

URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 5. JULI 1977 ¹

Bela-Mühle Josef Bergmann KG
gegen Grows-Farm GmbH & Co. KG
(Ersuchen um Vorabentscheidung,
vorgelegt vom Landgericht Oldenburg)

„Magermilchpulver“

Rechtssache 114/76

Leitsätze

1. *Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisationen — Gemeinschaftsregelung — Auferlegte Lasten — Diskriminierende Verteilung auf die einzelnen Agrarsektoren — Unzulässigkeit*
(EWG-Vertrag, Artikel 39, Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2)
 2. *Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisationen — Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen — Ankaufsverpflichtung — Verordnung Nr. 563/76 des Rates — Ungültigkeit*
-
1. Eine Gemeinschaftsregelung, die eine diskriminierende Verteilung der Lasten auf die einzelnen Sektoren der landwirtschaftlichen Erzeugung vorschreibt, ist im Rahmen der Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik nicht zu rechtfertigen.
 2. Die Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist, ist ungültig.

In der Rechtssache 114/76

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Landgericht Oldenburg in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit FIRMA BELA-MÜHLE JOSEF BERGMANN KG, Langförden (Bundesrepublik Deutschland),

gegen

FIRMA GROWS-FARM GMBH & Co. KG, Langförden,

¹ — Verfahrenssprache: Deutsch.

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist, (ABl. L 67, S. 18)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und P. Pescatore, der Richter J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sieht eine Preisregelung vor; diese beruht unter anderem auf einem Milchrichtpreis und auf Interventionspreisen, die vornehmlich für Butter und Magermilchpulver festgesetzt werden.

Trotz dieser Preisregelung wird in der Gemeinschaft zuviel Milch erzeugt, was sich insbesondere in der Bildung be-

trächtlicher Interventionsbestände an Magermilchpulver niederschlägt.

2. Zu den Maßnahmen, welche die Gemeinschaftsorgane getroffen haben, um diese Bestände abzubauen, zählt die Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist (ABl. L 67, S. 18).

Mit dieser Verordnung wurde eine Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver eingeführt, das sich im Besitz der Interventionsstellen befindet und zur Verwendung bei der Fütterung von Tieren mit Ausnahme von Kälbern bestimmt ist (Artikel 1).

Um die Erfüllung dieser Verpflichtung sicherzustellen, ist die Gewährung der Beihilfe für bestimmte pflanzliche Futtermittel (Raps- und Rübsensamen, Soja usw.) von der Gestellung einer Kautions- oder der Vorlage eines Dokuments abhängig, das von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, welche die Kontrolle über die Denaturierung ausübt, nach einem Gemeinschaftsmuster ausgestellt wird und nachstehend als „Ankaufs- und Denaturierungsbescheinigung“ bezeichnet ist (Artikel 2 und 6).

Bei jeder Überführung eingeführter pflanzlicher Futtermittel (wie Ölsaaten, Mehl von Ölsaaten, bestimmte Futterzubereitungen usw.) in den freien Verkehr der Gemeinschaft ist eine „Eiweiß-Lizenz“ vorzulegen (Artikel 3 Absatz 1).

Diese Lizenz wird von den Mitgliedstaaten jedem Antragsteller ausgestellt. Ihre Erteilung ist von der Gestellung einer Kautions- oder von der Vorlage einer „Ankaufs- und Denaturierungsbescheinigung“ abhängig (Artikel 3 Absatz 2).

Bei den vor dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung geschlossenen Verträgen tragen die nachfolgenden Käufer der in den Artikeln 2 und 3 genannten Erzeugnisse oder der aus ihrer Verarbeitung hervorgehenden eiweißhaltigen Erzeugnisse die Auswirkungen der Belastung, die sich aus der in der Verordnung festgelegten Regelung ergibt (Artikel 5).

Die Verordnung trat am 15. März 1976 in Kraft und wurde bis zum 31. Oktober 1976 angewandt (Artikel 11).

3. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens (nachstehend: Klägerin) betreibt ein Kraftfutterwerk und beliefert die Beklagte des Ausgangsverfahrens (nachstehend: Beklagte), die Inhaberin eines Legehennenablegebetriebes ist, mit den für diesen notwendigen Futtermitteln.

