In den verbundenen Rechtssachen 103/77 und 145/77

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, in den vor diesem anhängigen Verfahren

ROYAL SCHOLTEN-HONIG (HOLDINGS) LIMITED

gegen

INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE (Rechtssache 103/77)

und

TUNNEL REFINERIES LIMITED

gegen

INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE (Rechtssache 145/77)

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates vom 27. Juli 1976 (ABl. L 206, S. 3) zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis, der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglukose (ABl. L 134, S. 4) und der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 des Rates vom 17. Mai 1977 (ABl. L 134, S. 1) zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, das Verfahren und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Das Erzeugnis

Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt („Isoglukose") ist ein neuartiges natürliches Süßmittel, das aus Getreidestärke beliebiger Herkunft, in der Regel jedoch aus Maisstärke, hergestellt wird. Dieses Erzeugnis, das erstmals im Jahr 1976 in den Ländern der Gemeinschaft auf den Markt gelangte, hat eine dem Zucker vergleichbare Süßkraft. Jedoch kann Isoglukose nach dem derzeitigen Stand der Technik nicht kristallisiert werden. Ihre heutige Anwendung beschränkt sich somit auf die Zweige der Nahrungsmittelindustrie, in denen flüssiger Zucker verwendet wird: Erfrischungsgetränke, Marmeladen, Kekse, Speiseeis usw. Auf diesen Gebieten steht Isoglukose mit flüssigem Zucker in Wettbewerb.

Die Klägerinnen im Ausgangsverfahren sind Stärkehersteller, die erhebliche Mittel in die Isoglukoseherstellung investiert haben.

2. Die gemeinschaftliche Regelung

A — Die Erstattung bei der Erzeugung

In der Erwägung, daß es sich „in Anbetracht der besonderen Lage auf dem Markt für Getreidestärke, Kartoffelstärke und für Glukose, die durch ‚direkte Hydrolyse' gewonnen wurden, ... als notwendig erweisen [kann], eine Erstattung bei der Erzeugung derart vorzusehen, daß die von dieser Industrie verwendeten Grundstoffe ihr zu einem Preis zur Verfügung gestellt werden können, der unter demjenigen liegt, der sich aus der Regelung der Abschöpfungen und der gemeinsamen Preise ergeben würde", hat der Rat in Artikel 11 seiner Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1) folgendes bestimmt:

„(1) Eine Erstattung bei der Erzeugung kann gewährt werden

a) für Mais und Weichweizen, die in der Gemeinschaft zur Herstellung von Getreidestärke verwendet werden,

b) für Kartoffelstärke,

c) für Grobgrieß und Feingrieß von Mais, die in der Gemeinschaft für die Glukoseherstellung durch ‚direkte Hydrolyse' verwendet werden.

(2) ...

(3) Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die Regeln für die Durchführung dieses Artikels und den Betrag der Erstattung bei der Erzeugung fest."

Demgemäß hat der Rat mit der Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 281, S. 57) die Durchführungsbestimmungen erlassen und die verschiedenen Beträge der Erstattung bei der Erzeugung festgesetzt.

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 vom 27. Juli 1976 (ABl. L 206, S. 3) hat der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 geändert und hier-

für folgende Gründe angeführt: „Angesichts der Situation, die zu Beginn des Wirtschaftsjahrs 1976/77 — insbesondere infolge der Anwendung der gemeinsamen Preise für Getreide und Reis für dieses Wirtschaftsjahr — eintreten wird, ist eine Erhöhung der Erstattungen bei der Erzeugung erforderlich. In Anbetracht der Zielsetzung des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung erscheint es jedoch angezeigt, für die bei der Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendeten Erzeugnisse keine solche Erhöhung vorzunehmen. Das geeignetste Mittel zur Durchführung dieser Maßnahme besteht darin, vorzusehen, daß der Betrag der Erhöhung der Erstattungen bei der Erzeugung entsprechend dem verwendeten Erzeugnis bei den betreffenden Herstellern wieder eingezogen wird."

Nach Artikel 1 dieser Verordnung werden die Erstattungen erhöht.

Nach Artikel 2 wird in die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 jedoch ein neuer Artikel 5a eingefügt, der die Erstattung bei der Erzeugung für ein einziges Verarbeitungsprodukt der Getreidestärke, nämlich für Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt, verringert. Der Betrag der Erstattungen für die Getreidestärke, die hierzu verarbeitet wird, wird auf der Höhe des vorhergehenden Wirtschaftsjahrs belassen; vom Wirtschaftsjahr 1977/78 an wird die Erstattung nicht mehr gewährt.

Nach Absatz 3 des neuen Artikels 5a ziehen die Mitgliedstaaten die Differenz zwischen dem Betrag der Erstattung bei der Erzeugung für Getreidestärke, die zu Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verarbeitet wurde, und dem Betrag für Getreidestärke, die zu anderen Zwecken verwendet wurde, bei den Glukoseherstellern wieder ein.

Mit Verordnung (EWG) Nr. 2158/76 vom 31. August 1976 über bestimmte Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 (ABl. L 241, S. 21) hat die Kommission Durchführungsvorschriften erlassen.

B — Die Produktionsabgabe

Außerdem hat der Rat auf Isoglukose anwendbare gemeinsame Maßnahmen eingeführt. Diese Maßnahmen sind in der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglukose (ABl. L 134, S. 4) enthalten.

Die Begründungserwägungen zu dieser Verordnung enthalten unter anderem folgende Passagen:

„Isoglukose ist ein direktes Substitutionserzeugnis für flüssigen Zucker, der durch Verarbeitung von Zuckerrüben oder Zuckerrohr gewonnen wird" (zweite Begründungserwägung).

„Da Isoglukose als Substitutionserzeugnis im direkten Wettbewerb mit flüssigem Zucker liegt, der wie jede Art von Rüben- oder Rohrzucker strengen Produktionsbeschränkungen unterliegt, ergeben sich für Isoglukose wirtschaftliche Vorteile; die Zuckerüberschüsse der Gemeinschaft machen es notwendig, daß entsprechende Zuckermengen nach dritten Ländern ausgeführt werden. Für die Herstellung von Isoglukose muß daher eine geeignete Abgabenregelung als Beitrag zu den Ausfuhrbelastungen vorgesehen werden" (siebte Begründungserwägung).

Die in den Artikeln 8 und 9 eingeführte Produktionsabgabenregelung für Isoglukose gilt für die den Zuckerwirtschaftsjahren 1977/78 und 1978/79 entsprechenden Zeiträume.

Nach Artikel 9 entspricht der Betrag der Produktionsabgabe je 100 kg Trockenstoff dem Betrag der in Artikel 27 der Grundverordnung „Zucker" (EWG) Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 (ABl. L 359, S. 1) vorgesehenen Produktionsabgabe für Zucker; er gilt für den Zeitraum, in dem der letztgenannte Betrag zur Anwendung kommt.

Für den Zeitraum vom 1. Juli 1977 bis zum 30. Juni 1978 darf der Betrag der Produktionsabgabe jedoch 5 Rechnungs-

einheiten je 100 kg Trockenstoff nicht überschreiten. Dieser Betrag kommt zur Anwendung, wenn der Betrag der in Artikel 27 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 vorgesehenen Produktionsabgabe im gleichen Zeitraum 5 Rechnungseinheiten je 100 kg Weißzucker übersteigt.

Nach Artikel 9 Absatz 3 werden die Durchführungsbestimmungen für die Produktionsabgabe im Verwaltungsausschußverfahren erlassen.

Diese Durchführungsbestimmungen sind in der Verordnung Nr. 1468/77 der Kommission vom 30. Juni 1977 mit Durchführungsvorschriften für die Produktionsabgabe auf in der Zeit vom 1. Juli 1977 bis zum 30. Juni 1978 erzeugte Isoglukose (ABl. L 162, S. 7) enthalten.

In der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 des Rates vom 17. Mai 1977 (ABl. 134, S. 1) ist unter anderem der Ausschuß der Isoglukose aus dem Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 vorgesehen.

3. Die Ausgangsverfahren

A — Die Rechtssache 103/77

Die *Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd.*, eine Gesellschaft englischen Rechts und Tochterfirma der niederländischen Firma Koninklijke Scholten-Honig NV, klagt vor dem High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, gegen den Intervention Board for Agricultural Produce (die britische Interventionsstelle) auf Feststellung der Nichtigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 (insoweit, als sie Artikel 5a in die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 des Rates einfügt), der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 und der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77; sie macht in der Klage geltend, die Regierung des Vereinigten Königreichs sei nicht befugt, diese Verordnungen durchzuführen.

Mit Beschluß vom 29. Juli 1977 hat das genannte Gericht das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die folgenden Fragen ersucht:

„1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates gültig, soweit sie Artikel 5a in die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 des Rates einfügt?

2. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates gültig?

3. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 des Rates gültig?"

Der Vorlagebeschluß ist am 8. August 1977 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

B — Die Rechtssache 145/77

Die Gesellschaft englischen Rechts *Tunnel Refineries Ltd.* hat am 7. Oktober 1977 vor dem High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, Klage gegen den Intervention Board for Agricultural Produce erhoben. Sie beantragt festzustellen, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 ungültig und der Beklagte nicht befugt ist, sie durchzuführen.

Mit Beschluß vom 8. November 1977 hat der High Court das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die Frage ersucht, ob die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 „aus einem und gegebenenfalls welchem der ... Gründe ungültig" ist, die in den Anträgen der Klägerin genannt und im folgenden in der Zusammenfassung der Erklärungen der Beteiligten wiedergegeben sind.

Der Vorlagebeschluß ist am 24. November 1977 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 14. Dezember 1977 hat der Gerichtshof die vorliegenden

Rechtssachen für die Zwecke des Verfahrens und der Entscheidung verbunden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts die mündliche Verhandlung eröffnet, jedoch zunächst den Rat und die Kommission ersucht, auf bestimmte — im folgenden unter III aufgeführte — Fragen zu antworten.

II — Zusammenfassung der gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen

1. In der Rechtssache 103/77

Erklärungen der Royal Scholten Honig Ltd.

Einleitend legt die Royal Scholten-Honig Ltd., *Klägerin im Ausgangsverfahren*, dar, die Ratsverordnungen (EWG) Nrn. 1862/76, 1111/77 und 1110/77 seien zu dem Zweck erlassen worden, die Herstellung von Isoglukose zu benachteiligen, damit diese nicht in Wettbewerb mit flüssigem Zucker treten könne. Diese Benachteiligung werde wahrscheinlich, falls sie für rechtmäßig erklärt werde, die Isoglukoseherstellung in der EWG zum Erliegen bringen und somit a) die EWG der Vorzüge eines größeren technologischen Vorsprungs berauben, b) in den letzten Jahren erfolgte ganz erhebliche Investitionen ohne Entschädigung nahezu wertlos machen und c) das Verbraucherinteresse innerhalb der EWG völlig mißachten.

Die Klägerin im Ausgangsverfahren ist jedoch der Auffassung, die Ratsverordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 sowie die Ratsverordnung (EWG) Nr. 1862/76, soweit sie in die Ratsverordnung (EWG) Nr. 2742/75 einen Artikel 5a einfüge, seien ungültig.

Zum Sachverhalt

Die Klägerin im Ausgangsverfahren führt aus, Isoglukose werde aus Stärke hergestellt, die ihrerseits aus Mais, Weizen, Kartoffeln oder anderen Erzeugnissen gewonnen werden könne. Bis heute erfolge die Herstellung jedoch im wesentlichen auf der Grundlage von Maisstärke. Die Klägerin schildert kurz die wesentlichen Abschnitte dieses Verfahrens und betont dessen revolutionäre Technik.

Zu den Merkmalen und Verwendungsmöglichkeiten von Isoglukose sei zu sagen, daß sie fast so süß sei wie Saccharose (Rohr- oder Rübenzucker). Da sie nur in flüssiger Form geliefert und verwandt werden könne, stehe sie nur mit flüssigem Zucker in Wettbewerb, der lediglich 7 % des gesamten EWG-Zuckermarkts ausmache. Aus einer Reihe von Gründen ersetze Isoglukose bei keiner Anwendung flüssigen Zucker vollständig. Sie werde mit flüssigem Zucker vermischt verwendet.

Die Klägerin im Ausgangsverfahren führt bestimmte Merkmale von Isoglukose auf, die dem Verwender eine Reihe von Vorteilen gegenüber flüssigem Zucker in den Bereichen biete, in denen sie mit Zucker in Wettbewerb stehe, nämlich bei Erfrischungsgetränken, Obst- und Gemüsekonserven, Marmeladen sowie Bäcker- und Konditorerzeugnissen.

Zu ihrem Interesse an Isoglukose legt sie dar, sie sei eine Tochterfirma der Koninklijke Scholten-Honing NV (im folgenden KSH genannt), einer Gesellschaft niederländischen Rechts, die Ende 1972 von einer amerikanischen Firma gewerbliche Schutzrechte an einem enzymatischen Herstellungsverfahren für Isoglukose erworben habe.

Im Besitz dieser Rechte und des Know-how aufgrund ihrer eigenen Forschungen habe die niederländische Firma aufgrund der damals im Gemein-

samen Markt gültigen Verordnungen beschlossen, daß sich Investitionen in Anlagen zur Isoglukoseherstellung rechtfertigen. Soweit es die Klägerin im Ausgangsverfahren betreffe, sei im Jahr 1973 beschlossen worden, in Tilbury im Vereinigten Königreich ein größeres Werk zur Herstellung von Stärke sowie zur Herstellung von 85 000 t Isoglukose je Jahr aus dieser Stärke zu errichten. Im Mai 1977, also bei Erlaß der Ratsverordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77, seien 53 000 000 niederländische Gulden für diese Anlagen aufgewendet gewesen.

Nach Auffassung der Klägerin wirken sich die erwähnten Verordnungen, sollten sie für gültig erklärt werden, dahin gehend aus, daß sie entweder Isoglukose mit erheblichen Verlusten herstellen oder die in die Isoglukoseanlagen investierten Mittel abschreiben müsse.

Die fraglichen Verordnungen hätten die Klägerin bereits gezwungen, den Bau ihrer Anlagen in Tilbury auszusetzen, wodurch ihr erhebliche Verluste entstanden seien.

