberwachungsvorschriften der vorliegenden Art keine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung liegt, es sei denn, diese Rechtsvorschriften wirken sich bei Einfuhren ihrem Buchstaben nach oder im praktischen Ergebnis in irgendeiner Weise diskriminierend aus.

In der mündlichen Verhandlung hat sich Herr Galli bei seiner Argumentation auch auf Artikel 85 EWG-Vertrag gestützt und geltend gemacht, der Erlaß von Preiskontrollvorschriften durch einen Mitgliedstaat sei ein Verstoß gegen den genannten Artikel, da die am Geschäftsverkehr beteiligten Unternehmen gleich welcher Branche natürlicherweise dazu neigten, den nach diesen Rechtsvorschriften zulässigen Höchstpreis in Rechnung zu stellen, so daß derartige Rechtsvorschriften letztlich dieselben Wirkungen äußerten wie ein Preiskartell. Das mag, meine Herren Richter, zutreffen; hierzu reicht aber meines Erachtens folgende Feststellung aus: Erstens betrifft Artikel 85 lediglich Vereinbarungen zwischen Privatunternehmen und nicht staatliche Rechtsvorschriften, und zweitens stellt der Pretore von Rom in seinem Vorabentscheidungsersuchen keine Frage zu Artikel 85. Das Vorbringen ist daher meines Erachtens aus diesem zweifachen Grunde unerheblich.

Nach allem schlage ich vor, die in dem Vorlagebeschluß gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 120/67/EWG durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften sind die Mitgliedstaaten nicht jeglicher Befugnis verlustig gegangen, Preisregelungen für Getreide zu treffen, jedoch haben sie bei entsprechenden Normierungen die Bestimmungen der genannten Verordnung zu beachten. Im allgemeinen obliegt es der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, dem Vereinbarkeitserfordernis Geltung zu verschaffen. Insoweit indessen, als es den Mitgliedstaaten untersagt ist, bei Erzeugnissen, für die Interventionspreise bestehen, Höchstpreise vorzuschreiben, die unter den Interventionspreisen liegen, begründet die Verordnung für die einzelnen Rechte, welche die nationalen Gerichte zu wahren haben.

2. Mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 136/66/EWG durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften sind die Mitgliedstaaten nicht jeglicher Befugnis verlustig gegangen, Preisregelungen für Extraktmehl von Ölsaaten zu treffen, jedoch haben sie bei derartigen Normierungen die Bestimmungen der genannten Verordnung zu beachten. Es obliegt ausschließlich der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, dem Vereinbarkeitserfordernis Geltung zu verschaffen.

3. Der Grundsatz des freien Warenverkehrs stellt zwar eine der Fundamentalnormen der Gemeinschaft dar, doch begründet er für sich allein genommen keine subjektiven Rechte, welche die einzelstaatlichen Gerichte zu wahren haben. Soweit Artikel 5 EWG-Vertrag von den Mitgliedstaaten verlangt, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Verpflichtungen zu erfüllen, die sich aus dem Vertrag ergeben, und alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung seiner Ziele gefährden könnten, erlegt er den Mitgliedstaaten bloß eine allgemeine Verpflichtung auf, deren konkreter Inhalt im Einzelfall von den jeweils einschlägigen Sondervorschriften des Gemeinschaftsrechts abhängt.

4. Ein Verstoß gegen das in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag ausgesprochene Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern und Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft liegt nicht bereits darin, daß ein Mitgliedstaat für ein Erzeugnis, das einer gemeinsamen Marktorganisation unterfällt, Preisüberwachungsvorschriften erläßt, die nur für Verkäufe auf dem Inlandsmarkt gelten und nur die in diesem Staat tätigen Großunternehmen erfassen.

5. Erläßt eine Mitgliedstaat Rechtsvorschriften, die es Kaufleuten untersagen, ohne ministerielle Genehmigung die von ihnen zu einem bestimmten Zeitpunkt berechneten Preise zu erhöhen, so liegt darin keine Maßnahme, von der für die betroffenen Erzeugnisse die gleiche Wirkung wie von einer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung ausgeht, es sei denn diese Rechtsvorschriften wirkten sich bei Einfuhren ihrem Buchstaben nach oder im praktischen Ergebnis diskriminierend aus.