In ihren vertraglichen Beziehungen vereinbarten die Parteien des Ausgangsverfahrens, daß die durch nationale und

„supranationale“ Maßnahmen eintretende Verteuerung der Rohstoffkomponenten, die bei der Herstellung der Futtermittel benutzt werden, an den Käufer weitergegeben werden dürfe.

Die wesentlichen Rohstoffkomponenten des Erzeugnisses, das die Klägerin an die Beklagte liefert, sind Mais und Sojashrot. Die Klägerin bezieht diese beiden Hauptgrundstoffe von verschiedenen Importeuren. Diese stellten gemäß der Verordnung Nr. 563/76 Kautions- und berechneten diese Beträge der Klägerin weiter, die ihrerseits einen Betrag von insgesamt 6 522,68 DM auf die Beklagte abwälzen möchte.

Da die Beklagte sich weigerte, diesen Betrag zu zahlen, erhob die Klägerin Klage auf Zahlung beim Landgericht Oldenburg. Die Beklagte begehrte Klageabweisung mit der Begründung, die Verordnung Nr. 563/76 sei rechtswidrig.

4. Das Landgericht hat mit Urteil vom 8. September 1976 das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag ersucht, über die Frage vorab zu entscheiden, „ob die Verordnung (EWG) Nr. 563/76 rechtsgültig ist“.

5. Die *Beklagte* hat vor dem Landgericht vor allem bestritten, daß die Verordnung Nr. 563/76 die Produktivität der Landwirtschaft erhöhe, der Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung diene und zur Stabilisierung der Märkte geeignet sei (Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben a und c EWG-Vertrag). Magermilchpulver als Eiweißträger sei etwa sechsmal so teuer wie Sojashrot. Durch den Ankaufszwang werde die Produktion der Futtermittel nachhaltig verteuert. Leidtragende seien bestimmte Gruppen der Landwirtschaft, welche die Futtermittelpreissteigerungen nicht auf ihre Preise abwälzen könnten.

Durch den Ankaufszwang würden Ungleichheiten in den Markt getragen. Die Futtermittelindustrie werde gezwungen,

teures Magermilchpulver beizumischen, obwohl der Eiweißbedarf in Form von pflanzlichen Eiweißstoffen zu ungleich niedrigeren Kosten gedeckt werden könne.

Der Doppelzentner Sojaschrot koste etwa 50 DM, während Magermilchpulver etwa 317 DM koste. Unter Berücksichtigung der EG-Beihilfe werde Magermilchpulver für etwa 150 DM gehandelt. Auf dem freien Markt könnten nur die Preise für vergleichbare pflanzliche Eiweißstoffe erzielt werden, also etwa 50 DM je Doppelzentner. Der Verlust werde dadurch eingespart, daß eine Zwangsbeimischung eingeführt werde. So werde praktisch eine EG-Steuer geschaffen, was den Grundsätzen des EWG-Vertrags insbesondere auch den darin enthaltenen Finanzierungsvorschriften (Artikel 199 ff. EWG-Vertrag) widerspreche.

Die Verordnung Nr. 563/76 widerspreche auch dem Grundgesetz, insbesondere Artikel 12. Die Anordnung eines Ankaufszwangs, die im deutschen Wirtschaftsrecht und nach den Agrarmarktordnungen der Gemeinschaft bislang unbekannt gewesen sei, verletze das Recht auf freie Berufsausübung. Eine Inanspruchnahme einzelner sei nur zulässig, wenn das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt werde und eine sachliche Anknüpfung zwischen Begünstigtem und Belasteten bestehe. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit wäre nur dann gewahrt, wenn der nach der Verordnung Nr. 563/76 erstrebte Zweck, nämlich der Abbau der Magermilchpulverbestände, nicht mit anderen, weniger belastenden Maßnahmen erreicht werden könnte.