Die einschlägigen Marktorganisationen und der Zusammenhang, in dem die in den Fragen genannten Verordnungen gesehen werden müssen

A — Getreide

Unter Bezugnahme auf die Entwicklung der Erstattungen bei der Erzeugung im Zusammenhang mit der Stärkeindustrie, wie sie in dem von der Kommission erstellten „Bericht über die Stärkeerzeugnisse in der Gemeinschaft und die Erstattungen bei der Stärkeerzeugung" dargelegt sei, führt die Klägerin im Ausgangsverfahren aus, hieraus ergebe sich a), daß die Entscheidung, in das Werk in Tilbury zu investieren, vor dem Hintergrund einer Regelung der Erstattungen bei der Erzeugung getroffen worden sei, die den Stärkeherstellern der Gemeinschaft seit 1962 gewährt worden seien, und b), daß in der Entwicklung der Erstattungen bei der Stärkeerzeugung vor Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 niemals zwischen der Erstattung bei der Erzeugung von Stärke zu einer bestimmten Verwendung und der Erzeugung zu irgendeiner anderen Verwendung unterschieden worden sei. Das Ergebnis dieser Verordnung sei es gewesen, Stärkehersteller insoweit, als sie beabsichtigten, Stärke für die Herstellung von Isogluklose zu erzeugen, gegenüber solchen zu benachteiligen, die Stärke für andere Zwecke herstellten.

B — Zucker

Die Klägerin im Ausgangsverfahren gibt einen Überblick über die mit der Ratsverordnung Nr. 3330/74 eingeführte Quotenregelung.

Sie trägt vor, mit den Ratsverordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 habe *aller* Isoglukose eine Strafabgabe in Höhe der nach Artikel 27 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 auf B-Quotenzucker erhobenen Abschöpfung auferlegt werden sollen, ohne daß Isoglukose Beihilfe oder Vorteile aufgrund der Quotenregelung erhalte.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76

Zur Unterstützung ihrer Auffassung, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 ungültig sei, trägt die Klägerin folgendes vor:

1. Artikel 190 EWG-Vertrag

Die Verordnung verletze Artikel 190 EWG-Vertrag, da sie nicht begründet sei. Abgesehen von der Bezugnahme auf die Ratsverordnungen (EWG)Nrn. 2727/75 und 2742/75 enthalte die Präambel zur Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 als Begründung dafür, daß die Erstattungen bei der Erzeugung für solche Erzeugnisse nicht erhöht würden, die zur Gewinnung von ihrerseits zur Herstellung von Isoglukose dienender

Stärke verwendet werden sollten, nur die Worte: „in Anbetracht der Zielsetzung des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung". Das genüge nicht als Begründung für die Versagung der Erhöhung. Gar keine Begründung werde dafür gegeben, daß die Erstattung für Isoglukose ab dem Wirtschaftsjahr 1977/78 vollkommen eingestellt werde.

2. Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75

Die Klägerin im Ausgangsverfahren betont die Nachrangigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76, die kraft der dem Rat in Artikel 11 Absatz 3 der Ratsverordnung (EWG) Nr. 2727/75 erteilten Ermächtigung ergangen sei, während die letztere unmittelbar gemäß Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages nach Anhörung der Versammlung erlassen worden sei. Sie macht geltend, angesichts des Wortlauts der dem Rat in Artikel 11 Absatz 1 erteilten Ermächtigung dürfe dieser keine Unterscheidung zwischen Erzeugnissen machen, für deren Herstellung irgendwelche der in Absatz 1 Buchstaben a, b oder c genannten Bestandteile verwendet werden könnten.

Jedenfalls habe der Rat, selbst unterstellt, daß er unter bestimmten Umständen im Verordnungswege solche Unterscheidungen treffen könne, sein Ermessen mißbraucht, wenn er bei Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 Erwägungen berücksichtigt habe, die außerhalb der Zwecke der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide lägen. Die Berufung auf den Wettbewerb zwischen Isoglukose und flüssigem Zucker sei aber im Hinblick auf die dem Rat in Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 eingeräumten Befugnisse eine solche Erwägung.

3. Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages

Die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 verletze Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages, wonach die gemeinsame Organisation „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen" habe. Es sei der Wesensgehalt der Verordnung, daß sie Erzeuger von Stärke für die Herstellung von Isoglukose gegenüber Erzeugern von Stärke für andere Zwecke diskriminiere.

Die Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77

Nach Auffassung der Klägerin im Ausgangsverfahren sind diese Verordnungen aus den nachfolgenden Gründen ungültig:

Vorab bemerkt die Klägerin, die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 beruhe auf dem Gedanken, daß der Schutz der Isoglukosehersteller in der Gemeinschaft und ihrer Interessen die Einführung gemeinsamer Maßnahmen erfordere. Zu diesem Zweck werde eine gemeinsame Organisation für Isoglukose geschaffen mit einem System von Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen (Art. 2), Einfuhrabschöpfungen (Art. 3), Ausfuhrerstattungen (Art. 4), der Befugnis, die Anwendung der Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs für Isoglukose auszuschließen (Art. 5), sowie der Befugnis, im Handel mit dritten Ländern, soweit ernstliche Störungen des gemeinschaftlichen Isoglukosemarkts drohten, geeignete Maßnahmen anzuwenden (Art. 7). Diese Bestimmungen seien jedoch völlig wirklichkeitsfremd. Die Isoglukosehersteller in der Gemeinschaft bedürften keines Schutzes vor Herstellern von außerhalb der Gemeinschaft und hätten seiner nie bedurft; es bestehe kein Bedürfnis, den innergemeinschaftlichen Isoglukosemarkt zu stabilisieren; ein solches habe auch niemals bestanden.

Die einzige wirksame oder wirklichkeitsnahe Bestimmung sei Artikel 9, mit dem eine Produktionsabgabe auf Isoglukose eingeführt werde.

Von der Klägerin des Ausgangsverfahrens vorgetragene Ungültigkeitsgründe

1. Die gemeinsamen Vorschriften für Isoglukose enthielten unter Verstoß gegen Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages eine rechtswidrige Diskriminierung der Isoglukose

Die mit der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 eingeführte Produktionsabgabe auf Isoglukose sei eine ebenso rechtswidrige Diskriminierung der Isoglukose, wie wenn sie unmittelbar in der Zuckergrundverordnung (EWG) Nr. 3330/74 enthalten gewesen wäre. Die Isoglukosehersteller stünden offenkundig im Wettbewerb mit den Herstellern von flüssigem Zucker; der einzige Teil der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77, der in etwa der Wirklichkeit entspreche, nämlich die Produktionsabgabe für Isoglukose, diskriminiere die Isoglukosehersteller offenkundig gegenüber den Herstellern von flüssigem Zucker. Die ersteren zahlten eine Abgabe für ihre gesamte Erzeugung, wobei ihnen im Gegensatz zu letzteren weder eine abgabenfreie A-Quote noch ein Interventionssystem zugute komme.

2. Die gemeinsamen Vorschriften für Isoglukose versuchten nicht, den Zielen des Artikels 39 des Vertrages zu entsprechen, und entsprächen ihnen auch nicht

Die Klägerin im Ausgangsverfahren erkennt an, daß die Ziele des Artikels 39 nicht stets gleichzeitig verfolgt werden könnten und daß dem Rat die Befugnis zukommen müsse, die verschiedenen betroffenen Interessen miteinander in Einklang zu bringen. Wenn jedoch eine im Rahmen einer nach Artikel 40 errichteten gemeinsamen Organisation vorgesehene Maßnahme im Widerspruch zu der Zielsetzung des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe a, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, im Ergebnis den technischen Fortschritt ersticke, so müsse eindeutig feststehen, daß ein anderes der in Artikel 39 genannten Ziele verfolgt werde und nur durch die fragliche Maßnahme erreicht werden könne. Das sei vorliegend nicht der Fall. Vielmehr lasse sich sagen, daß die Erhebung der Abgabe zu Ergebnissen führe, die im Widerspruch zu den Zielen des Artikels 39 Absatz 1 Buchstaben c bis e stünden, denn die Isoglukoseherstellung trage, falls sie erfolgen könne, zur Stabilisierung der Märkte und zur Sicherstellung der Versorgung zu angemessenen Preisen bei; sie stelle nämlich eine gewisse Versicherung gegen einen dramatischen Mangel in der Gemeinschafts- oder der Weltzuckererzeugung dar. Zu den übrigen Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik bemerkt die Klägerin, selbst in der Präambel zur Verordnung werde in keiner Weise angedeutet, daß es ihr Ziel sei, den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu verbessern oder zu gewährleisten.

3. Die gemeinsamen Vorschriften für Isoglukose verletzten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Nach Ansicht der Klägerin im Ausgangsverfahren ist das erste wirkliche in der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 erklärte Ziel das in der siebten Begründungserwägung genannte. Zum Inhalt dieser Erwägung sei folgendes anzumerken:

i) Die „strengen Produktionsbeschränkungen", denen Rüben- oder Rohrzucker unterliege, seien durch Gemeinschaftsverordnungen auferlegt. Diese Verordnungen könnten somit geändert werden, wenn die auferlegten Beschränkungen im Hinblick auf ein konkurrierendes Erzeugnis zu drückend seien.

ii) Ausfuhrbelastungen bei der Ausfuhr von Zucker entstünden nur, wenn A- oder B-Quotenzucker ausgeführt werde, da nur dann eine Ausfuhrerstattung gewährt werde. Es sei nicht zu rechtfertigen, daß Isoglukose zu den Kosten für die Ausfuhr von A- oder B-Quotenzucker beitragen müsse, wenn dieser Zucker ausge-

führt werde, weil Isoglukose technisch besser sei, da dann der Verbraucher zugunsten der Zuckererzeuger belastet werde. Ebensowenig könnten die von der Gemeinschaft selbst den Zuckererzeugern auferlegten Beschränkungen es rechtfertigen, Isoglukose eine Abgabe aufzuerlegen, die im Ergebnis dem Verbraucher ein Erzeugnis nehme, das auf bestimmten Gebieten technisch wirksamer sei als flüssiger Zucker.

iii) Wenn in der Gemeinschaft bei der Zuckererzeugung ein Überschuß entstehe, weil Isoglukose einen Teil des Zuckermarkts erobert habe, so dürfe Isoglukose nicht mit den gesamten Ausfuhrkosten für diesen Überschuß belastet werden.

iv) Jedenfalls werde diese Abgabe im Ergebnis zum Erliegen der Isoglukoseherstellung führen; folglich werde kein Beitrag zu den Ausfuhrkosten erfolgen.

v) Schließlich könne das erklärte Ziel eines Beitrags zu den Ausfuhrkosten nur erreicht werden, wenn die Produktionsabgabe zu den eigenen Mitteln im Sinn des Artikels 2 des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 (ABl. L 94, S. 19) gehöre.

Aufgrund ihrer Auslegung des Wortlauts dieses Artikels trägt die Klägerin im Ausgangsverfahren vor, die Produktionsabgabe gehöre *nicht* zu den eigenen Mitteln im Sinne des Artikels 2; der Rat sei nicht befugt, sie anderen Abgaben gleichzustellen, die eigene Mittel im Sinne dieses Artikels darstellten.

Demgemäß fehle es offenkundig an der Verhältnismäßigkeit, a) weil die erklärten Ziele anscheinend nicht erreicht werden könnten, b) weil zum Schutz eines kleinen Teilmarkts vor dem Wettbewerb die Herstellung eines technisch fortschrittlichen Erzeugnisses in der EWG zum Erliegen gebracht und den Verbrauchern in der EWG ein Erzeugnis vorenthalten werde, das auf dem fraglichen Gebiet Vorteile gegenüber Zucker biete, c) weil zum gleichen Zweck die gesamte finanzielle Last nicht der Gemeinschaft, sondern den Herstellern eines einzigen Erzeugnisses aufgebürdet werde, noch dazu gerade den Erzeugern, die sehr erhebliche Kapitalinvestitionen getätigt hätten oder noch tätigten, um in der EWG dieses technisch fortschrittliche Erzeugnis anzubieten, und d) weil diese Investitionen im Ergebnis entschädigungslos verloren wären.

4. Die gemeinsamen Vorschriften für Isoglukose seien mit Ausnahme des Artikels 9, in dem die Produktionsabgabe auferlegt werde, unwirksam; der Rat habe seine Befugnisse mißbraucht

Die gemeinsamen Vorschriften für Isoglukose seien unabhängig davon, ob sie nur zu dem Zweck erlassen seien, auf dieses Erzeugnis eine Abgabe zu erheben, oder ob sie, von vollkommen falschen Voraussetzungen ausgehend, erlassen worden seien, ungültig, da sich die Kommission und/oder der Rat eines Mißbrauchs der ihnen in Artikel 40 Absätze 2 und 3 des Vertrages übertragenen Befugnisse schuldig gemacht hätten. Diese Bestimmungen ermächtigten in erster Linie zur Errichtung einer gemeinsamen Organisation, nur in zweiter Linie und stillschweigend zur Erhebung von Abgaben im Zusammenhang mit einer solchen Organisation. Sie ermächtigten nicht zur Erhebung von Abgaben, wenn keine gemeinsame Organisation bestehe, wie es sich nach Auffassung der Klägerin im Ausgangsverfahren in Wirklichkeit bei Isoglukose verhalte.

5. Die gemeinsamen Vorschriften für Isoglukose verletzten höherrangiges Recht, da sie weder

i) Vorschriften, die bestehende oder im Aufbau begriffene Produktionskapazitäten ausnähmen, noch

ii) eine ins einzelne gehende Übergangsregelung, die Schäden für bestehende oder im Aufbau begriffene Produktionskapazitäten verhindern könnte, noch

iii) Entschädigungsvorschriften

enthielten

Die Klägerin im Ausgangsverfahren legt dar, daß sie, sollten die Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 für gültig erklärt werden, die Investitionen für die Anlagen zur Isoglukoseherstellung, die sie bereits durchgeführt habe oder derzeit durchführe, abschreiben oder aber Isoglukose mit Verlust herstellen müsse.

Es verletze die vorerwähnten höherrangigen Rechtsnormen, daß weder Bestimmungen, die bestehende und im Aufbau begriffene Produktionskapazitäten ausnähmen, noch eine ins einzelne gehende Regelung, die Schäden für bestehende oder im Aufbau begriffene Produktionskapazitäten verhindern könnte, noch zumindest Entschädigungsvorschriften erlassen seien; folglich seien die Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 rechtswidrig und nichtig.

6. Die gemeinsamen Vorschriften für Isoglukose seien wegen Verstoßes gegen Artikel 190 des Vertrages ungültig

Die Präambel zur Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 enthalte den Hinweis „nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments". Diese Stellungnahme sei im Amtsblatt C 93 vom 18. April 1977 veröffentlicht worden.

Das Europäische Parlament habe, als es in Ziffer 26 seiner Stellungnahme die Ansicht vertreten habe, daß Isoglukose der *gleichen Regelung* unterliegen solle, wie sie die gemeinsame Marktorganisation für Zucker vorsehe, eben dies gemeint, nicht aber, daß Isoglukose nur der Produktionsabgabe unterliegen solle, ohne in den Genuß der entsprechenden Vergünstigungen zu gelangen.

