2. Die Klägerin hat die Kosten einschließlich der Kosten der Streithelferin zu tragen.

Due Chloros Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. September 1982.

Für den Kanzler
J. A. Pompe
Hilfskanzler

Der Präsident der Zweiten Kammer
O. Due

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 23. SEPTEMBER 1982

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Auch in dem Verfahren, dem ich mich jetzt zuwende, geht es um Isoglucose.

Streitgegenstand ist diesmal die Verordnung Nr. 1785/81 vom 30. Juni 1981 (ABl. L 177 vom 1. 7. 1981, S. 4 ff.) über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, die am 1. Juli 1981 in Kraft getreten ist.

Sie gilt sowohl für Zucker als auch für Isoglucose (Artikel 1) und enthält namentlich in den Artikeln 24 ff. eine Quotenregelung und Bestimmungen über eine Produktionsabgabe für die Wirtschaftsjahre 1981/82—1985/86.

Die Firma Roquette Frères, die auch das Verfahren 110/81 anhängig gemacht und in ihm vorgebracht hat, die Einführung einer Produktionsabgabe für Isoglucose durch die Verordnung Nr. 387/81 (ABl. L 44 vom 17. 2. 1981, S. 1 ff.) sei rechtswidrig, weil der Rat nicht die Befugnis habe, sich derartige eigene Einnahmen zu verschaffen, ist der Meinung, das gleiche gelte auch für die Verordnung Nr. 1785/81 und die in ihr enthaltene, für Isoglucose geltende Abgabenregelung.

Sie hat deshalb den Gerichtshof angerufen und den Antrag gestellt, die Verordnung Nr. 1785/81 für nichtig zu erklären, und zwar zumindest soweit ihre Vorschriften die Klägerin betreffen, was nach den die Klage einleitenden Bemerkungen dahin zu verstehen ist, daß sie die Aufhebung der Artikel 24 und 28 verlangt, soweit sie eine Quoten- und Abgabenregelung für Isoglucose enthalten.

Der beklagte Rat, der auch in diesem Verfahren von der Kommission unterstützt wird, hält die Klage vor allem für unzulässig; darüber hinaus ist er aber auch der Meinung, sie sei in jedem Fall unbegründet.

Zu dieser Klage nehme ich wie folgt Stellung:

I — Zulässigkeitsfragen

Die am Verfahren beteiligten Gemeinschaftsorgane zweifeln an der Zulässigkeit der Klage vor allem aus zwei Gründen. Sie meinen, die Klägerin sei von der angegriffenen Regelung nicht direkt betroffen; ferner fehle ihr das Rechtsschutzinteresse an der Geltendmachung des einzigen vorgebrachten Klagegrundes, nämlich der unzulässigen Einführung eigener Einnahmen der Gemeinschaft in Form einer Produktionsabgabe auf Isoglucose. Daneben klingt auch noch der Gedanke an, die angegriffene Regelung habe echt normativen Charakter, weshalb es nach Artikel 173 des EWG-Vertrags einem Privatunternehmen nicht möglich sei, diese anzufechten.

1. Lassen Sie mich zunächst den zuletzt erwähnten Gedanken aufgreifen, der meines Erachtens von großer Bedeutung ist. Dabei braucht gar nicht auf die Tatsache zurückgegriffen zu werden, daß die Verordnung Nr. 1785/81 eine umfassende Regelung für den Zuckersektor im weiteren Sinn enthält, die für fünf Jahre gilt, was ohne weiteres zu der Annahme zwingt, daß sie *normativen Charakter* besitzt. Auch soweit sie sich auf Isoglucose bezieht und dafür eine Quoten- und Abgabenregelung enthält, kann man nicht umhin, von einem Akt allgemeiner Tragweite im Sinne der zu Artikel 173 des EWG-Vertrags ergangenen Entscheidungen zu sprechen. Man könnte zwar vielleicht am normativen Charakter dieser Regelung zweifeln, weil derzeit nur ein verhältnismäßig kleiner Kreis von Isoglucoseproduzenten — in der ganzen Gemeinschaft wohl weniger als zehn Betriebe — betroffen ist. Dies kann jedoch nicht entscheidend sein, vielmehr ist maßgebend die Frage, ob davon ausgegangen werden kann, daß es bei diesem Kreis von Betroffenen bleibt. Dies indes kann niemand mit Sicherheit voraussagen; tatsächlich kann man gewisse Veränderungen nicht ausschließen, sei es durch Wegfall eines Unternehmens, sei es durch Neugründungen, mag dies vielleicht auch unwahrscheinlich erscheinen. Schließlich enthält die Regelung gerade im Hinblick darauf besondere Bestimmungen in Artikel 25, auf die wir noch zurückkommen werden.