Um die Ziele der Verordnung zu verwirklichen, sei ein Ankaufszwang nicht erforderlich. Die Magermilchpulverbestände könnten auch dadurch abgebaut werden, daß man sie zu konkurrenzfähigen, marktgerechten Preisen zum Kauf anbiete. Dadurch würden sich zwangsläufig finanzielle Verluste für die Gemeinschaft ergeben, die über den allgemeinen Haushalt finanziert werden müßten. Es werde

dann Sache allgemeiner Haushaltspolitik sein, die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Es fehlten auch sachliche Anknüpfungspunkte zwischen Begünstigten und Belasteten. Der Vorteil aus dem Ankaufszwang für Magermilchpulver fließe den Milchproduzenten zu, denen für ihre Erzeugnisse Interventionspreise garantiert würden. Die Milchproduzenten würden dadurch zu Lasten der Futtermittelhersteller und Tierhalter bevorzugt. Für die Bevorzugung der Milchproduzenten auf Kosten der Tierhalter bestünden keine sachlichen Gründe. Da die Verordnung Nr. 563/76 rechtswidrig sei, könne die darauf gestützte Klageforderung keinen Erfolg haben.

6. Die Frage der Gültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 ist auch das Kernproblem der Schadensersatzklagen in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76 sowie 4 und 15/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG und andere/Rat und Kommission, ferner der Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache 116/76, Granaria B.V./Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten und Produktschap voor Margarine, Veten en Olien, sowie in den verbundenen Rechtssachen 119 und 120/76, Kurt A. Becher/Hauptzollamt Bremen-Nord und Ölmühle AG/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof.

7. Der Beschluß des Landgerichts Oldenburg ist am 2. Dezember 1976 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben der Rat, vertreten durch seinen Rechtsberater Bernhard Schloh als Bevollmächtigten, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Ge-

neralanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Der Rat und die Kommission verweisen, bevor sie zu der Vorabentscheidungsfrage Stellung nehmen, auf ihre Erklärungen in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76 sowie 4 und 15/77.

1. a) Der Rat ist der Ansicht, daß die Verordnung Nr. 563/76 nicht gegen die in Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben a bis c EWG-Vertrag genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik verstoße. Es sei anerkannt, daß der Rat vorübergehend einem oder mehreren Zielen des Zielkatalogs den Vorzug geben könne. Im vorliegenden Fall habe der Rat in zulässiger Weise dem Ziel des Buchstabens c, nämlich „die Märkte zu stabilisieren“, diesen Vorzug gegeben. Außerdem müsse die Verordnung Nr. 563/76 im Gesamtzusammenhang der Preisbeschlüsse des Rates für das landwirtschaftliche Wirtschaftsjahr 1976/77 gesehen werden. Nach alledem verstoße die umstrittene Verordnung nicht gegen Artikel 39 EWG-Vertrag.

b) Die Verordnung verstoße auch nicht gegen das Diskriminierungsverbot der Artikel 7 und 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag. Die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver erfasse grundsätzlich alle Personen, die proteinhaltige Futtermittel verbrauchten: Geflügel-, Schweine- und auch Rindviehhalter, welch letztere zum Beispiel proteinhaltiges Futter zur Zusatzfütterung des Rindviehs verwendeten.

c) Vorliegend handle es sich nicht um die Schaffung einer EG-Steuer, sondern um eine Kautionsregelung, die eingeführt worden sei, um sicherzustellen, daß die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver erfüllt werde. Die Kautionsstellung diene

also der Absicherung dieser Verpflichtung. Der Gerichtshof habe eine solche Kautionsregelung schon in früheren Rechtssachen geprüft und für erlaubt erklärt.

d) Zum angeblichen Verstoß gegen Artikel 12 Grundgesetz führt der Rat aus, der Gerichtshof könne nicht darüber entscheiden, ob Gemeinschaftsrechtsakte dem nationalen Recht widersprechen. Die Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane dürfe nur nach dem Gemeinschaftsrecht beurteilt werden (Urteil des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125). Allerdings könne das Vorbringen der Beklagten dahin umgedeutet werden, der Gerichtshof möge prüfen, ob die fragliche Verordnung möglicherweise gegen Grundrechte verstößt; denn die Grundrechte gehörten zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die der Gerichtshof zu wahren hat (Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73, Nold, Slg. 1974, 491).