Nach Auffassung der Klägerin im Ausgangsverfahren ist die Angabe irgendeiner Begründung dafür, warum die Ziele des Vertrages nicht durch *die gleiche* Regelung erreicht werden könnten, gemäß Artikel 190 des Vertrages ein wesentliches Verfahrenserfordernis; die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 sei wegen Verstoßes gegen diesen Artikel ungültig.

7. Isoglukose sei kein „landwirtschaftliches Erzeugnis"

„Landwirtschaftliche Erzeugnisse" seien in Artikel 38 des Vertrages definiert als „die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe".

Isoglukose sei jedoch kein Erzeugnis der ersten Verarbeitungsstufe. Folglich sei es kein landwirtschaftliches Erzeugnis; der Rat habe somit nach dem Vertrag keine Befugnis, Verordnungen zu erlassen, die Isoglukose als ein solches behandelten.

Anträge

Aus all diesen Gründen beantragt die Klägerin im Ausgangsverfahren,

i) die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 insoweit für ungültig zu erklären, als sie Artikel 5a in die Ratsverordnung (EWG) Nr. 2742/75 einfüge,

ii) die Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 für ungültig zu erklären.

Erklärungen des Rates

Vorbemerkungen

Der *Rat* hält es, da Isoglukose neu auf dem Gemeinschaftsmarkt sei, für nütz-

lich, einige statistische Angaben zu diesem Erzeugnis vorzulegen.

Nach Angaben des Rates wurde für Ende 1976 eine jährliche Produktionskapazität von 150 000 t Weißzuckereinheiten errechnet, für Ende 1977 eine solche von 400 000 t. Die tatsächliche Gesamterzeugung habe sich 1976 auf 70 000 t belaufen, von denen 85 % auf der Grundlage von Mais und 15 % auf der Grundlage von Weizen hergestellt worden seien. Diese 70 000 t stellten etwas weniger als 1 % des Gesamtzuckerverbrauchs in der Gemeinschaft dar, der Prozentsatz könne aber schnell steigen und Ende 1977/Anfang 1978 3 oder 4 % erreichen.

Diese Zahlen wurden gelegentlich — insbesondere von Rübenbauern — als unvollständig oder sogar falsch betrachtet.

Jedoch seien die Angaben — insbesondere solche über Preise — schwer zu belegen.

Die Herstellungskosten von Isoglukose lägen angeblich um 10 bis 15 % unter denen von Zucker, wenn man die der Zuckerherstellung auferlegten Beschränkungen berücksichtige. Gelegentlich höre man die Auffassung, daß der Preisvorteil noch größer sei, insbesondere, da Isoglukose technisch für bestimmte Zwecke besser verwendbar sei. Andererseits solle Isoglukose aufgrund von Lagerschwierigkeiten besondere Ausgaben verursachen (10 % der Kosten?). Abgesehen davon, daß diese Angaben sehr wenig genau seien, werde eine gesteigerte Erzeugung wahrscheinlich die Kosten für Isoglukose, vielleicht erheblich, senken.

Eine erhebliche Ungewißheit betreffe auch die Marktpreise: Während die Zahlen für Zucker wohlbekannt seien, seien es diejenigen für Isoglukose weit weniger. Bestehe wirklich ein Markt für Isoglukose? Wie bilde sich dessen Preis? Hinsichtlich der letzteren Frage beziehe sich der Rat auf eine Theorie des „Nutzwerts" oder „Ersatzwerts", wonach sich der Verkaufspreis eines Erzeugnisses, das nicht in großem Umfang zur Verfügung stehe, in Anlehnung an den Preis des Erzeugnisses auf dem weiteren Markt bestimme, das es ersetze. Anders gesagt: Da die Erzeugung von Isoglukose ungefähr ein Hundertstel der Zukkererzeugung darstelle und da Isoglukose ein Substitutionserzeugnis für Zukker sei, müsse sich der Verkaufspreis von Isoglukose auf dem Gemeinschaftsmarkt ungeachtet der Kosten der Isoglukoseherstellung am Zuckerpreis auf diesem Markt ausrichten.

Anschließend gibt der Rat einen kurzen Überblick über seine Rechtsetzung betreffend Isoglukose.

Insbesondere zur Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 macht der Rat geltend, diese schaffe eine echte „Mini-Marktorganisation" für Isoglukose, diese Organisation sei jedoch nicht völlig unabhängig von derjenigen für Zucker, für die Isoglukose ein „direktes Substitutionserzeugnis" sei, sondern ergänze sie. Schließlich hebt der Rat hervor, daß die Produktionsabgabenregelung vorübergehender Art sei und daß Übergangsregelungen getroffen seien.

Anschließend erörtert der Rat das Vorbringen der Klägerin in ihrer Klageschrift zum High Court und legt insbesondere folgendes dar:

I — Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76

1. Diskriminierung im Sinn des Artikels 40 Absatz 3 des Vertrages zwischen Gemeinschaftserzeugern

Nach Auffassung des Rates ist offenkundig ein Wettbewerb zwischen Stärkeerzeugnissen, die die Erstattungen bei der Erzeugung erhalten, und Isoglukose nicht möglich. Ferner sei zu bezweifeln, ob Isoglukose auf einer früheren Her-

stellungsstufe im Sinn des Artikels 40 diskriminiert werde. Keinesfalls würden die Isoglukosehersteller diskriminiert, allenfalls deren Lieferanten.

2. Mangelhafte Begründung

Der Rat ist der Auffassung, er habe in Satz 3 der einzigen Begründungserwägung zur Verordnung klargestellt, daß die Beibehaltung der Erstattung für Isoglukose im Hinblick auf die Ziele der Erstattung, wie sie in der Präambel zur Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 dargelegt seien, unerwünscht gewesen sei. Das sei eine *Begründung durch Verweisung,* wie sie durch Artikel 190 des Vertrages nicht ausgeschlossen scheine; sie entspreche den vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 13. Mai 1968 (Rechtssache 5/67, *Beus,* Slg. 1968, 127, 146) aufgestellten Erfordernissen.

II — Gültigkeit der Verordnungen (EWG) Nrn. 1110/77 und 1111/77

1. Verstoß gegen Artikel 38 Absatz 1 des Vertrages — Isoglukose sei kein „landwirtschaftliches Erzeugnis"

Der Rat weist darauf hin, daß die beiden Arten von Isoglukose, auf die sich die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 beziehe, Erzeugnisse seien, die aufgrund der Verordnung Nr. 7a vom 18. Dezember 1959 (ABl. vom 30. 1. 1961) in Anhang II zum Vertrag aufgenommen worden seien.

Der *Rat* bezieht sich auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 185/73 *(Hauptzollamt Bielefeld/König,* Slg. 1974, 607) und legt dar, Isoglukose sei eines der „Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe" im Sinn des Artikels 38 Absatz 1, da dieser Begriff sich auf ein unmittelbares wirtschaftliches Zuordnungsverhältnis zwischen dem Naturerzeugnis und dem aus einem Herstellungsverfahren hervorgegangenen Erzeugnis beziehe, unabhängig davon, wie viele Bearbeitungsvorgänge dieses Verfahren umfasse.

2. Diskriminierung zwischen Erzeugern unter Verstoß gegen Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages — Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Unter anderem befaßt sich der Rat mit dem Vorbringen der Klägerin im Ausgangsverfahren, die Erhebung der B-Zucker-Abgabe auf Isoglukose sei diskriminierend, da Isoglukose einigen der Zuckerlasten unterworfen sei, nicht aber die entsprechenden Vergünstigungen erhalte; die Erhebung stehe im übrigen außer Verhältnis zu dem, was erforderlich sei, und lege ungerechtfertigt schwere Belastungen auf.

Der Rat fragt sich, ob die Isoglukosehersteller eigentlich für ihre Erzeugung im gleichen Maß eine Preisgarantie erhalten wollten wie die Zuckerhersteller.

Hierzu führt der Rat aus, die Zuckerhersteller hätten eine Höchstquote aus zwei Teilen, nämlich der A-Quote, für die der volle Interventionspreis garantiert sei, und der B-Quote, die ungefähr einem Drittel der A-Quote entspreche (35 %) und für die der Interventionspreis nur abzüglich der Abgabe gewährleistet sei. Anders gesagt: Zuckererzeugern sei der um ein *Viertel* der Abgabe (genauer um $\frac{135—100}{100} = 26\ \%$) gekürzte Interventionspreis garantiert. Andererseits zahlten die Isoglukosehersteller für ihre gesamte Erzeugung die *volle* Abgabe (wenn auch für das Wirtschaftsjahr 1977/78 halbiert). In dieser unterschiedlichen Behandlung solle die behauptete Diskriminierung liegen.

Es bleibe zu fragen, ob eine absolute Regelungsfreiheit erforderlich sei. Die Klägerin im Ausgangsverfahren habe noch nicht einmal versucht, auch nur eine der sich in dieser Hinsicht stellenden drei Fragen zu beantworten:

1. Reicht ein Verwendungswettbewerb zwischen zwei Erzeugnissen aus, um eine absolute Regelungsgleichheit für sie zu begründen?

2. Ist es möglich, derzeit auf Dauer den Zusammenhang zwischen diesen Regelungen zu bestimmen, obwohl die Isoglukoseherstellung in der nächsten Zeit wahrscheinlich um 500 % steigen wird, was zu einer völlig anderen Problemschau führt?

3. Würde eine Regelungsgleichheit die gleiche Vergütung sicherstellen?

Man könne im Gegenteil argumentieren, es sei vollkommen logisch, daß die Isoglukoseherstellung, da sie die bestehende Zuckerherstellung ergänze, den Beschränkungen desjenigen Teils der Zuckerherstellung (B-Zucker) unterworfen werden müsse, der zu dem für die Deckung des normalen Bedarfs der Gemeinschaft notwendig erachteten Teil, der deswegen in den Genuß aller Gemeinschaftsgarantien gelange (A-Zukker), hinzukomme (vgl. siebte Begründungserwägung zur Verordnung (EWG) Nr. 1111/77).

Nach Artikel 39 des Vertrages sei es eines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, die „Märkte zu stabilisieren". Es stimme somit vollkommen mit den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik überein, wenn man Isoglukose als zusätzliche Zuckerproduktion betrachte und ihr einen finanziellen Beitrag auferlege, der angemessen sei, um die Ausfuhrlasten des überschüssigen Gemeinschaftszuckers zu decken.

Weiter fragt sich der Rat, ob die Regelungen für Isoglukose wirklich so ungünstig seien, und legt dar, dieses Erzeugnis ziehe mittelbar — insbesondere hinsichtlich der Preise — Vorteile aus der Marktorganisation für Zucker.

Im Hinblick auf den Vortrag der Klägerin im Ausgangsverfahren, der Rat habe nicht das Gleichgewicht herbeigeführt, welches das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 23. März 1977 (ABl. C 93 vom 18. 4. 1977, S. 14) zwischen Zucker und Isoglukose für wünschenswert gehalten habe, legt der Rat dar, daß das Parlament (Ziff. 26 seiner Entschließung) die Ausdehnung der Regelung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker auf Isoglukose gewünscht habe; es habe jedoch nicht gesagt, daß dieses Gleichgewicht durch die Anwendung des Zuckerquotensystems auf Isoglukose erreicht werden müsse.

Abschließend meint der Rat, das behauptete Ungleichgewicht zwischen dem Zucker- und dem Isoglukosemarkt, das angeblich zur Diskriminierung von Isoglukose geführt oder ihr sogar unverhältnismäßige Beschränkungen auferlegt habe, sei nicht aufgetreten.

3. Verletzung der Rechtssicherheit durch „sudden reversal of policy without notice" (Punkt 19 der Klageschrift) und Fehlen von Übergangsbestimmungen

Nach Auffassung des Rates waren die Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 im vorhinein so gut bekannt, daß der Klägerin bei der Abwicklung laufender Verträge kein Schaden entstanden sei.

Zu dem Vorbringen des „sudden reversal of policy" stelle sich im Zusammenhang damit, daß die Klägerin im Ausgangsverfahren ihrem Vortrag nach 53 Millionen HFL in Tilbury investiert habe, die Frage, ob es einen Anspruch auf Beibehaltung der gleichen Regelung (genauer: Fehlen einer Regelung) gebe. Die Gemeinschaft habe sich niemals verpflichtet, die Regelung der Erstattung bei der Erzeugung für Stärke hinsichtlich Isoglukose beizubehalten oder von einer Organisation des Isoglukosemarkts Abstand zu nehmen. Der Gerichtshof habe in seiner Rechtsprechung zu den wohlerworbenen Rechten und

zu Übergangsmaßnahmen niemals anerkannt, daß es ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung einer bestimmten Regelung gebe (vgl. insbesondere Rechtssache 1/73, Westzucker, Slg. 1973, 723).

4. Verletzung der Verpflichtung, das Parlament vor Erlaß der Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 zu hören

Der Rat beschränkt sich auf den Hinweis, daß die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments für ihn nicht bindend seien.

5. Verletzung wesentlicher Formvorschriften

Der Rat legt dar, er habe alle förmlichen Anhörungspflichten erfüllt: Bei Erlaß der Verordnungen (EWG) Nrn. 1110/77 und 1111/77 habe er das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß gehört; im Fall der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76, einer nachrangigen Verordnung, hätten die ihr rechtlich zugrunde liegenden Bestimmungen keine Anhörung vorgeschrieben.

Zum Abschluß seiner Erklärungen bringt der Rat die Auffassung zum Ausdruck, daß das Vorbringen der Klägerin im Ausgangsverfahren nicht zum Nachweis der Ungültigkeit der Verordnungen (EWG) Nrn. 1862/76, 1110/77 oder 1111/77 ausreiche.

Erklärungen der Kommission

I — Durchführung von Gemeinschaftsrecht

1. Isoglukose

Zu den Eigenschaften und Verwendungsmöglichkeiten von Isoglukose im einzelnen verweist die *Kommission* auf einen in der Zeitschrift „Food Technology" vom November 1975 veröffentlichten, „Isomerized Corn Syrups in Food Products" überschriebenen Aufsatz (Anlage I zu ihren Erklärungen). Nach den Ausführungen der Kommission bestehen beim derzeitigen Stand der Technik die einzigen wesentlichen Unterschiede zwischen Isoglukose und Zucker darin, daß Isoglukose nicht kristallisiert werden könne und während der Lagerung und des Transports bei einer Temperatur von 28 bis 30° C gehalten werden müsse.