Meiner Meinung nach haben wir es — auch soweit es nur um die Quoten- und Abgabenregelung für Isoglucose geht — mit einer *echten Verordnung*, also einem normativen Akt, zu tun, der für einen unbestimmten Kreis von Betroffenen gilt. Weil es aber nach der Rechtsprechung für die Annahme eines individuellen Betroffenseins nicht ausreicht, daß der Kreis der Betroffenen *bei Inkrafttreten* dieser Regelung identifizierbar ist, kann eine Klagebefugnis von Roquette Frères schon wegen der *Rechtsnatur* des streitigen Aktes nicht anerkannt werden.

2. Ernsthafte Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage ergeben sich weiterhin, weil nach Artikel 173 des EWG-Vertrags Privatpersonen von dem angegriffenen Akt *unmittelbar* betroffen sein müssen.

Insofern ist entscheidend, daß die Produktionsquoten, die für den Umfang der Erzeugung und damit für die Abgabenregelung des Artikels 28 wichtig sind, nicht in der Verordnung selbst und unveränderbar für die einzelnen Unterneh-

men festgelegt sind, wie das nach der früheren Regelung der Fall war, wo wie in der Verordnung Nr. 387/81 in einem Anhang unmittelbar die für jedes Unternehmen geltenden Grundquoten festgelegt waren.

Die Verordnung Nr. 1785/81 hat vielmehr in Artikel 24 Grundmengen A und Grundmengen B für Isoglucose *nach Ländern* festgelegt und vorgesehen, daß *die Mitgliedstaaten* jedem in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Unternehmen, das entweder in der Zeit vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 eine in der Verordnung Nr. 1111/77 (ABl. L 134 vom 28. 5. 1977, S. 4 ff.) definierte Grundquote erhalten hat oder — sofern es sich um Griechenland handelt — in dieser Zeit Isoglucose hergestellt hat, eine A-Quote und eine B-Quote zuteilen.

Nun ist es zwar wichtig, daß die für Frankreich festgelegte Grundmenge A genau der Grundquote des einzigen in Frankreich tätigen Isoglucoseherstellers, nämlich der Klägerin, entspricht. Auch heißt es in Artikel 24 Absatz 3 ausdrücklich:

„Die A-Quote jedes ... isoglucoseerzeugenden Unternehmens entspricht der Grundquote, die ihm für die Zeit vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 gewährt worden ist."

sowie in Artikel 24 Absatz 5:

„Die B-Quote jedes isoglucoseerzeugenden Unternehmens entspricht 23,55 v. H. seiner gemäß Absatz 3 Unterabsatz 1 beziehungsweise Unterabsatz 3 festgesetzten A-Quote."

Entscheidend ist aber, daß Artikel 25 Absatz 2 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten können die A-Quote und die B-Quote jedes ... isoglucoseerzeugenden Unternehmens, das in ihrem Hoheitsgebiet ansässig ist, um eine Gesamtmenge herabsetzen, die für den in Artikel 23 Absatz 1 genannten Zeitraum 10 v. H. — je nach Fall — der A-Quote oder der für jedes von ihnen gemäß Artikel 24 festgelegten B-Quote nicht überschreitet."

Die abgezogenen Mengen werden dann gemäß Artikel 25 Absatz 3 von den Mitgliedstaaten einem oder mehreren anderen Unternehmen mit oder ohne Quote zugeteilt, die in demselben Gebiet im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 ansässig sind wie die Unternehmen, denen diese Mengen abgezogen wurden. Dies macht deutlich, daß es nunmehr eine — einen Ermessensspielraum einschließende — Mitwirkungsbefugnis der Mitgliedstaaten bei der Quotenbestimmung gibt. Auch wenn davon in dem Wirtschaftsjahr, in dem die Klage erhoben wurde, kein Gebrauch gemacht wurde und es vielleicht auch wenig wahrscheinlich ist, daß es dazu in absehbarer Zeit kommt — immerhin gilt die Regelung für fünf Jahre! —, kann man nicht behaupten, daß die Produktionsquoten *unmittelbar* in der Verordnung festgelegt wurden und die Verordnung deshalb insoweit die Klägerin unmittelbar betrifft. An dem Erfordernis der Unmittelbarkeit fehlt es vielmehr, weil eine Ermessensbefugnis der Mitgliedstaaten eingeschaltet ist, ebenso wie in dem in den Rechtssachen 103 bis 109/78 [1] behandelten Fall, in dem im Hinblick darauf, daß einem Mitgliedstaat die Zuweisung und die Veränderung der für ein bestimmtes Gebiet geltenden Zukkergrundquote überlassen wurde, festgestellt wurde, unmittelbar betroffen sei das klagende Unternehmen erst durch einschlägige Maßnahmen des für ihn zuständigen Mitgliedstaats.