Die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung werde nicht „allein“ und losgelöst von allen wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Zusammenhängen geschützt. Sie stehe vielmehr unter dem Vorbehalt von Einschränkungen, die im öffentlichen Interesse lägen. In gleicher Weise stehe der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht „im luftleeren Raum“. Er lasse dem Gesetzgeber, im Zusammenhang betrachtet, einen weiten Spielraum für die Beurteilung der Zwecktauglichkeit einer gesetzlichen Maßnahme.

Im vorliegenden Fall beschränke die fragliche Verordnung weder die Freiheit der Berufswahl noch die Freiheit der Berufsausübung. Der Gesetzgeber habe die Verpflichtung zum Ankauf vielmehr aus Gründen des öffentlichen Interesses statuiert. Die beschlossene Regelung sei zum teilweisen Abbau des „Magermilchpulverbergs“, der sich relativ schnell gebildet habe, erforderlich gewesen. Was insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

anbetreffe, so sei die Regelung sowohl geeignet gewesen, die übergroße Menge verfügbaren Magermilchpulvers um etwa 300 000 bis 400 000 t abzubauen, als auch hierzu erforderlich gewesen, da ohne die Verpflichtung der Abbau nicht bewerkstelligt worden wäre. Zweck und Mittel der Regelung seien also adäquat gewesen.

Daher ist der Rat der Ansicht, daß die Verordnung Nr. 563/76 keine Grundrechte verletzt.

e) Zu dem Vorbringen der Beklagten, daß die zur Denaturierung von Magermilchpulver vorgeschriebenen *Zusätze von Eisen und Kupfer* nach deutschem Recht unzulässig seien, merkt der Rat auch hier an, daß der Gerichtshof Gemeinschaftsrecht nicht auf seine Übereinstimmung mit nationalem Recht überprüfen könne.

2. a) Die *Kommission* führt zum angeblichen Verstoß gegen *Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag* aus, angesichts der weitgefaßten Formulierung der in diesem Artikel genannten Ziele und ihrer gegenseitigen Zuordnung werde sich nur in Extremfällen feststellen lassen, daß eine von den Gemeinschaftsorganen erlassene Regelung deutlich außerhalb dieser Zielsetzungen liege. Der Gerichtshof habe bereits entschieden, daß diese Ziele in der Praxis nicht alle gleichzeitig verwirklicht werden und die Gemeinschaftsorgane daher zeitweise der einen oder anderen Zielsetzung Priorität gewähren könnten.

Bei der Frage, ob die vorliegende Regelung im Rahmen der Zielsetzung von *Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe a* liege, seien schwierige volkswirtschaftliche Wertungen vorzunehmen, für die ein beträchtlicher Ermessensspielraum gelte. Nur ganz krasse wirtschaftspolitische Fehlüberlegungen könnten der richterlichen Nachprüfung unterliegen. Die Regelung stelle lediglich eine komplementäre Maßnahme als Folge einer durchgeführten Marktpolitik dar. Diese Politik sei seit Jahren von Bestrebungen der Rationali-

sierung und Strukturverbesserung getragen.

Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Gesamtpolitik, in die sich die vorliegende Maßnahme einfüge, dürfe im übrigen nicht von rückwirkenden Betrachtungen über ihren Wirkungsgrad ausgegangen werden; in rechtlicher Hinsicht genüge die Feststellung, daß die Maßnahmen bei ihrem Erlaß nicht als offensichtlich ungeeignet zur Verwirklichung des angestrebten Zieles erschienen.

Die Regelung sei eine Folgemaßnahme der Preisstützungspolitik und trage dazu bei, das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Personen zu steigern (*Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b*).

Die umstrittene Maßnahme entspreche vor allem der Zielsetzung der Marktstabilisierung (*Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c*). Um dies zu beurteilen, sei der Milchsektor in seiner Gesamtheit zu betrachten. Es sei sehr schwierig, einen befriedigenden Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage zu erzielen. Daher müsse es den Organen der Gemeinschaft erlaubt sein, vorübergehend auch unorthodoxe Maßnahmen zu treffen, sofern diese für die Absatzförderung unerlässlich seien.