Die Kommission legt dar, daß die Produktionskapazität für Isoglukose innerhalb der Gemeinschaft sich nach den ihr im Jahr 1976, als die Auswirkungen des Erscheinens von Isoglukose auf dem gemeinschaftlichen Zuckermarkt zum erstenmal untersucht worden seien, zugänglichen Informationen Ende 1976 in der Größenordnung von 145 000 t bewegt habe und im Jahr 1978 375 000 t erreichen könnte, wobei für die Jahre 1977 bis 1982 weitere Kapazitätsausweitungen vorgesehen gewesen seien (vgl. die Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 330/76 von Herrn Martens — ABl. C 305 vom 27. 12. 1976, S. 5). Weiter sei man davon ausgegangen, daß sich die tatsächliche Isoglukoseerzeugung von Mitte 1976 bis Mitte 1977 in der Größenordnung von 75 000 bis 85 000 t Trockenstoff bewegen werde, was 2 bis 3 % der gesamten Stärkeerzeugung in der Gemeinschaft entsprochen habe. Im Wirtschaftsjahr 1976/77 habe eine solche Erzeugung 135 000 t Mais bei einer Gesamtmaisernte der Gemeinschaft von 15 Millionen t und 30 000 t Weizen bei einer Gesamtweizenernte der Gemeinschaft von 35 Millionen t verbraucht.

Die Hersteller von Isoglukose, die auch Glukose herstellten, hätten Isoglukose als einen flüssigen Zucker auf den Markt gebracht, mit dem sie in unmittelbarem Wettbewerb stehe. Die Gemeinschaftserzeugung an flüssigem Zucker belaufe sich zur Zeit ungefähr auf

700 000 t (vgl. die Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 803/76 von Herrn Martens — ABl. C 84 vom 4. 4. 1977, S. 12), die im Wirtschaftsjahr 1976/77 8 % des gesamten Gemeinschaftszuckerverbrauchs entsprochen hätten. Es sei jedoch darauf hinzuweisen, daß der Verbrauch an flüssigem Zucker tendenziell steige, während der von Zucker falle. Vor 10 Jahren habe der in der Gemeinschaft erzeugte flüssige Zucker nur 3 % des gesamten Gemeinschaftszuckermarkts ausgemacht. Man gehe davon aus, daß der Marktanteil von Isoglukose auf lange Sicht bis zu 30 % des gesamten Gemeinschaftszuckermarkts erreichen könne.

2. Die Erstattungen bei der Erzeugung

Die Kommission bezieht sich auf ihren „Bericht über die Stärkeerzeugnisse in der Gemeinschaft und die Erstattungen bei der Stärkeerzeugung" (KOM(77) 363 endg. vom 27. 7. 1977 — Anlage II zu den Erklärungen der Kommission), der einen allgemeinen Überblick über die Regelung der Erstattungen bei der Erzeugung in der Stärkeindustrie gebe und die Vorschläge der Kommission an den Rat hinsichtlich der künftigen Politik auf diesem Gebiet enthalte. Die Ziele der Regelung seien insbesondere in der ersten Begründungserwägung zur Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 des Rates genannt:

„Da auf dem Stärkemarkt eine besondere Lage herrscht und insbesondere die Stärkeindustrie wettbewerbsfähige Preise im Vergleich zu den Preisen der Ersatzerzeugnisse bieten muß, sehen die Verordnungen (EWG) Nr. 2727/75 und Nr. 359/67/EWG die Gewährung einer Erstattung bei der Erzeugung vor, damit sich diese Industrie mit den von ihr benötigten Grundstoffen zu einem niedrigeren als dem Preis versorgen kann, der sich bei der Anwendung der Vorschriften der gemeinsamen Marktorganisationen auf die genannten Erzeugnisse ergeben würde."

3. Die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76

Die Kommission gibt einen kurzen Überblick über die Entstehungsgeschichte dieser Verordnung und insbesondere ihres Artikels 2.

Die in der Begründungserwägung zu dieser Verordnung angegebenen Gründe für diesen Artikel zeigten an, daß „in Anbetracht der Zielsetzung des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung" die vom Rat allgemein beschlossene Erhöhung (14 RE je Tonne Mais) nicht für die bei der Herstellung von Isoglukose verwendeten Erzeugnisse vorzunehmen sei. Die vom Rat gebilligte Auffassung der Kommission sei es gewesen, daß diese Zielsetzung nicht die Subventionierung eines Erzeugnisses einschließe, an das man im Jahr 1962, als die Gemeinschaftsregelung über die Erstattungen bei der Erzeugung erstmals eingeführt worden sei, noch nicht gedacht habe und das in unmittelbarem Wettbewerb zu einem anderen landwirtschaftlichen Erzeugnis, nämlich Zucker, stehe, der seinerseits einer gemeinsamen Marktorganisation unterliege.

4. Die gemeinsame Zuckermarktorganisation

Die Kommission legt zunächst die Wesensmerkmale des Quotensystems und der Produktionsabgabenregelung im Rahmen der gesamten Organisation dar.

Anschließend befaßt sie sich insbesondere mit der derzeitigen Lage auf dem Gemeinschaftsmarkt, die seit 1976 und wahrscheinlich auch auf absehbare Zeit trotz des Quotensystems von erheblichen Überschüssen gekennzeichnet sei. Der Gesamtzuckerverbrauch, der sich im Wirtschaftsjahr 1973/74 auf ungefähr 10,5 Millionen t belaufen habe, sei in der Folge im Wirtschaftsjahr 1976/77 auf 9,09 Millionen t und damit unter die in der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 auf 9,136 Millionen t festgesetzte Grundquote gefallen. Zuzüglich

habe die Gemeinschaft nach dem Abkommen von Lome im Jahr 1976 die fortwirkende Verpflichtung übernommen, 1,4 Millionen t Zucker zu garantierten Preisen einzuführen. Als Ergebnis habe die Gemeinschaft im Wirtschaftsjahr 1976/77 einen Überschuß von 1,7 Millionen t aufgewiesen, obwohl in diesem Wirtschaftsjahr der Zukkerertrag je Hektar aufgrund der Trokkenheit niedrig gewesen sei. Nach Schätzungen der Kommission könne die Gemeinschaft im Wirtschaftsjahr 1977/78 eine Gesamterzeugung von 10,7 Millionen t Zucker erreichen, die bei geschätzten Vorzugseinfuhrverpflichtungen von 1,4 Millionen t und einem erwarteten Verbrauch von 9,4 Millionen t zu einem gesamten ausfuhrfähigen Überschuß von 2,6 Millionen t führen würden. Um diese Ausfuhren bei steigender Weltzuckererzeugung und fallenden Preisen zu ermöglichen, müßten Erstattungen in der Größenordnung von 240 RE je Tonne aus Gemeinschaftsmitteln gewährt werden.

5. Die Verordnung (EWG) Nr. 1110/77

Aus der in der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 enthaltenen Entscheidung, Isoglukose der Tarifstelle 17.02 D (andere Zucker und Sirupe) des Gemeinsamen Zolltarifs zuzuordnen und gemeinsame Vorschriften für Isoglukose zu erlassen, folge, daß dieses Erzeugnis nicht unter die gemeinsame Zuckerorganisation habe fallen sollen. Insofern habe Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 die erforderliche Änderung an Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74, der Zuckergrundverordnung, vorgenommen.

6. Die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77

Die Kommission erörtert die Entstehungsgeschichte und den Inhalt dieser Verordnung.

Um den Problemen gerecht zu werden, die das Erscheinen eines neuen, in unmittelbarem Wettbewerb mit flüssigem Zucker stehenden Erzeugnisses auf dem Markt verursacht habe, habe die Kommission am 4. Oktober 1976 ein Treffen veranstaltet, auf dem alle interessierten Parteien ihre Ansichten hätten äußern können (vgl. Dokument VI/2482/76 — Anlage III zu den Erklärungen der Kommission). Dieses Dokument zeige, daß die Zuckererzeuger und -hersteller die Anwendung der Zuckerregelung auf Isoglukose verlangt hätten, während die Hersteller und industriellen Verbraucher von Stärke es vorgezogen hätten, wenn die bestehenden Regelungen nicht geändert worden wären.

Am 13. Februar 1977 habe die Kommission dem Rat schließlich ihren Vorschlag für Isoglukose im Rahmen ihrer jährlichen Preisvorschläge unterbreitet. Dieser Vorschlag habe im wesentlichen die Errichtung einer völlig neuen, eigenständigen Isoglukoseregelung beinhaltet, deren auffälligstes Kennzeichen die Erhebung einer Produktionsabgabe auf Isoglukose in der Höhe der Abgabe auf B-Quotenzucker gewesen sei. Nach Auffassung der Kommission war diese Abgabe aus folgenden Gründen gerechtfertigt:

a) Isoglukose ziehe Vorteile aus dem Garantiepreis für Zucker, der als Folge des Quotensystems über dem Preisniveau liege, das sonst entstanden wäre. Die Kommission schätzt diesen Vorteil für Isoglukose auf 15 % des Gemeinschaftszuckerpreises.

b) Die unmittelbare Folge des Ersatzes von flüssigem Zucker durch Isoglukose sei eine Steigerung der Zuckerausfuhr; dies stelle eine zusätzliche Belastung der Gemeinschaftsmittel durch Ausfuhrerstattungen dar. Auf der Grundlage der damaligen Weltmarktpreise hätten sich diese auf 150 bis 180 RE je Tonne belaufen, was

einen Gesamtaufwand von 12 Millionen RE für die damalige Isoglukoseerzeugung und von 60 Millionen RE Ende 1977 unter der Voraussetzung bedeutet hätte, daß die Weltzuckerpreise konstant geblieben wären. (Diese Preise seien seitdem erheblich gefallen; derzeit würden Erstattungen von 240 RE je Tonne gezahlt.)

c) Die Kommission sei deswegen zu der Auffassung gelangt, daß die Errichtung von Isoglukoseanlagen nicht mehr durch Investitionsbeihilfen gefördert werden solle und daß von den Isoglukoseherstellern ein Beitrag zu den Kosten für die zusätzliche Ausfuhr von Zucker, der von dem neuen Erzeugnis unvermeidlich auf den Weltmarkt abgedrängt werde, in Form einer Produktionsabgabe erhoben werden solle, wie sie bereits von den Zuckerherstellern verlangt werde.

Auf seiner Tagung vom 25. und 26. April habe der Rat beschlossen, das Produktionsabgabensystem wie vorgeschlagen einzuführen, während des ersten Jahres die Abgabe jedoch auf 5 RE je 100 kg zu beschränken — Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77. Unterstellt, daß die von Zuckerherstellern für den B-Quotenzucker zu zahlende Produktionsabgabe während des Wirtschaftsjahres 1977/78 ihren Höchstsatz, also 9,85 RE je 100 kg, nämlich 30 % des Interventionspreises von 32,83 RE je 100 kg, erreiche, betrage diese Abgabe ungefähr die Hälfte des Betrags, den Zuckerhersteller auf B-Quotenzucker zu entrichten hätten. Diese Abgabe entspreche dem Preisvorteil, den Isoglukose als Ergebnis der Angleichung an den Garantiepreis für Zucker auf dem Gemeinsamen Markt wohl habe (14,4 % des Garantiepreises). Sie entspreche auch einem Beitrag zu den Gemeinschaftsmitteln in Höhe von nur etwas mehr als einem Drittel der geschätzten Kosten für die Ausfuhr des durch Isoglukose auf den Weltmarkt abgedrängten Zuckers — 50 RE je Tonne gegenüber geschätzten Erstattungen von 150 bis 180 RE je Tonne.

Schließlich teilt die Kommission mit, daß infolge zahlreicher Klagen der Stärkeindustrie über die Auswirkungen der Abgabe auf die Isoglukoseproduktion derzeit eine vergleichende Untersuchung der Kosten der Herstellung von Isoglukose sowie von flüssigem und Invertzucker durchgeführt werde.

II — Antworten auf die vorgelegten Fragen

1. Die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76

a) Mangelnde Begründung

Die Kommission legt insbesondere dar, in der Begründungserwägung zur Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 werde darauf hingewiesen, daß „in Anbetracht der Zielsetzung des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung" keine Erhöhung der Erstattungen für Isoglukose vorzunehmen sei.

Für ein Unternehmen in der Position der Klägerin im Ausgangsverfahren müßten die Umstände, unter denen die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 erlassen worden sei, und die Absichten, auf denen sie beruhe, offenkundig gewesen sein. Auch der Gerichtshof müßte nach Ansicht der Kommission mit der gleichen Kenntnis des wirtschaftlichen Hintergrunds in der Lage sein, die Vereinbarkeit der Erstattungen für zur Isoglukoseherstellung bestimmte Stärke mit der Zielsetzung der Regelung der Erstattungen bei der Erzeugung zu würdigen.

b) Mangelnde Bezugnahme auf in Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages vorgesehene Stellungnahmen

Rechtsgrundlage für die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 seien Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 418/76 (ABl. L 166 vom 25. 6. 1976, S. 1). Keine dieser Bestimmungen sehe eine Anhörung des Parlaments oder des Wirtschafts- und Sozialausschusses vor.

c) Diskriminierung

Nach Auffassung der Kommission sind die Isoglukosehersteller und die Erzeuger anderer Produkte auf Stärkegrundlage, denen gegenüber sie angeblich diskriminiert würden, tatsächlich die gleichen Unternehmen. Selbst wenn ein bestimmtes Unternehmen nur Isoglukose und keine anderen Erzeugnisse auf Stärkegrundlage herstelle, bestehe kein wirklicher Wettbewerb zwischen Isoglukose und anderen Glukosesirupen, da sie unterschiedliche Merkmale und unterschiedliche Verwendungen hätten.

2. Die Verordnungen (EWG) Nrn. 1110/77 und 1111/77

Die Kommission erörtert nur die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77, insbesondere die Produktionsabgabe, da die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 mit der der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 stehe und falle.

a) Das Vorbringen, Isoglukose sei kein „landwirtschaftliches Erzeugnis"

Die Kommission hält dieses Vorbringen aufgrund der gleichen Überlegungen, wie sie bereits der Rat vorgetragen hat, für unbegründet.

b) Das Vorbringen, die Stellungnahme des Parlaments sei mißachtet worden

Die Kommission legt dar, der Rat sei, wenn er Verordnungen nach Artikel 43 des Vertrages erlasse, verpflichtet, das Europäische Parlament anzuhören. Dagegen sei er rechtlich nicht verpflichtet, der Ansicht des Parlaments zu folgen; der Umstand, daß er dies nicht tue, könne keinesfalls als Mißbrauch seiner Befugnisse erachtet werden.

c) Diskriminierung unter Verstoß gegen Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages

Die Kommission verweist auf die überaus reichliche Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Definition und Anwendung dieses Grundsatzes und legt dar, Generalanwalt Capotorti habe ihn kürzlich eingehend erörtert (Schlußanträge vom 23. 9. 1977 in den verbundenen Rechtssachen 64 und 113/76 u.a., Slg. 1977, 1773); er unterscheide zwischen drei wesentlichen Aspekten der Diskriminierung:

— Eine Diskriminierung liege vor, wenn vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt würden;

— Eingriffe der Gemeinschaft seien als diskriminierend anzusehen, wenn sie ein Ungleichgewicht in der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bewirkten;

— Unterscheidungen, die sich auf objektive Merkmale stützten, seien zulässig.

i) Vergleichbare Sachverhalte

Nach Auffassung der Kommission betrifft der vorliegende Fall Stärke- (nicht Isoglukose-) und Zuckererzeuger, deren Lage in keiner Weise vergleichbar sei.