An diesem Ergebnis können im übrigen auch einige spezielle von der Klägerin vorgebrachte Argumente nichts ändern.

1 — Urteil vom 18. Januar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 103 bis 109/78 — Société des Usines de Beauport und andere/Rat — Slg. 1979, 17.

i) Zu ihrer Bemerkung, eine ähnliche Regelung — Zuweisung von Quoten an Unternehmen, die eine Produktionstätigkeit neu aufnehmen — habe schon nach dem früheren Regime gegolten und es sei gleichwohl anerkannt worden, daß vorhandene Produktionsunternehmen von der Quotenregelung unmittelbar betroffen worden seien, läßt sich nämlich leicht auf einen wesentlichen Unterschied der Systeme verweisen. Wurde nach der früher geltenden Regelung eine Gemeinschaftsreserve in Höhe von 5 % der Summe der Grundquoten gebildet, die für bereits erzeugende Unternehmen festgelegt worden waren, so verfügte darüber der Rat und nicht die Mitgliedstaaten, und in jedem Fall blieben die Grundquoten vorhandener Unternehmen unberührt. Jetzt hingegen ist vorgesehen, daß die Quoten der vorhandenen Unternehmen nicht unangetastet bleiben müssen, sondern daß sie herabgesetzt werden können, und daß die so verfügbaren Mengen für die Festsetzung von Quoten für Unternehmen verwendet werden, die eine Produktionstätigkeit neu aufnehmen.

ii) Gleichermaßen irrelevant sind meines Erachtens der von der Klägerin hervorgehobene Umstand, daß Durchführungsvorschriften zu Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81 bisher nicht erlassen wurden, sowie die Tatsache, daß von der Kommission am 23. Oktober 1981 in der Verordnung Nr. 3041/81 (ABl. L 303 vom 24. 10. 1981, S. 10) erlassene Übergangsmaßnahmen verspätet zustande kamen und daher keine Wirkung hatten; auch die Ansicht der Klägerin, ein Verordnungsvorschlag der Kommission vom 13. November 1981 nehme der in Artikel 25 enthaltenen Übertragungsregelung jede praktische Wirksamkeit, erscheint mir unrichtig.

Hierzu konnte der Rat einmal mit Recht darauf hinweisen, für Artikel 25 Absatz 2 seien Durchführungsvorschriften nicht unerläßlich; jedenfalls seien, weil nach Artikel 49 der Verordnung Nr. 1785/81 die Verordnung Nr. 3331/74 (ABl. L 359 vom 31. 12. 1974, S. 18) nicht gänzlich aufgehoben worden sei, die in deren Artikel 8 enthaltenen Bestimmungen als hinlängliche Durchführungsvorschriften anzusehen. Die Frage, ob die Kommissionsverordnung Nr. 3041/81 verspätet erging und für das begonnene Wirtschaftsjahr keine Wirkung mehr entfalten konnte, ist deshalb irrelevant, weil der Artikel 25, um den es hier geht, für einen Zeitraum von fünf Jahren gültig ist. Der von der Klägerin erwähnte Verordnungsentwurf der Kommission ist schon deshalb ohne Interesse, weil er sich nur auf die Übertragungsregel des Artikels 25 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1785/ 81, nicht aber auf die Anwendung des Artikels 25 im übrigen bezieht.

Weil für die hier interessierende Frage allein die *normative Ausgestaltung* der Verordnung Nr. 1785/81 von Bedeutung ist, nicht aber die größere oder geringere *Wahrscheinlichkeit* einer Änderung der Isoglucosesituation während ihrer gesamten Gültigkeitsdauer, ist die Klägerin von der Quotenregelung nicht unmittelbar betroffen; sie kann sich daher auch nicht gegen die sich darauf stützende Abgabenregelung wenden.

3. Auf den dritten Zulässigkeitseinwand bräuchte ich danach eigentlich gar nicht mehr einzugehen. Aber auch er ist begründet.