Insgesamt bemerkt die *Kommission* zu den auf *Artikel 39* gestützten Rügen, daß sich die mit der Verordnung Nr. 563/76 getroffene Maßnahme in den Gesamtrahmen der Zielsetzung des *Artikels 39 Absatz 1 Buchstaben a bis c* einfüge, sofern diese Maßnahme in die größeren Sachzusammenhänge gestellt und nicht nur ihre isolierte Auswirkung auf die Veredelungswirtschaft betrachtet werde.

b) Zur angeblichen Verletzung des *Diskriminierungsverbotes* trägt die *Kommission* vor, die in Frage stehende Regelung erfasse praktisch die Gesamtheit des Futtermittelsektors. Auch die Milcherzeuger würden, soweit sie Futtermittel verwendeten, die auf der Basis von pflanzlichen Eiweißstoffen hergestellt würden, zu dem in Frage stehenden Regime herangezogen.

Ferner gebe es keinen Rechtsgrundsatz, der besage, daß ein bestimmter Sektor die Belastungen, die sich aus der Lösung seiner Probleme ergäben, allein tragen müsse. Zwischen dem „belasteten“ und dem „begünstigten“ Sektor müsse eine gewisse Verbundenheit bestehen. Diese sei grundsätzlich zwischen allen Sektoren der Landwirtschaft gegeben. Sie gelte in ganz besonderer Weise für die Bereiche der pflanzlichen und tierischen Eiweißstoffe.

Da nirgends auf billigere Futtermittel ausgewichen werden könne, lasse sich die Auffassung vertreten, daß die Belastung im allgemeinen auf den Käufer und Endverbraucher abgewälzt werden könne.

Es gebe keinen Rechtsgrundsatz, nach dem in einer solchen Situation die Gesamtheit der Steuerzahler die sich aus der Marktpolitik ergebende zusätzliche Belastung tragen müsse. Von einer willkürlichen und diskriminierenden Sonderbehandlung einer bestimmten Gruppe von Marktteilnehmern könne noch viel weniger die Rede sein.

c) Die Kommission führt zur angeblichen *Verletzung von Finanzierungsvorschriften* aus, es sei nicht angängig, die obligatorische Ankaufsregelung wegen ihrer kostensparenden Wirkung mit einer Gemeinschaftssteuer gleichzusetzen. Im übrigen bestehe der Zweck der Regelung nicht darin, eigene Einnahmen zu erzielen, sondern die Überschüsse bei Magermilchpulver abzubauen. Eigene Einnahmen dienten hingegen unterschiedslos zur Finanzierung aller im Haushalt ausgewiesenen Kosten (vgl. Artikel 5 des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, ABl. L 94, S. 19). Die in der Verordnung vorgesehenen Kautionen stellten keinen Selbstzweck dar, sondern sollten dazu dienen, die Abnahme sicherzustellen. Es handele sich hier also um zusätzliche Maßnahmen, die gegenüber den primären Maßnahmen reinen Hilfscharakter hätten.

Selbst wenn man der Kautionsbestimmung einen gewissen abgabenähnlichen Charakter beimessen wolle, so würde dies ihre Gültigkeit nicht berühren. Die Gemeinschaft habe die Kompetenz, auf der Rechtsgrundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag, Abgaben der verschiedensten Natur zu erheben.

d) Zum angeblichen Verstoß gegen Artikel 12 *Grundgesetz* meint die Kommission, die Grundrechtsrüge sei in dem Sinne zu interpretieren, daß die Beklagte geltend mache, die gemeinschaftliche Regelung widerspreche eigenständigen, dem Gemeinschaftsrecht innewohnenden Grundrechten oder grundrechtsähnlichen Verbürgungen.

Wie der Gerichtshof in der Rechtssache 4/73, Nold, entschieden habe, werde das Recht auf freie berufliche Betätigung in den Mitgliedstaaten — und demnach auch im Gemeinschaftsrecht — „nur unter dem Vorbehalt von Einschränkungen geschützt, die im öffentlichen Interesse liegen“.