Die Stärkeindustrie sei aufgrund der Vielzahl ihrer Erzeugnisse und Absatzmärkte sowie der Verwendung einer Reihe verschiedener Rohstoffe besser in der Lage, sich veränderten Umständen anzupassen, als die Zuckerhersteller. Ferner sei die Herstellung von Stärke ein kapitalintensives Verfahren, diejenige

von Zucker dagegen relativ arbeitsintensiv.

ii) Wettbewerbsfähigkeit

Vorbehaltlich der Zahlen, die die Klägerin vielleicht noch vorlege, ist die Kommission der Auffassung, daß eine Abgabe auf ein Erzeugnis, das derzeit weniger als 3 % des Gesamtausstoßes der Stärkeindustrie ausmache, die allgemeine Ertragskraft dieser Industrie nur ganz am Rand berühren könne.

iii) Objektive Merkmale

Nach Auffassung der Kommission ist es logisch und objektiv zu rechtfertigen, daß Isoglukose, die zur bestehenden Gemeinschaftszuckererzeugung hinzukomme und Vorteile aus der behördlichen Preisgarantie für diese Erzeugung ziehe, die Mindestbelastung trage, die jeder Zucker jenseits der Grunderzeugung tragen müsse.

d) Fehlen von Ausnahmen für bestehende Kapazitäten, von Übergangsregelungen oder von Entschädigungsvorschriften

i) Rechtssicherheit

Nach Auffassung der Kommission hatten Stärkeerzeuger aufgrund des Marktes, auf dem sie verkauften, allen Anlaß zu der Annahme, daß Isoglukose in bestimmter Hinsicht der für Zucker geltenden Regelung unterstellt werden würde.

Tatsächlich gälten für Isoglukose insofern Übergangsmaßnahmen, als die Produktionsabgabe für das erste Jahr der Geltung der neuen gemeinsamen Vorschriften nach oben auf ungefähr die Hälfte der auf B-Quotenzucker entfallenden Abgabe beschränkt sei. Darüber hinaus fragt sich die Kommission, auf welcher Grundlage „bestehende und im Aufbau begriffene Produktionskapazitäten" von der Erhebung der neuen Abgabe ausgenommen werden sollten; sie legt dar, daß die Entscheidung, „im Aufbau begriffene Kapazitäten" von der Anwendung der neuen Abgabe auszunehmen, in sich selbst diskriminierend wäre. Hersteller in einer solch begünstigten Lage hätten einen beträchtlichen Vorteil gegenüber jedem Neuankömmling auf diesem Gebiet.

ii) Außer Verhältnis zur Zielsetzung stehende Mittel

Die Kommission legt dar, im vorliegenden Fall gehe es nicht um irgendeinen Sektor, der die Kosten für einen von ihm unabhängigen anderen, in Schwierigkeiten befindlichen Sektor tragen solle. Die Isoglukoseabgabe werde gerade deshalb erhoben, weil Isoglukose zum Zuckermarkt gehöre und weil sie unmittelbar zu den Schwierigkeiten auf diesem Markt beitrage. Das Vorbringen der Kommission unterteile sich somit in die Darstellung der Zielsetzung, die Würdigung der auferlegten Belastung und die Erörterung anderer möglicher Lösungen.

Die Zielsetzung

Ziel der auf Isoglukose erhobenen Abgabe sei es, die Hersteller dieses Erzeugnisses ihren Anteil an den Kosten für den Absatz der laufenden Zuckerüberschüsse auf dem Gemeinschaftsmarkt tragen zu lassen, zu denen sie unmittelbar beitrügen, und damit die Ausbreitung der Isoglukose einzudämmen, die anderenfalls die Lage verschlechtern würde.

Die Isoglukose auferlegte Belastung

Für die Beurteilung der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 seien nicht so sehr die tatsächlichen Auswirkungen der Verordnung als die Frage zu erörtern, ob die Abgabe auf einem Niveau festgesetzt worden sei, das völlig außer Verhältnis zu dem Ziel gestanden habe, die Isoglukoseerzeugung zu beschränken, nicht aber zum Erliegen zu bringen.

Der tatsächliche Betrag der der Isoglukose im Wirtschaftsjahr 1977/78 auferlegten Produktionsabgabe (15 % des Interventionspreises für Zucker) entspreche der von der Kommission auf annähernd 15 % geschätzten hypothetischen Differenz zwischen dem Preisniveau von Zucker mit und solchem ohne Produktionsquoten. Anders gesagt: Gäbe es kein Quotensystem, so müßten die Zuckerpreise ungefähr 15 % niedriger liegen, damit in der Gemeinschaft die gleiche Menge Zucker hergestellt würde. Dieses sei ein für die Einführung von Abgaben auf Isoglukose während einer Versuchszeit vernünftiges Niveau, wenn man berücksichtige, daß bei der Regelung die allgemeine Anlaufschwierigkeit bestehe, die Abgabe auf genau dem für die Erreichung des gewünschten Ergebnisses richtigen Niveau festzusetzen.

Nach Auffassung der Kommission hätte es katastrophale Ergebnisse zeitigen können, nichts zu unternehmen. Wäre die Isoglukoseherstellung auf ihren größtmöglichen Umfang von 30 % des gesamten Gemeinschaftszuckermarkts gestiegen, so würde dies zu einer weitgehenden Aufgabe des Zuckerrübenanbaus mit nachteiligen Folgen für die Landwirtschaft, zu verbreiteter Arbeitslosigkeit unter den Arbeitnehmern der Zukkerfabriken und wahrscheinlich zu einem Bruch der internationalen Versprechungen führen, die den Entwicklungsländern im Abkommen von Lome gemacht worden seien.

Die Kommission nennt andere mögliche Lösungen, die sie aus technischen oder rechtlichen Gründen verworfen habe.

III — Antrag

Die Kommission schlägt folgende Antwort auf die vom High Court of Justice vorgelegten Fragen vor:

„Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates vom 27. Juli 1976 oder der Verordnungen (EWG) Nrn. 1110/77 und 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 beeinträchtigen könnte."

Die Rechtssache 145/77

Erklärungen der Tunnel Refineries Ltd.

Die Tunnel Refineries Ltd., Klägerin im Ausgangsverfahren, weist zunächst darauf hin, daß sie auch Klägerin in der Rechtssache 124/77 sei, in der sie von Rat und Kommission Schadensersatz nach Artikel 178 und nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag verlange. Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen beschränke sie ihre Erklärungen im wesentlichen auf das Vorbringen, das sich besonders auf das gegenwärtige Verfahren beziehe und in der Rechtssache 124/77 noch nicht vorgetragen worden sei; sie stelle jedoch fest, daß ihre Klage und ihre Erwiderung in der Rechtssache 124/77, soweit sie im vorliegenden Fall einschlägig seien, in vollem Umfang als Teil ihrer vorliegenden Erklärungen zu betrachten seien.

Ihrer Ansicht nach ist die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 aus jedem der sieben Gründe ungültig, die in dem Vorlagebeschluß an den Gerichtshof genannt seien.

1. *Die Verordnung verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insofern, als sie den Isoglukoseherstellern im Interesse der Zuckerhersteller eine völlig unangemessene Belastung auferlege*

Die Produktionsabgabe werde auf die gesamte Isoglukoseherstellung erhoben, während die Zuckerhersteller mit Ausnahme der B-Quotenabgabe keine entsprechende Last zu tragen hätten; diese Regelung stelle in sich selbst eine ernsthafte Diskriminierung der Isoglukosehersteller dar. Art und Ausmaß dieser Diskriminierung habe die Klägerin in ihrer Klage und ihrer Erwiderung in der Rechtssache 124/77 dargelegt.

Sie stellt fest, daß Isoglukose aus technischen Gründen nicht in nennenswertem Umfang ausgeführt werden könne, und macht geltend, daß die Ausfuhrkosten für Zuckerüberschüsse sämtlich entweder von den Zuckerherstellern oder aus Gemeinschaftsmitteln zu tragen gewesen wären.

Selbst wenn man unterstelle, daß von den Isoglukoseherstellern rechtmäßig ein Beitrag zu diesen Ausfuhrkosten hätte erhoben werden dürfen, so sei dieser doch offenkundig übermäßig und unangemessen, da er im Verhältnis zum Anteil der Isoglukose am gesamten Zukkermarkt hätte stehen, also auf ungefähr 3 % der Gesamtlast hätte beschränkt sein müssen (Erwiderung in der Rechtssache 124/77, Punkt 36).

2. *Die Verordnung enthalte keine Bestimmungen zum Schutz der berechtigten Erwartungen der Klägerin, welche ihre Investitionsentscheidung im Vertrauen auf eine Gemeinschaftspolitik getroffen habe, die über eine Reihe von Jahren unverändert geblieben sei; auch zur Durchführung der Verordnung seien solche Bestimmungen nicht erlassen worden*

Der einschlägige Sachverhalt sei in der Klageschrift in der Rechtssache 124/77 dargelegt worden (Punkt 1 bis 7 und 11).

Die Klägerin im Ausgangsverfahren trägt insbesondere vor, seit ihrer ersten Grundsatzentscheidung, Isoglukose herzustellen, im Oktober 1974 habe zu keiner Zeit vernünftigerweise erwartet werden können, daß sie die Auferlegung einer Abgabe auf Isoglukose vorhersehe, die deren Herstellung unwirtschaftlich machen würde.

Sie bestreitet das Vorbringen des Rates (Klagebeantwortung in der Rechtssache 143/77), daß die vorerwähnte Entscheidung in erster Linie auf einer falschen Einschätzung der Entwicklung auf dem Zuckermarkt beruhe. Sie bedauere insbesondere die Behauptung des Rates, daß der Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft in Zucker seit den 60er Jahren erheblich gestiegen sei, während der Verbrauch seit den 70er Jahren (sic) stagniert habe oder leicht gefallen sei. Die Behauptung des Rates werde von dessen eigenen Zahlen nicht gestützt; diese zeigten, daß keine bemerkenswerte oder gleichbleibende Steigerung vorgelegen habe.

Somit stehe fest, daß zur Zeit der Investitionsentscheidungen (1974 bis 1976) die Einführung der Abgabe unvorhersehbar gewesen sei, ohne die die Isoglukoseherstellung nach wie vor wirtschaftlich wäre, und daß die Gemeinschaftsorgane, nicht die Entwicklung auf dem Zuckermarkt, für die Durchkreuzung der berechtigten Erwartungen der Klägerin verantwortlich seien.

3. *Die Verordnung verstoße gegen den Vertrag insoweit, als ihre Bestimmungen den in Artikel 39 des Vertrages genannten Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik sowohl in ihrer Gesamtheit als auch einzeln nicht entsprächen oder ihnen zuwiderliefen*

Die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 entspreche nicht diesen Zielen — in ihrer Gesamtheit wie auch einzeln — oder laufe ihnen zuwider:

a) Soweit Isoglukose als „landwirtschaftliches Erzeugnis" angesehen werden könne, *verringere* die Verordnung offenkundig die Produktivität der Landwirtschaft, *behindere* den technischen Fortschritt und *verhindere* die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte.

b) Die Verordnung gewähre den in der Isoglukoseherstellung tätigen Personen keine angemessene Lebenshaltung. Sollte es Ziel der Verordnung sein, den Zuckerrübenbauern und Zuckerherstellern eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, so liege ein massiver Ermessensmißbrauch vor.

c) Die Verordnung stabilisiere den *Isoglukosemarkt* in keiner Weise; eine solche „Stabilisierung" sei für dieses Erzeugnis auch unnötig oder sogar unmöglich. Soweit es das angestrebte Ziel gewesen sei, den *Zuckermarkt* zu stabilisieren, liege ein Ermessensmißbrauch vor.

d) Die Verordnung diene nicht dem Ziel, die Versorgung mit *Isoglukose* sicherzustellen, da sie deren Herstellung in jeder Hinsicht beschränken solle. Ebensowenig könne mit der Verordnung das Ziel verfolgt worden sein, die Versorgung mit Zucker sicherzustellen, der schon bisher, jetzt und vermutlich auch in Zukunft, in der Gemeinschaft überschüssig sei.

e) Man könne auch nicht sagen, daß die Verordnung für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge trage. Mit der Verordnung sei im Gegenteil offensichtlich beabsichtigt worden, den Isoglukosepreis zu erhöhen und die Entwicklung eines Erzeugnisses zu verhindern, das auf gewissen Marktgebieten ein wettbewerbsfähiger Ersatz für Zucker sein könnte.

4. Die Verordnung verstoße gegen den Vertrag insoweit, als sie im Widerspruch zu Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages eine massive Diskriminierung enthalte

Es stehe fest, daß Artikel 40 Absatz 3 die Diskriminierung nicht nur zwischen Erzeugern des gleichen Erzeugnisses, sondern auch zwischen Erzeugern verschiedener Erzeugnisse verbiete (vgl. z. B. Rechtssache 2/77, *Hoffmann's Stärkefabriken AG/Hauptzollamt Bielefeld*, Slg. 1977, 1375; die Quellmehl- und Gritz-Fälle, verb. Rechtssachen 64 und 113/76 sowie verb. Rechtssachen 117/76 und 16/77, Urteil vom 19. 10. 1977, Slg. 1977, 1753, und verb. Rechtssachen 124/76 und 20/77, Urteil vom 19. 10. 1977, Slg. 1977, 1795).

Unter Berufung auf die Ausführungen von Generalanwalt Capotorti in seinen Schlußanträgen zu der vorerwähnten Gruppe von verbundenen Rechtssachen (Slg. 1977, 1773, 1778, 1783 f.) legt die Klägerin im Ausgangsverfahren dar, im vorliegenden Fall bestehe die aus der Produktionsabgabe für Isoglukose folgende Diskriminierung vor allem in folgendem:

a) Nach der Verordnung würden angeblich Isoglukose und Zucker durch die Verknüfung der Abgabe mit der Abgabe für B-Quotenzucker gleichbehandelt; in Wirklichkeit aber würden Isoglukosehersteller offenkundig diskriminiert, da keine Entsprechung für die A-Quote vorgesehen sei, unter der ganz erhebliche Mengen Zukker zu garantierten Preisen verkauft werden könnten.

b) Während die Verordnung Isoglukose und Zucker angeblich gleichbehandle, räume sie in Wirklichkeit der Isoglukose keinen der Vorteile der Zuckerregelung, insbesondere keine garantierten Quoten und keine garantierten Preise, ein.

c) Im Ergebnis verhindere die Verordnung im Interesse der Zuckerhersteller die Herstellung der Isoglukose als eines mit Zucker im Wettbewerb stehenden Erzeugnisses.