Der Rat hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die Klägerin nichts gegen die Berechtigung der Produktionsabgabe auf Isoglucose als Marktordnungsinstrument vorgebracht hat, daß sie vielmehr nur der Ansicht ist, der Rat dürfe die Einnahmen daraus in

Anbetracht des Beschlusses vom 21. April 1970 nicht ohne Beachtung des Verfahrens nach Artikel 201 des EWG-Vertrags als eigene Einnahmen der Gemeinschaft behandeln. Bekäme die Klägerin damit Recht, so hätte dies jedoch nicht zur Folge, daß sie von der Abgabe *befreit* würde, sondern es könne sich dann allenfalls ergeben, daß die Einnahmen nicht in den Gemeinschaftshaushalt fließen könnten. Damit aber sei klar, daß ein Rechtsschutzinteresse der Klägerin nicht anerkannt werden könne, weshalb die Klage, weil für sie eine andere Begründung nicht vorgetragen worden sei, auch unter diesem Aspekt als unzulässig anzusehen sei.

Die Klägerin hat demgegenüber auf die Zweckbestimmung der Abgabe — Dekkung von Verlusten, die sich aus der Finanzierung des Exports von Zuckerüberschüssen ergeben — verwiesen. Dieser Zweck lasse sich nur erreichen, wenn die Einnahmen aus den Abgaben als eigene Einnahmen im Sinne des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 behandelt würden, nicht aber wenn sie in die Haushalte der Mitgliedstaaten flössen. Es komme also doch auf ihre korrekte haushaltsrechtliche Behandlung an; deshalb sei die Erhebung der Abgabe so lange unzulässig, als nicht in dem dafür vorgesehenen Verfahren dafür gesorgt werde, daß die Gemeinschaft die Mittel als eigene Einnahmen verwerten könne.

Zu diesem Streitpunkt ist zunächst einmal von Interesse, daß mit der Verordnung Nr. 1785/81 eine wesentliche Neuerung insofern eingeführt wurde, als nach ihr — wie sich aus dem 11. Erwägungsgrund und Artikel 28 ergibt — die *gesamte Finanzierung* der Exportverluste den Zucker- und Isoglucoseproduzenten obliegt. Die von ihnen zu leistenden Produktionsabgaben stellen also nicht — wie früher — einen *Beitrag* zu dieser Finanzierung dar, sie müssen vielmehr die Verluste ganz abdecken, und zwar gegebenenfalls mit Hilfe einer Verteilung auf mehrere Wirtschaftsjahre.

Daraus folgert der Rat, daß wir es nunmehr mit grundsätzlich in der Rechtsprechung schon gebilligten, aufgrund von Artikel 43 des EWG-Vertrags getroffenen *Interventionsmaßnahmen zur Marktstabilisierung* zu tun haben und daß es folglich nicht notwendig ist, damit verbundene Abgaben, die der Verfolgung eines ganz bestimmten Zweckes im Rahmen der Zuckermarktordnung dienen, als eigene Einnahmen im Sinne des erwähnten Ratsabschlusses zu qualifizieren, für die ja — wie die Klägerin selbst betont hat — eine Zweckbestimmung nicht zulässig ist. Tatsächlich kann das so geschaffene System durchaus auch funktionieren, wenn man in den Abgaben *andere Einnahmen* im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 des Ratsbeschlusses vom April 1970 sieht, für die — weil sie nicht in den allgemeinen Haushalt fließen — das in Artikel 2 Absatz 2 genannte Verfahren nicht gilt. Insofern und für die Ansicht, es hätten sich neben dem allgemeinen Haushalt gebundene Einnahmen entwickeln können, kann sich der Rat auf die Rechtsprechung zu der im Rahmen der Milchmarktordnung eingeführten Mitverantwortungsabgabe stützen (Rechtssache 138/78 [1]). Für sie war allein ausschlaggebend, daß es sich um eine Marktstabilisierungsmaßnahme handelte, die sich im Rahmen der Artikel 39 und 40 des EWG-Vertrags hielt und für die eine Rechtsbasis in Artikel 43 zu finden ist. Generalanwalt Mayras hat dazu ausdrücklich erklärt, Artikel 201 des EWG-Vertrags schließe keineswegs aus, daß der Rat im Rahmen einer spezifischen Regelung, namentlich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, eigene

1 — Urteil vom 21. Februar 1979 in der Rechtssache 138/78 — Hans-Markus Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas —, Slg. 1979, 713.