Der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebe vorliegend den Maßstab ab, an dem zu prüfen sei, ob die Beeinträchtigung dieses Grundrechts ein an sich zulässiges Ziel verfolge, ob sie zur Erreichung dieses Zieles geeignet sei und ob sie nicht willkürlich und unzumutbar belaste.

Die Kommission verweist insoweit auf ihre Ausführungen zum Diskriminierungsverbot und merkt zur Geeignetheit und Notwendigkeit der in Frage stehenden Regelung zusätzlich an, daß diese geeignet gewesen sei, zum Abbau der Überschüsse an Magermilchpulver beizutragen, indem bedeutsame Mengen dieses Erzeugnisses neuen Bestimmungszwecken zugeführt worden seien.

Auch ein gewisses weiteres Anwachsen der Lagerbestände in dem Zeitraum der Anwendung der Regelung stehe ihrer Geeignetheit nicht entgegen, da die Bestände in dieser Zeit jedenfalls um die

Menge nicht gewachsen seien, die dank der Regelung abgesetzt worden seien.

Nach Ansicht der Kommission bieten die verschiedenen Denaturierungsformeln der — zwischenzeitlich teilweise durch die Verordnungen Nrn. 1131/76 vom 14. Mai 1976 (ABl. L 127, S. 42) und 1409/76 vom 18. Juni 1976 (ABl. L 158, S. 29) geänderten — Verordnung Nr. 753/76 der Kommission vom 31. März 1976 über Durchführungsbestimmungen für den Verkauf von Magermilchpulver, das im Rahmen der Verordnung Nr. 563/76 zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist (ABl. L 88, S. 1), genügend Möglichkeiten, die Denaturierung unter Einhaltung der nationalen Futtermittelbestimmungen durchzuführen.

Das Regime der Ankaufverpflichtung sei auch notwendig gewesen, da sich keine andere Möglichkeit geboten habe, das gewünschte Resultat kurzfristig zu erreichen.

Nach allem schlägt die Kommission vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß die Prüfung der von ihm gestellten Fragen keinen Anhaltspunkt ergeben habe, der gegen die Gültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 sprechen würde.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 3. Mai 1977 haben der Rat, vertreten durch seinen Rechtsberater B. Schloh als Bevollmächtigten, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Gerichtshof hatte die Kommission und den Rat gebeten, in der Sitzung die notwendigen Erläuterungen zu den Ko-

sten der Trocknung der Magermilch sowie zu den Denaturierungskosten im Zusammenhang mit der obligatorischen Verwendung des Magermilchpulvers für die Tierfütterung zu geben und diese Kosten mit dem Futterwert der flüssigen Milch zu vergleichen.

Die *Kläger* in den verbundenen Rechts-sachen 83 und 94/76 sowie 4 und 15/77 haben hierzu ausgeführt, die drei Einzelpositionen Trocknung, Lagerung und Denaturierung beliefen sich auf insgesamt etwa 27 RE oder 95 DM pro 100 kg. Der Futterwert von 100 kg Magermilchpulver betrage etwa 50 bis 65 DM.