5. Die Abgabe sei überhöht und unverhältnismäßig, wie ihre Wirkung zeige, die darin bestehe, die Isoglukoseherstellung gegenüber der Zuckerherstellung auf einem Markt, auf dem sie sonst wettbewerbsfähig wäre, unwirtschaftlich zu machen und so einen Wettbewerber vom Markt zu verdrängen

Die Klägerin im Ausgangsverfahren trägt vor, die Verordnung sei deswegen aus den in der Klage und in der Erwiderung in der Rechtssache 124/77 dargelegten Gründen ungültig.

6. Kommission und Rat hätten ihr Ermessen insoweit mißbraucht, als sie vermittels der Abgabe den wirklichen oder vermeintlichen Wettbewerbsvorteil der Isoglukose hätten ausgleichen wollen

Selbst wenn unterstellt werde, daß der Rat auf der Grundlage des Artikels 43 des Vertrages habe vorgehen dürfen, hätten Kommission und Rat ihr Ermessen mißbraucht, indem sie eine gemeinsame Marktorganisation für Isoglukose errichtet hätten, deren einziger wahrer Zweck es sei, den wirklichen oder vermeintlichen Wettbewerbsvorteil der Isoglukose durch die Erhebung einer Abgabe auf ihre Erzeugung auszugleichen.

Die Abgabe könne nicht mit dem in der Präambel zur Verordnung genannten Ziel, zu den Ausfuhrkosten für Zuckerüberschüsse beizutragen, gerechtfertigt werden. Jedenfalls sei das wahre Ziel der Verordnung nicht das in der Präambel genannte gewesen, sondern jenes, die Lebenshaltung der Zuckerrübenbauern und die Zuckerhersteller zu schützen sowie die Ausdehnung von Isoglukose zu beschränken.

7. Die Verordnung beruhe auf einer völlig unzulänglichen und/oder falschen Schätzung der Herstellungskosten von Isoglukose und/oder auf einer völlig irrigen Einschätzung der Rolle von Isoglukose und ihrer Absatzmöglichkeiten

Die Klägerin im Ausgangsverfahren trägt vor, die Verordnung sei deshalb aus den in der Klage und in der Erwiderung in der Rechtssache 124/77 genannten Gründen ungültig.

Antrag

Abschließend ist die Klägerin der Auffassung, die dem Gerichtshof vorgelegte Frage solle dahin gehend beantwortet werden, daß die Ratsverordnung (EWG) Nr. 1111/77 vom 17. Mai 1977 aus jedem der vorstehend genannten Gründe ungültig sei, hilfsweise möge der Gerichtshof feststellen, aus welchem dieser Gründe die Verordnung ungültig sei.

Erklärungen des Rates

Vorab fragt sich der Rat, ob die vorgelegten Fragen nicht das überschritten, was in dem in Artikel 177 des Vertrages festgelegten Rahmen der rechtlichen Zusammenarbeit zwischen einem nationalen Gericht und dem Gerichtshof hingenommen werden könne. Das nationale Gericht habe in seinen Fragen schlicht alle Klagepunkte der Klägerin wiederholt, die sämtlich unmittelbar und ausschließlich Fragen zur Gültigkeit oder zur Auslegung von Gemeinschaftsrecht beträfen. Es obliege jedoch zunächst dem nationalen Gericht, Gemeinschaftsrecht anzuwenden und sogar auszulegen; nur wenn sich eine gemeinschaftsrechtliche Frage stelle, die das nationale Gericht nicht beantworten könne, sei die Frage dem Gerichtshof vorzulegen.

Andernfalls — und dies gelte gerade im vorliegenden Fall — komme ein Vorabentscheidungsersuchen beispielsweise einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 gleich und sei sogar teilweise (in der Zielsetzung, wenn nicht gar im Ergebnis) mit ihr identisch, obwohl Artikel 173 einzelnen keine Klagemöglichkeit gegen Rechtsetzungsakte einräume.

Der Rat stellt die Entscheidung darüber in das Ermessen des Gerichtshofes, ob das Vorabentscheidungsersuchen noch mit den wesentlichen Merkmalen des Artikels 177 vereinbar sei, nämlich der engbegrenzten Rolle der Parteien und der aktiven Rolle, die das nationale Gericht zu übernehmen habe.

Anschließend erörtert der Rat die mit der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 zusammenhängenden Klagepunkte, die er umgruppiert und unter den folgenden Überschriften behandelt:

1. Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot

Unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen 124/76 und 20/77 (vom 19. 10. 1977, Slg. 1977, 1795) legt der Rat dar, eine Diskriminierung liege nur vor, wenn eine gemeinschaftsrechtliche Maßnahme vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandle, ohne daß dies objektiv gerechtfertigt sei.

Im vorliegenden Fall vertritt der Rat die Auffassung, er habe ein Gleichgewicht zwischen Zucker und Isoglukose erreicht; die Belastung, die er der letzteren auferlegt habe, sei im Vergleich zu der von Zucker zu tragenden Belastung in keiner Weise diskriminierend. Selbst wenn man ausnahmsweise der Auffassung sei, daß die Isoglukoseregelung durch die Einführung einer Abgabe auf Isoglukose dieses Erzeugnis schwerer belaste, als Zucker belastet sei, so wäre die Gemeinschaft nach Meinung des Rates zu einem solchen Vorgehen berechtigt gewesen: Zum einen hätte jede andere Lösung die Zuckerregelung verfälscht, die bis zum Jahr 1980 die Grundlage für wohlerworbene Rechte einzelner sei; zum anderen habe die Gemeinschaft, da Rübenzucker ein reines Gemeinschaftserzeugnis sei, während Isoglukose aus Rohstoffen hergestellt werde, hinsichtlich deren die Gemeinschaft in großem Umfang von ausländischen Lieferanten abhängig sei, nach dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz, der im vorliegenden Fall ein objektives Merkmal darstelle, zwischen Zucker und Isoglukose zugunsten des in der Gemeinschaft gewonnenen Erzeugnisses zu Recht unterschieden.

2. Verletzung der Ziele des Artikels 39

Der Rat macht geltend, die Gemeinschaft müsse bei ihren agrarpolitischen Maßnahmen die verschiedenen Ziele des Artikels 39 des Vertrages beachten, dürfe aber zwischen ihnen unterscheiden, also ein Ziel einem anderen vorziehen. Bei der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 habe sie aus objektiven Gründen dem in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c verankerten Grundsatz der Stabilisierung der Märkte den Vorzug gegeben.

Nach Ansicht des Rates war es das erste Ziel der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77, den Zuckermarkt dadurch zu stabilisieren, daß der Isoglukose der wirtschaftliche Vorteil genommen worden sei, den sie aus dem Fehlen von dem Zucker vergleichbaren Beschränkungen gezogen habe, während ihr die Angleichung an den für Zucker durch Intervention garantierten Preis ohne weiteres zugute gekommen sei; damit hätten die Wettbewerbsbedingungen zwischen den beiden Erzeugnissen bereinigt werden sollen.

3. Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der von den Isoglukoseherstellern zu dem Zweck angestellte Vergleich, die Unverhältnismäßigkeit der auf die Erzeugung der Isoglukose erhobenen Abgabe im Verhältnis zu der von den Zukkerfabriken zu tragenden Abgabe zu zeigen, die darin zum Ausdruck kommen solle, daß die letzteren nur für einen Teil ihrer Erzeugung (die B-Quote) zahlten, ist nach Auffassung des Rates auf falsche Voraussetzungen gestützt, da er nicht die gesamte Zuckerregelung berücksichtige. Insoweit bezieht sich der Rat auf das Vorbringen in seiner Klagebeantwortung in der Rechtssache 124/77.

Es müßten gleiche Sachverhalte verglichen werden, also die Abgabe auf Überschußzucker (B-Zucker) mit der auf Isoglukose, da Isoglukose wirtschaftlich gesehen ebenfalls Überschußzucker sei. Für das erste Jahr entspreche die Isoglukoseabgabe ungefähr 50 % der B-Zukker-Abgabe; für das zweite Jahr sei sie ihr gleich. Folglich könne die Isoglukoseabgabe nicht als unverhältnismäßig oder als völlig unangemessen bezeichnet werden.

4. Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes

Der Rat weist darauf hin, daß die „volle" Abgabe erst im Wirtschaftsjahr 1978/79 fällig sei und daß für das Wirtschaftsjahr 1977/78 nur 50 % der vollen Abgabe zu zahlen seien. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der es — vorbehaltlich zwingender Erfordernisse des öffentlichen Interesses — verlange, daß laufende Verträge nach einer Über-

gangsregelung abgewickelt werden könnten, sei somit beachtet worden.

5. *Ermessensmißbrauch*

Der Rat macht geltend, es treffe nicht zu, daß die fragliche Abgabe auf der Grundlage des Selbstkostenpreises oder der Absatzmöglichkeiten von Isoglukose festgesetzt worden sei. Das ergebe sich klar aus der siebten Begründungserwägung zur Verordnung (EWG) Nr. 1111/77, wo als Rechtfertigung für die Abgabe zwei Gründe genannt seien, nämlich einmal die wirtschaftlichen Vorteile, die Isoglukose aus dem Fehlen irgendwelcher Beschränkungen im Vergleich zu Zucker ziehe, und sodann die Steigerung der Zuckerüberschüsse, zu denen Isoglukose führe.

Zum zweiten Teil des Vorbringens zum Ermessensmißbrauch, daß nämlich die Gemeinschaft mit der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 das Ziel verfolgt habe, die Zuckerindustrie unangemessen zu begünstigen, weist der Rat darauf hin, daß es das erste Ziel dieser Verordnung gewesen sei, einen Gemeinschaftsmarkt zu stabilisieren, der ansonsten aufgrund gesteigerter Überschüsse gefährdet gewesen wäre.

6. *Offenkundiger Irrtum bei der Schätzung des Selbstkostenpreises von und der Absatzmöglichkeiten für Isoglukose*

Der Rat weist auf die bereits unter Nr. 5 angegebene doppelte Rechtfertigung für die Einführung der Abgabe hin und macht geltend, die Abgabe beruhe deswegen in keiner Weise auf einer falschen oder irrtümlichen Schätzung der Gestehungskosten von Isoglukose oder ihrer Absatzmöglichkeiten.

Zusammenfassend schlägt der Rat vor, der Gerichtshof möge dem High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, dahin gehend antworten, daß die Prüfung der vorgelegten Frage nichts ergeben habe, was die Gültigkeit der Ratsverordnung (EWG) Nr. 1111/77 beeinträchtigen könnte.

Erklärungen der Kommission

Zu den Eigenschaften und Absatzmöglichkeiten von Isoglukose, zur Zuckermarktorganisation sowie zur Entstehungsgeschichte und zum Inhalt der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 wiederholt die Kommission den in ihren Erklärungen in der Rechtssache 103/77 gegebenen Überblick.

Zu den Gründen, die die Klägerin des Ausgangsverfahrens für die Ungültigkeit der Verordnung vorbringt, greift die Kommission die Argumentation auf, die sie in ihren Erklärungen in der Rechtssache 103/77 hinsichtlich der *Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit* und des *Diskriminierungsverbots* vorgetragen hat. Zum übrigen Vorbringen der Klägerin führt die Kommission insbesondere folgendes aus:

1. *Vertrauensschutz*

Zur Definition dieses Grundsatzes bezieht sich die Kommission auf die Schlußanträge des Generalanwalts Trabucchi in den verbundenen Rechtssachen 95 bis 98/74, 15 und 100/75 *(Coopératives agricoles de céréales/Kommission und Rat,* Slg. 1975, 1615, 1642):

„Der Schutz der Interessen einzelner an der Beibehaltung eines vom Gesetzgeber geänderten oder abgeschafften Systems [kommt] ... nur ausnahmsweise, und zwar hauptsächlich aus Billigkeitsgründen, in Betracht ... Zur Anerkennung eines schutzwürdigen berechtigten Vertrauens mit dieser Folge ist es daher in jedem Fall erforderlich, daß derjenige, der sich darauf berufen will, weiter in der objektiv berechtigten Überzeugung handeln konnte, daß das System, unter dessen Geltung er seine Geschäfte tätigte, bis zu der Zeit, zu der die tatsächlichen Voraussetzungen für den Erwerb und die genaue Festsetzung seines Anspruchs ... erfüllt sein würden, keine Änderungen erfahren würde."

Die Kommission führt aus, Isoglukose sei ein neues Erzeugnis, das während des Jahres 1976 auf dem Gemeinschafts-

markt eingeführt worden sei. Es habe keine bestehende günstige Regelung für Isoglukose gegeben, deren Vorteile den Herstellern unerwartet entzogen worden seien. Darüber hinaus hätten Stärkehersteller, die ihrer Produktpalette Isoglukose hinzugefügt hätten, angesichts des Marktes, auf dem sie verkauften, allen Anlaß zu der Annahme gehabt, daß Isoglukose in gewisser Hinsicht unter die für Zucker geltende Regelung fallen werde.

2. Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik

Die Kommission legt gleich zu Anfang dar, daß die fragliche Maßnahme nicht alle diese Ziele erfüllen solle. Das Hauptziel der Produktionsabgabe für Isoglukose sei die Stabilisierung des Zukkermarkts durch die Begrenzung der Preis- und Absatzgarantien für dieses Erzeugnis. Jedoch sei die Maßnahme mit den übrigen Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik sehr wohl zu vereinbaren.

3. Ermessensmißbrauch

Die Kommission merkt an, die Befugnisse des Rates zur Erhebung einer Produktionsabgabe auf Isoglukose beruhten unmittelbar auf Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages. Hiernach habe der Rat Maßnahmen zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik zu erlassen. Es könne nicht zweifelhaft sein, daß die Abgabe, ob sie nun auf die Isoglukose- oder die Zuckerherstellung erhoben werde, angesichts ihrer Ziele und der wirtschaftlichen Lage, in der sie ins Leben gerufen worden sei, als eine solche Maßnahme zu erachten sei.