Einnahmen solcher Art schaffe. Auch konnte der Rat sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil der Rechtssache 66/80 [1] berufen, wo es um die Stellung von Kautionen im Zusammenhang mit der Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver ging, wobei verfallene Kautionen zur Verminderung der Interventionsausgaben im Rahmen der Milchmarktordnung dienten. Dies wurde in dem Urteil unter Berufung auf Artikel 43 des EWG-Vertrags gerechtfertigt und dazu ausdrücklich erklärt, die fraglichen Beträge stellten Gemeinschaftsmittel im Sinne von *Artikel 4* Absatz 1 des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 dar.

Daneben konnte der Rat überdies — was im Hinblick auf das Klageinteresse ebenfalls von Bedeutung ist — geltend machen, selbst dann, wenn man dem Ansatzpunkt der Klägerin folge und von einer unzulässigen Verschaffung eigener Einnahmen der Gemeinschaft ausgehe, ergebe sich nicht notwendig die Konsequenz, daß die Erhebung der Produktionsabgabe unzulässig sei, weil nämlich *andere budgetäre Techniken* denkbar wären, die die Erreichung des angestrebten Zieles ohne Beteiligung der Gemeinschaft an den Absatzkosten möglich machten. So könnte — wenn die Produktionsabgaben in die nationalen Haushalte zu fließen hätten — an einen Ausgleich durch Zusatzleistungen nach Artikel 4 Absatz 1 des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 oder auch daran gedacht werden, daß die Gemeinschaft bis zu einer etwaigen Ratifizierung durch die nationalen Parlamente die entstehenden Lasten vorläufig in ihr allgemeines Budget übernähme.

Diese Erwägungen rechtfertigen meines Erachtens die Schlußfolgerung, daß es der Klägerin, was die haushaltsrechtliche Behandlung der Produktionsabgaben angeht, an einem Rechtsschutzinteresse fehlt und daß somit die Klage auch aus diesem Grund unzulässig ist.

II — Zur Hauptsache

Nach dem eindeutigen Ergebnis, zu dem die Zulässigkeitsprüfung geführt hat, kann ich mich zur Frage, ob die Klage begründet wäre, auf ganz knappe Hilfserwägungen beschränken.

Die Klägerin hat — vor allem in der mündlichen Verhandlung — anhand des Haushalts 1982 zu belegen versucht, daß in den Produktionsabgaben auf Isoglucose wie in denen auf Zucker eigene Einnahmen im Sinne des erwähnten Ratsbeschlusses zu erblicken seien, und sich bemüht, mit verschiedenen Überlegungen klarzumachen, daß der Rat nur berechtigt sei, die Produktionsabgaben auf Zucker so zu behandeln, nicht aber die auf Isoglucose, weil diese bei Zustandekommen des Ratsbeschlusses vom April 1970 im Rechtssinne noch nicht zur Zuckermarktordnung gehört habe. Meines Erachtens haben sich — verglichen mit den Rechtssachen 108 und 110/81 — im vorliegenden Verfahren keine neuen gewichtigen Argumente oder Tatsachen ergeben, abgesehen davon, daß Isoglucose jetzt nach Erlaß der Verordnung Nr. 1785/81 eindeutig zur Zuckermarktordnung gehört. Ich beziehe mich deshalb, was die zutreffende Auslegung des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 angeht, auf meine Darlegungen zu den genannten Rechtssachen und stelle nur fest, daß nach meiner Überzeugung die Einführung einer Produktionsabgabe auf Isoglucose selbst dann keine Verletzung des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 darstellt, wenn man annimmt, daß

1 — Urteil vom 13. Mai 1981 in der Rechtssache 66/80 — SpA International Chemical Corporation gegen Amministrazione delle Finanze dello Stato —, Slg. 1981, 1191.

die damit verbundenen Einnahmen als eigene Einnahmen im Sinne des Ratsbeschlusses zu gelten haben.

Auch wenn man also die vorliegende Klage entgegen meiner Auffassung für zulässig halten wollte, könnte man die Verordnung Nr. 1785/81 keinesfalls teilweise für nichtig erklären, auch nicht insoweit, als sie — zur *Quotenregelung* an sich wurden besondere Argumente nicht vorgetragen — eine *Abgabenregelung* für Isoglucosehersteller enthält.

III — Abschließend schlage ich demgemäß vor, die Klage der Firma Roquette Frères als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.