Die *Kommission* hat vorgetragen, die Herstellungskosten für Magermilchpulver hätten im Durchschnitt 15 RE pro 100 kg betragen. Die durch die umstrittene Regelung veranlaßten Denaturierungskosten schwankten entsprechend dem Denaturierungsverfahren zwischen 1 RE und 3 RE pro 100 kg. Der Futterwert des Magermilchpulvers hänge davon ab, ob das Erzeugnis für die Kälberfütterung oder für die Fütterung von Schweinen und Geflügel verwendet werde. Im ersten Fall bestimme der von der Gemeinschaft für diese Verwertungsart festgesetzte Abgabepreis den Marktpreis. Der Abgabepreis habe für die fragliche Zeit 52 RE pro 100 kg Magermilchpulver betragen. Im zweiten Fall bestimme sich der Marktpreis des Erzeugnisses nach seinem Futterwert im Vergleich zu Substitutionserzeugnissen, insbesondere nach dem Preis für Sojaschrot. Während des Anwendungszeitraums der Verordnung Nr. 563/76 habe der Preis für Sojaschrot im Durchschnitt bei 18 RE pro 100 kg gelegen. Der derzeitige Sojapreis betrage 25 RE pro 100 kg.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. Juni 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Mit Beschluß vom 8. September 1976, beim Gerichtshof eingegangen am 2. Dezember 1976, ersucht das Landgericht Oldenburg den Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist (ABl. L 67, S. 18). Die Frage der Gültigkeit ist im Rahmen eines Zivilprozesses aufgeworfen worden, in dem es um die Erfüllung eines Futtermittelliefervertrags zwischen einem Hersteller von Kraftfutter — der Klägerin des Ausgangsverfahrens — und der Inhaberin eines auf die Eierzeugung spezialisierten Legehennenablegebetriebs — der Beklagten des Ausgangsverfahrens — geht. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens fordert zusätzlich zu dem vertraglich vereinbarten Preis die Zahlung eines Betrags in Höhe der Belastung, die sich aus der Verordnung Nr. 563/76 ergab, deren Gültigkeit jedoch von der Beklagten des Ausgangsverfahrens bestritten wird.
- 2 Die Verordnung Nr. 563/76 wurde zu einem Zeitpunkt erlassen, als die Bestände des von den Interventionsstellen gemäß der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) gekauften Magermilchpulvers sehr umfangreich geworden waren und trotz der Maßnahmen, die die Gemeinschaftsorgane getroffen hatten, um der Tendenz zu einer Milchüberproduktion zu begegnen und den Absatz von Magermilchpulver zu steigern, weiter anwachsen. Die mit der Verordnung Nr. 563/76 eingeführte Regelung, die nicht über das auf den 31. Oktober 1976 festgesetzte Ende ihrer anfänglichen Geltungsdauer hinaus verlängert wurde, zielte auf eine Verringerung der Bestände durch stärkere Verwendung des im Magermilchpulver enthaltenen Eiweißes für die Tierfütterung. Deshalb knüpfte die Verordnung die Gewährung der Beihilfen für einige pflanzliche Eiweißherzeugnisse sowie die Überführung bestimmter eingeführter Futtermittel in den freien Verkehr der Gemeinschaft an die Verpflichtung, bestimmte Mengen Magermilchpulver zu kaufen. Um die Einhaltung dieser Verpflichtung sicherzustellen, waren die Gewährung der Beihilfe und die Überführung in den freien Verkehr von der Gestellung einer Kautions oder dem in bestimmter Form zu erbringenden Nachweis über den Kauf und die Denaturierung der vorgeschriebenen Magermilchpulvermengen abhängig gemacht.
- 3 Nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 753/76 der Kommission vom 31. März 1976 über Durchführungsbestimmungen für den Verkauf von Magermilch-

pulver, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist (ABl. L 88, S. 1), wurde für die Erfüllung der Ankaufsverpflichtung Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen von diesen zu einem Preis von 52,16 Rechnungseinheiten je 100 kg, multipliziert mit einem Koeffizienten, der für die Bundesrepublik Deutschland 0,8325 betrug, weiterverkauft. Die vom Käufer zu tragenden Denaturierungskosten schwankten zwischen einer und drei Rechnungseinheiten je 100 kg. Der Marktpreis für Sojaschrot, ein pflanzliches Erzeugnis, dessen Futterwert vergleichbar ist mit dem von Magermilchpulver, das zur Fütterung von Tieren mit Ausnahme von Kälbern verwendet wird, bewegte sich während der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 563/76 zwischen 13,3 und 20,40 Rechnungseinheiten je 100 kg und belief sich im Durchschnitt auf etwa 18 Rechnungseinheiten je 100 kg. Der Ankauf des Magermilchpulvers war demnach zu einem Preis vorgeschrieben, der annähernd dem Dreifachen des Futterwerts entsprach. Die Höhe der Kautions, die erst nach Erbringung des Nachweises über den Kauf einer bestimmten Menge Magermilchpulver erstattet wurde, war so festgesetzt, daß bei einem Verfall ihre Auswirkung auf die Futtermittelpreise geringfügig über die sich aus dem Magermilchpulverankauf ergebende Verteuerung hinausging.