4. Falsche Voraussetzungen

Zum Vorbringen der Klägerin im Ausgangsverfahren, der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 lägen falsche Vorstellungen hinsichtlich der Herstellungskosten von Isoglukose und hinsichtlich des Umfangs zugrunde, in dem Isoglukose Zucker ersetzen könne, legt die Kommission dar, selbst wenn dies zuträfe, würde das nicht ohne weiteres ausreichen, um darauf die Ungültigkeit der Verordnung (oder eine Schadensersatzklage) zu stützen. Sie stellt fest, es wäre ohne Zweifel bedauerlich, wenn der Rat bei seiner Entscheidung über den Vorschlag der Kommission über die Tatsachen, von denen er bei seiner Rechtsetzung ausgegangen sei, falsch informiert gewesen wäre. Habe jedoch eine solche falsche Unterrichtung nicht die Wirkung, daß die Verordnung eine Rechtsregel wie das Diskriminierungsverbot oder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletze, so stehe der Klägerin kein Rechtsbehelf zur Verfügung.

Dies reicht nach Auffassung der Kommission aus, um das Vorbringen der Klägerin im Ausgangsverfahren in diesem Punkt zurückzuweisen. Nichtsdestoweniger müßten die Behauptungen und das Vorbringen, auf die diese Rüge — wenn sie auch rechtlich unbegründet sei — gestützt werde, erörtert werden, dies vor allem deshalb, weil sie sich auf die wesentlichen Fragen auswirkten, über die der Gerichtshof zu entscheiden habe.

i) Die Herstellungskosten von Isoglukose

Nach Auffassung der Kommission kommt der Frage nach dem Selbstkostenpreis von Isoglukose keine zentrale Bedeutung unter den Punkten zu, die vom Gemeinschaftsgesetzgeber hätten berücksichtigt werden müssen.

Der Kommission hätten zu der Zeit, als sie ihre Vorschläge unterbreitet habe, keine Zahlen zum Selbstkostenpreis von Isoglukose zur Verfügung gestanden. Daran habe sich nichts geändert, obwohl ein unabhängiger Bericht über eine Reihe von Anlagen zur Herstellung von Isoglukose und Zucker in Vorbereitung sei. Die Kommission sei, als sie dem Rat ihren Vorschlag unterbreitet habe, die volle Zuckerproduktionsabgabe auf Isoglukose anzuwenden, nicht davon ausgegangen, daß solche Zahlen notwendig oder nützlich seien.

In erster Linie wäre ihre Exaktheit angesichts der Randstellung von Isoglukose im Vergleich zu anderen Stärkeerzeugnissen und der beschränkten Quellen für solche Zahlen zweifelhaft gewesen.

In zweiter Linie habe sich die Kommission auf einen anderen Grundsatz gestützt. Isoglukose sei auf dem Gemeinsamen Markt ein neues Erzeugnis und Ergebnis einer neuen Technologie gewesen. Es sei der Kommission klar gewesen, daß man es diesem neuen Erzeugnis nicht habe verwehren können und dürfen, einen Platz auf dem Zuckermarkt zu finden, welche Schwierigkeiten auch immer dies für die Verwaltung dieses Marktes mit sich bringen würde. Unerträglich sei es der Kommission jedoch erschienen, daß dieses neue Erzeugnis sich unter dem vollen Schutz der Preisgarantie für Zucker ausdehnen solle, ohne die entsprechenden Beschränkungen durch Produktionsquoten und Abgaben zu tragen.

ii) Die Möglichkeit, Zucker durch Isoglukose zu ersetzen

Zu den angeblich ungenauen Informationen, die den Gemeinschaftsbehörden hinsichtlich der Möglichkeit, Zucker durch Isoglukose zu ersetzen, und hinsichtlich der zukünftigen Produktionsmöglichkeiten von Isoglukose zur Verfügung gestanden hätten, verweist die Kommission auf die Äußerungen, die sie bereits zu den Eigenschaften von Isoglukose und zu ihren Absatzmöglichkeiten gemacht habe.

Ihre Informationen habe sie aus dem Aufsatz „Isomerized Corn Syrups in Food Products" (Anlage I zu ihren Erklärungen) und bei dem Treffen mit allen interessierten Parteien am 4. Oktober 1976 (Anlage III) bezogen. Diese Informationen ergäben, daß Isoglukose flüssigen oder Invertzucker bei der Mehrzahl der Anwendungsmöglichkeiten für diese Erzeugnisse (derzeitiger Verbrauch ungefähr 700 000 t) ersetzen könne. Meist kaufe die zuckerverarbeitende Industrie derzeit Zucker in kristallisierter Form und verflüssige ihn selbst während der Herstellung. Die Absatzmöglichkeiten für Isoglukose seien deshalb nicht auf den gegenwärtigen Verbrauch von flüssigem und Invertzucker beschränkt, der einen Marktanteil von ungefähr 8 % habe.

Deswegen sei man zu der Ansicht gelangt, daß die Absatzmöglichkeiten für Isoglukose unter günstigen Bedingungen bis zu 30 % des gesamten Gemeinschaftszuckerverbrauchs erreichen könnten.

Antrag

Nach Auffassung der Kommission sollte der Gerichtshof die vom High Court of Justice vorgelegte Frage wie folgt beantworten:

„Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 beeinträchtigen könnte."

IV — Antworten auf Fragen des Gerichtshofes

Erste Frage (an Rat und Kommission)

a) Rat und Kommission werden ersucht, die Zahlen und Berechnungen vorzulegen, auf deren Grundlage der Satz der Produktionsabgabe für Isoglukose zunächst von der Kommission vorgeschlagen und in der Folge vom Rat festgesetzt wurde.

b) Rat und Kommission werden ersucht, die Informationen über die Eignung der Isoglukose, an die Stelle von Zucker zu treten, und über die künftigen Möglichkeiten der Isoglukoseherstellung vorzulegen, die ihnen zur fraglichen Zeit zur Verfügung standen.

Antwort des Rates

In Beantwortung dieser Frage legt der Rat Auszüge aus drei Schriftstücken

vor, die in den Vorschlägen der Kommission vom Februar 1977 die Isoglukose betrafen (Vorschläge der Kommission vom 11. 2. 1977 zur Festsetzung der Preise für verschiedene landwirtschaftliche Erzeugnisse und betreffend einige flankierende Maßnahmen, Bd. I; „Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1976, Teil I", von der Kommission dem Rat vorgelegt; Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglukose).

Weiter legt er dem Gerichtshof ein vom 11. Januar 1977 datierendes Dokument der Association générale des producteurs de maïs mit dem Titel „Observations sur les sirops de glucose riches en fructose" vor. Nach Auffassung des Rates ergibt sich aus diesem Dokument

— eine Produktionskapazität für Isoglukose für Ende 1977 von 400 000 t,

— das Vorliegen von Projektstudien für eine Kapazität von bis zu 1 000 000 t im Jahre 1980,

— die Möglichkeit der Substitution von 2 000 000 t Zucker durch Isoglukose (potentielle Verwendung).

Antwort der Kommission

a) Die Kommission stellt klar, daß sie sich nicht auf besondere Berechnungen gestützt habe, als sie den Satz der in der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 vorgesehenen Produktionsabgabe für Isoglukose bestimmt habe. Sie sei diese Frage wie folgt angegangen: Da Isoglukose flüssigen Zucker ersetzen könne, habe sie in die Verwaltung des Zuckermarkts einbezogen werden müssen. Angesichts der Perspektiven für die Lage auf dem Zuckermarkt der Gemeinschaft und für die daraus folgenden Ausfuhrkosten in Form von Erstattungen habe die Kommission vorgeschlagen, die Isoglukoseherstellung dem gleichen Abgabensystem zu unterstellen, wie es für die Zukkererzeugung bestehe, das die Erzeuger in gewissem Umfang an den finanziellen Verlusten der Gemeinschaft aus dem Absatz des Zuckers auf dem Markt habe beteiligen sollen.

Die Parallelität, die im Kommissionsvorschlag zwischen dem Satz der Isoglukoseabgabe und dem der Zuckerabgabe bestanden habe, erkläre sich somit aus dieser Entscheidung, zwei miteinander im Wettbewerb stehende Erzeugnisse, die sich in bestimmten Anwendungsbereichen gegenseitig ersetzen könnten, gleich zu behandeln.

Bei den Beratungen im Rat habe sich die Frage gestellt, ob diese völlige Parallelität, die insbesondere zu einem Höchstabgabensatz von 30 % des Interventionspreises für Zucker hätte führen können, nicht für eine bestimmte Übergangszeit gemildert werden müsse. In diesem Zusammenhang habe der Rat schließlich einen Höchstbetrag von 5 RE für die Isoglukoseabgabe festgesetzt, wobei dieser Betrag dem wirtschaftlichen Nutzen entspreche, den dieses Erzeugnis aus einem Marktpreis für Zucker ziehe, der über dem liege, der ohne die aus dem Quotensystem stammenden Produktionsbeschränkungen gezahlt würde.

Die Übergangszeit von einem Jahr habe nach Ansicht der Kommission verlängert werden müssen, wie sich aus ihren Vorschlägen an den Rat für das Wirtschaftsjahr 1978/79 ergebe, die für diese Zeit den gleichen Betrag von 5 RE für die Isoglukoseabgabe vorsähen.

b) Die Kommission legt im Anhang die maßgeblichen Informationen über die Eignung der Isoglukose, an die Stelle von Zucker zu treten, und über die künftigen Möglichkeiten der Isoglukoseherstellung vor, die ihr zur Zeit der Vorbereitung der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 zur Verfügung gestanden hätten.

Zweite Frage (an Rat und Kommission)

Haben Rat und Kommission bei der Erarbeitung der hier angefochtenen Bestimmungen die biochemischen und hygieni-

schen Eigenschaften von Isoglukose im Vergleich zu den herkömmlichen Rüben- und Rohrzuckerarten erörtert und berücksichtigt?

Antwort des Rates

Eine derartige vergleichende Erörterung habe im Rat bei den Beratungen, die zum Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 geführt hätten, nicht stattgefunden. Der Bevollmächtigte des Rates fragt sich im übrigen, ob es sich dabei nicht eher um eine Frage der Angleichung der Rechtsordnungen, unter Umständen hinsichtlich der öffentlichen Gesundheit, als um eine Frage der Marktorganisation gehandelt hätte.

Antwort der Kommission

Die Kommission führt aus, sie habe die biochemischen und hygienischen Eigenschaften von Isoglukose im Vergleich zu den herkömmlichen Rüben- und Rohrzuckerarten bei der Erarbeitung der angefochtenen Bestimmungen nicht berücksichtigt. Aufgrund von ihr bereits vorliegenden Informationen sei sie davon ausgegangen, daß Isoglukose aus wirtschaftlicher Sicht vergleichbare Eigenschaften wie herkömmlicher flüssiger Zucker habe. Zur Verdeutlichung legt die Kommission in einem Anhang Angaben vor, die von Isoglukoseherstellern selbst stammten und diese Auffassung bestätigten.

Dritte Frage (an den Rat)

Kann der Rat dem Gerichtshof andere Fälle aus dem Agrarsektor nennen, in denen Erzeugern oder Herstellern eines Erzeugnisses, das zu einem Sektor der gemeinsamen Agrarpolitik gehört, eine (Zahlungs- oder sonstige) Verpflichtung auferlegt wurde, um Erzeuger oder Hersteller eines Erzeugnisses aus einem anderen Sektor zu unterstützen?

Antwort des Rates

Der Bevollmächtigte des Rates weist den Gedanken zurück, die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 habe zur „Unterstützung" der Zuckererzeuger durch eine Beschränkung der Isoglukoseerzeuger dienen sollen. Er hält im übrigen den Ausdruck „anderer Sektor" nicht für angemessen, um Isoglukose von Zukker zu unterscheiden. Seiner Ansicht nach sind beide Erzeugnisse als praktische Folge der Substitutionsmöglichkeiten und der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 (Art. 4) Teil eines großen, einheitlichen Sektors, nämlich desjenigen der Süßmittel.

Der Bevollmächtigte des Rates besteht darauf, daß die Agrarmärkte der Mitgliedstaaten dadurch integriert werden könnten, daß von Herstellern bestimmter Erzeugnisse in einem oder in allen Mitgliedstaaten zugunsten der Hersteller anderer Erzeugnisse Abgaben erhoben würden.

So gesehen betreffe die dritte Frage des Gerichtshofes ein sehr schwieriges Problem, das sich auf die Frage beziehe, welche Regelung auf „gleichartige Erzeugnisse, die miteinander im Wettbewerb stehen", auf „substituierbare Erzeugnisse" oder, um die vom Gerichtshof selbst in den verbundenen Rechtssachen 117/76 und 16/77 (Randnummer 8 der Entscheidungsgründe) verwandten Ausdruck zu gebrauchen, auf Erzeugnisse anzuwenden sei, für die „vergleichbare Sachverhalte bestehen", in denen also das eine „in seiner herkömmlichen spezifischen Verwendung durch" das andere „ersetzt werden kann", und folglich kraft des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes gleich behandelt werden müßten.

Der Bevollmächtigte des Rates erklärt, dem Gerichtshof könnten Beispiele vorgelegt werden, in denen die gegenseitige Abhängigkeit eines bestimmten Erzeugnisses von zu anderen Sektoren der Agrarpolitik gehörenden Erzeugnissen Maßnahmen der Gemeinschaftsbehörden erforderlich gemacht habe, um das Gleichgewicht zwischen den Erzeugnissen des einen Agrarsektors und gleichar-

tigen Erzeugnissen (wieder) herzustellen. So hätten die Gemeinschaftsbehörden nichtlandwirtschaftlichen Erzeugnissen, also solchen außerhalb des Anhangs II, die aber nach der Umgangssprache landwirtschaftlichen Ursprungs gewesen seien, Beschränkungen auferlegt, die für das Funktionieren der fraglichen gemeinsamen Organisation erforderlich gewesen seien:

i) Beispiel: Verordnung (EWG) Nr. 1696/71 vom 26. Januar 1971 über die gemeinsame Marktorganisation für Hopfen (ABl. L 175 vom 4. 8. 1971 — vgl. insbesondere die dritte Begründungserwägung). Das Funktionieren dieses Marktes wäre gefährdet gewesen, wenn Erzeugnisse, die mit Hopfen „allgemein gesprochen austauschbar" seien, namentlich flüssige und trockene Hopfenextrakte, nicht der fraglichen Marktorganisation unterworfen worden wären. Um das Gleichgewicht zwischen Hopfen und diesen beiden Erzeugnissen herzustellen, hätten die Gemeinschaftsbehörden die fragliche gemeinsame Organisation auf diese Erzeugnisse ausgedehnt und somit die Erzeuger der letzteren den aus dieser Organisation entstehenden Verpflichtungen unterworfen.

ii) Weiteres Beispiel: Verordnung (EWG) Nr. 2783/75 vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Handelsregelung für Eieralbumin und Milchalbumin (ABl. L 282 vom 1. November 1975). Die fünf ersten Begründungserwägungen hierzu zeigten die zwingende Notwendigkeit solcher Verbindungen zwischen Erzeugnissen aufgrund ihres Wettbewerbs bei der Verwendung, also der Möglichkeit der Substitution.