- 4 Artikel 5 der Verordnung bestimmte, daß die Auswirkungen der Belastung, die sich aus der Regelung ergab, bei den vor dem Inkrafttreten der Verordnung geschlossenen Verträgen von den nachfolgenden Käufern der in Rede stehenden Erzeugnisse zu tragen waren. Die Verordnung enthielt keine ähnliche Bestimmung, die den Futtermittelverwendern — wie den Geflügel- und Schweinezüchtern — die Möglichkeit eröffnet hätte, die Verteuerung auf den Preis ihrer Erzeugnisse abzuwälzen.
- 5 Die Gültigkeit dieser Regelung wird unter anderem wegen Verletzung der in Artikel 39 des Vertrages festgelegten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, des in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 aufgestellten Diskriminierungsverbots sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zwischen dem verfolgten Zweck und den angewandten Mitteln bestritten. Da diese Rügen eng miteinander verbunden sind, sind sie zusammen zu prüfen.
- 6 Nach Artikel 39 ist Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung, die Wahrung einer angemessenen Lebenshaltung für die gesamte landwirtschaftliche Bevölkerung, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Wenn Artikel 39 somit auch erlaubt,

die gemeinsame Agrarpolitik innerhalb eines weiten Spielraums von Lenkungs- und Interventionsmaßnahmen festzulegen, so hat sich doch nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte auf die Verfolgung der genannten Ziele zu beschränken. Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 stellt zudem klar, daß die gemeinsame Marktorganisation „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen [hat]“. Der Katalog der in Artikel 39 aufgeführten Ziele liefert also zusammen mit den Bestimmungen des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 sowohl positive als auch negative Kriterien für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der einschlägigen Maßnahmen.

- 7 Die mit der Verordnung Nr. 563/76 eingeführte Regelung war eine zeitlich beschränkte Maßnahme zur Beseitigung der Folgen eines anhaltenden Ungleichgewichts in der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse. Diese Regelung war dadurch gekennzeichnet, daß sie nicht nur den Erzeugern des Milchsektors, sondern vor allem auch den Erzeugern anderer Agrarsektoren eine wirtschaftliche Belastung auferlegte, und zwar einmal in Form einer Verpflichtung zum Ankauf bestimmter Mengen eines Futtermittelerzeugnisses und zum anderen in Form der Festsetzung eines Ankaufspreises für dieses Erzeugnis, der dreimal so hoch war wie der für die Erzeugnisse, an deren Stelle es trat. Die Verpflichtung zum Ankauf zu einem derart disproportionierten Preis stellte eine diskriminierende Verteilung der Lasten auf die einzelnen Agrarsektoren dar. Außerdem war diese Verpflichtung nicht erforderlich, um das angestrebte Ziel, nämlich den Absatz der Magermilchpulverbestände, zu erreichen. Sie war daher im Rahmen der Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik nicht zu rechtfertigen.
- 8 Nach alledem ist zu antworten, daß die Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 ungültig ist.

Kosten

- 9 Die Auslagen des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Landgericht Oldenburg mit Beschluß vom 8. September 1976 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist, ist ungültig.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	Sørensen
Mackenzie Stuart		O'Keefe	Bosco	Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Juli 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

**SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCESCO CAPOTORTI
VOM 7. JUNI 1977 ¹**

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Die Gemeinschaft leidet auf dem Sektor Milch und Milcherzeugnisse ständig unter einem strukturellen Überschuß. Diese Lage ist auf ein im Verhältnis zu einem stagnierenden Verbrauch zu großes Angebot zurückzuführen, dessen Zu-

nahme langfristig auf etwa 1,7 % jährlich geschätzt wird. Genauer gesagt ist in den letzten Jahren der Butterverbrauch zurückgegangen, der Verbrauch an flüssiger Milch dagegen ist verhältnismäßig gleich geblieben, weist jedoch eine abnehmende Tendenz auf, und nur der Käseverbrauch nimmt zu. Mit der Überproduktion an Milch haben sich die Anlagen, in denen

¹ – Aus dem Italienischen übersetzt.