Umgekehrt sei es auch möglich, eine andere Methode mit gleicher Zielrichtung zu nennen, die darin bestehe, das landwirtschaftliche Erzeugnis zu begünstigen, um das Gleichgewicht mit dem gleichartigen Erzeugnis wiederherzustellen. Der Rat habe (in der Verordnung Nr. 1132/74) zur Sicherung des Gleichgewichts zwischen landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Getreide-, Kartoffelstärke) und industriellen Substitutionserzeugnissen eine Produktionserstattung zugunsten der ersteren eingeführt. Der Gerichtshof habe diese Regelung für zulässig erklärt (Rechtssache 2/77, *Hoffmann's Stärkefabriken/Hauptzollamt Bielefeld*, Randnr. 7 am Ende, Randnrn. 9 und 12 der Entscheidungsgründe).

Als drittes Beispiel könne man den Fall nennen, daß Versorgungsschwierigkeiten auf einem Agrarsektor die Gemeinschaftsbehörden dazu veranlaßt hätten, nicht nur die Ausfuhr des landwirtschaftlichen Erzeugnisses, sondern auch die Ausfuhr bestimmter Handelswaren zu besteuern, die aus der Verarbeitung dieses Erzeugnisses stammten, soweit das Mangelerzeugnis zu einem bestimmten Prozentsatz in diesen Handelswaren enthalten gewesen sei. Beispiel: Verordnung Nr. 3185 des Rates vom 17. Dezember 1974 zur Einführung einer Ausfuhrabgabe für bestimmte Waren, die unter die Verordnung (EWG) Nr. 1059/69 fallen (ABl. L 340, S. 1; Gehalt an Zucker — also dem Mangelerzeugnis — mindestens 35 Gewichtshundertteile).

Schließlich weist der Bevollmächtigte des Rates darauf hin, daß die „landwirtschaftliche Interventionsregelung" ein zusammenhängendes Ganzes bilde, das aus den Erzeugern gewährten Garantien bestehe, denen den gleichen Erzeugern auferlegte Beschränkungen gegenüberständen. Es widerspräche dem System und dem öffentlichen Interesse der Gemeinschaft von Grund auf, die Garantien in Anspruch nehmen zu wollen, die Beschränkungen aber abzulehnen. Gerade dies sei aber die Haltung der Isoglukosehersteller, die die den Zuckerherstellern gewährten Garantien in Anspruch nehmen wollten, ohne die diesen auferlegten Belastungen zu tragen.

Ersuchen an die Kommission um zusätzliche Auskünfte

1. In den von der Kommission in der Rechtssache 103/77 eingereichten Erklärungen ist auf Seite 27 (französische Fassung) von der Vorbereitung eines Berichts über die Wettbewerbsfähigkeit der Isoglukose im Vergleich zu Zucker die Rede. Falls diese Studie abgeschlossen ist, wird die Kommission ersucht, sie vorzulegen.

2. Die Kommission wird ersucht, die von der Generaldirektion III der Kommission erstellte Analyse der Produktionskosten von Isoglukose vorzulegen, von der auf Seite 7 (französische Fassung) der Erwiderung in der Rechtssache 116/77 die Rede ist.

3. Auf Seite 27 (französische Fassung) der Klagebeantwortung der Kommission in der Rechtssache 124/77 ist von der derzeitigen Erstellung eines Sachverständigenberichts über die Produktionskosten von Isoglukose und Zucker die Rede. Falls dieser Bericht zur Verfügung steht, wird die Kommission ersucht, ihn vorzulegen.

4. Die Kommission wird ersucht, genaue Auskünfte über die Mengen an B- und C-Zucker vorzulegen, die von den verschiedenen Zuckerherstellern im Lauf der letzten Zuckerwirtschaftsjahre (etwa ab 1974) erzeugt wurden.

Antworten der Kommission

Punkt 1 und 3

Die vergleichende Untersuchung der Produktionskosten von Isoglukose einerseits und von Zucker, flüssigem Zucker und Invertzucker andererseits, von der auf Seite 27 (französische Fassung) der Erklärungen der Kommission in der Rechtssache 103/77 die Rede sei, sei mit der auf Seite 27 (französische Fassung) der Klagebeantwortung der Kommission in der Rechtssache 124/77 erwähnten identisch.

Diese Untersuchung sei von der Kommission einer spezialisierten privaten Firma, der Klynveld-Turquands DTG & Co. (KTD), anvertraut worden. Die beiden fraglichen Industriezweige seien mit dieser Firma einverstanden gewesen.

Ursprünglich habe die Kommission beabsichtigt, diese Untersuchung, damit sie für die gesamte Gemeinschaft repräsentativ sei, in drei Mitgliedstaaten (BR Deutschland — Belgien — Vereinigtes Königreich) durchzuführen, in denen gleichzeitig Isoglukose, Zucker und flüssiger Zucker hergestellt werde. Jedoch hätten die „Isoglukosepartei" in Deutschland und die „Zuckerpartei" im Vereinigten Königreich dem nicht zugestimmt. Deshalb habe sich die Untersuchung auf Belgien beschränkt, und zwar bei der Firma Amylum für Isoglukose und bei der Raffinerie Tirlemontoise SA für Zucker.

Wie mit der Kommission und den beiden Industriezweigen vereinbart, habe die Firma KTD beabsichtigt, den ersten Teil ihrer Untersuchung bei der Firma Amylum — der Bericht hierüber sei am 23. März 1978 fertiggestellt worden und liege als Anlage I bei — und den zweiten Teil der Untersuchung bei der Raffinerie Tirlemontoise durchzuführen — dieser Teil habe am 10. April begonnen und solle im Lauf des Monats Mai beendet sein; der dritte Teil, in dem die Firma KTD ihre Schlußfolgerungen ziehe, solle Mitte Juni zur Verfügung stehen. Somit besitze die Kommission derzeit nur Teile dieser Untersuchung; sie werde dem Gerichtshof die übrigen Angaben unterbreiten, sobald sie ihr zur Verfügung stünden. Die Kommission möchte den Gerichtshof darauf hinweisen, daß sie sich der Zuckerindustrie gegenüber verpflichtet habe, die im Zuge dieser Untersuchung erhobenen Daten vertraulich zu behandeln (Anlage II).

Punkt 2

Die Untersuchung über den Selbstkostenpreis für Isoglukose, von der in der Erwiderung in der Rechtssache 116/77 die Rede sei, sei eine von der Generaldi-

rektion Gewerbliche Wirtschaft bei der Firma Amylum durchgeführte Bilanzanalyse (vgl. Anlage III). Die Kommission habe zu dem Ergebnis dieser Untersuchung nicht Stellung genommen. Wie sich aus den Antworten zu den Fragen 1 und 3 ergebe, habe sie es für erforderlich erachtet, eine vergleichende Untersuchung durchzuführen.

Punkt 4

In Anlage IV übermittelt die Kommission die vom Gerichtshof angeforderten Daten. Die Kommission teilt mit, diese Daten seien gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1087/69 (ABl. L 140 vom 12. 6. 1969, S. 15) ermittelt worden, deren Artikel 7 wie folgt laute:

„Die im Rahmen dieser Verordnung gemachten Mitteilungen dienen ausschließlich den internen Bedürfnissen der Kommission. Angaben, die sich auf einzelne Fabriken oder Unternehmen erstrecken, dürfen nur an solche Personen bekanntgegeben werden, die bei der Kommission mit Fragen des gemeinsamen Zukkermarkts beauftragt sind. Eine Weitergabe an Dritte ist untersagt."

Zusatzfrage an die Kommission

Die Kommission hat auf Seite 26 ihre Klagebeantwortung in der Rechtssache 116/77 ein Beispiel angeführt, das zeigen sollte, daß die den Isoglukoseherstellern auferlegte Belastung derjenigen entspreche, die als Produktionsabgabe einer modernen A-, B- und C-Zucker herstellenden Zuckerfabrik auferlegt sei.

Die Kommission wird ersucht, diese Berechnung für die zwei vergangenen Zukkerwirtschaftsjahre erneut durchzuführen, dabei als Grundlage die durchschnittliche Erzeugung sämtlicher moderner Zuckerfabriken zu nehmen, die ihre B-Quote ausgeschöpft und die merkliche Mengen C-Zucker hergestellt haben, und den Umstand zu berücksichtigen, daß der den Zuckerrübenbauern für B- und C-Zucker gewährte Preis unter dem Preis liegt, der ihnen für A-Zukker gezahlt wird.

Antwort der Kommission

Auf Seite 26 ihrer Klagebeantwortung in der Rechtssache 116/77 habe die Kommission eine Berechnung vorgelegt, die auf der Grundlage der Preise und Abgaben des Zuckerwirtschaftsjahrs 1977/78 durchgeführt worden sei, jedoch unter der Annahme, daß das fragliche Unternehmen eine größenordnungsmäßig gleiche Erzeugung wie im Lauf des Zuckerwirtschaftsjahrs 1976/77 erreichen werde, da seine Erzeugung für das Wirtschaftsjahr 1977/78 zur Zeit der Durchführung der Berechnung (November 1977) noch nicht bekannt gewesen sei. Angesichts der Frage des Gerichtshofes halte es die Kommission nunmehr für nützlich, diesem die tatsächlichen Zahlen dieses Unternehmens für die zwei vergangenen Zuckerwirtschaftsjahre vorzulegen, wie sie in Anlage I enthalten seien. Diese Zahlen zeigten, daß sich die Lage dieses Unternehmens trotz seiner erhöhten Quote nicht verbessert habe.

Was die übrigen Unternehmen betreffe, hinsichtlich deren der Gerichtshof die Kommission ersucht habe, diese Berechnung anzustellen, halte es die Kommission für erforderlich, zu unterstreichen, daß eine Untersuchung ihrer Durchschnittserzeugung in den zwei letzten Zuckerwirtschaftsjahren nicht den richtigen Eindruck von ihrer Lage gebe. Die C-Zucker-Herstellung sei nämlich in den meisten Mitgliedstaaten aufgrund der Trockenheit, die im Wirtschaftsjahr 1976/77 geherrscht und die Ernten erheblich beeinträchtigt habe, vergleichsweise gering gewesen oder gar ganz ausgefallen. Der durchschnittliche Ertrag in der EWG habe um 15 bis 20 % unter dem einer normalen Ernte gelegen.

Schließlich teilt die Kommission dem Gerichtshof mit, sie kenne nicht den Preis, den die Hersteller den Anbauern der für C-Zucker bestimmten Zuckerrüben zahlten, da dieser nicht der Gemeinschaftsregelung unterliege, sondern der Vertragsfreiheit. Von den für auf B-Zuk-

ker entfallende Zuckerrüben tatsächlich gezahlten Preisen wisse die Kommission, daß diese häufig erheblich über dem von der Gemeinschaft festgesetzten Mindestpreis lägen und daß in bestimmten Fällen für alle auf B-Zucker entfallende Zuckerrüben der gleiche Preis wie für Zuckerrüben gezahlt worden sei, die für A-Zucker bestimmt seien. Folglich könne die Kommission dem Gerichtshof in Anlage II nur die je Unternehmen (15 insgesamt) angeforderten Daten nach der Berechnungsart mitteilen, die auf Seite 26 ihrer Klagebeantwortung in der Rechtssache 116/77 angewandt worden sei. Diese Unternehmen verteilten sich auf vier Mitgliedstaaten.

V — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 24. Mai 1978 haben die Firma Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd., vertreten durch Rechtsanwalt Waller, London, die Firma Tunnel Refineries Ltd., vertreten durch Barrister F. Jacobs, Middle Temple, London, der Intervention Board for Agricultural Produce, vertreten durch seinen Rechtsberater Barrister G. R. John Robertson, Gray's Inn, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch seinen Bevollmächtigten Daniel Vignes, Beistände: die Mitglieder des Juristischen Dienstes des Rates A. Brautigam und D. G. Lawrence, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Bevollmächtigten J. H. H. Bourgeois und R. Wainwright, Beistände: die Mitglieder des Juristischen Dienstes der Kommission H. Bronkhorst und J. Delmoly, mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 20. Juni 1978 vorgetragen.

VI — Nach Schluß der mündlichen Verhandlung eingereichte Anträge

Mit Schreiben vom 8. August 1978 hat die Firma Tunnel Refineries Ltd., Klägerin im Ausgangsverfahren in der Rechtssache 147/77 und Klägerin in der Rechtssache 124/77 *(Tunnel Refineries Ltd./Rat und Kommission)* im Rahmen der verbundenen Rechtssachen 116, 124 und 143/77 beantragt, der Gerichtshof möge bestimmte Unterlagen berücksichtigen, auf die er mit Schreiben vom 7. August 1978 der Klägerin in der Rechtssache 116/77 *(Amylum/Rat und Kommission)* hingewiesen worden sei und die sich auf den Preis von auf C-Zucker entfallende Zuckerrüben für das Wirtschaftsjahr 1977/78 bezögen.

Soweit der Gerichtshof diesem Antrag Folge leiste, müsse er dies sowohl in den verbundenen Rechtssachen 116, 124 und 143/77 als auch in den vorliegenden Rechtssachen tun.

Mit Schreiben vom 25. September 1978 hat die Kommission gemäß Artikel 60 und/oder 61 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes beantragt, ihr die Vorlage des zweiten und dritten Teils der vergleichenden Untersuchung der Produktionskosten von Isoglukose einerseits und von Zucker, flüssigem Zucker und Invertzucker andererseits zu gestatten, die von der privaten Firma Klynveld-Turquands DTG & Co. durchgeführt worden sei; sie hat ferner beantragt, falls es der Gerichtshof für erforderlich erachte, die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung anzuordnen.

Der Gerichtshof hat es aus den nachstehend wiedergegebenen Gründen nicht für erforderlich erachtet, diesen Anträgen zu entsprechen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschlüssen vom 29. Juli und vom 8. November 1977, beim Gerichtshof eingegangen am 8. August bzw. am 24. November 1977, hat der High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag ersucht, über die Gültigkeit einiger Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates vom 27. Juli 1976 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis (ABl. L 206, S. 3) sowie über die Gültigkeit der Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglukose (ABl. L 134, S. 4) und 1110/77 des Rates gleichen Datums zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 134, S. 1) vorab zu entscheiden.

2 Die vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen haben sich in Verfahren gestellt, die die Klägerinnen in den Ausgangsverfahren gegen den Intervention Board for Agricultural Produce (die britische Interventionsstelle in Angelegenheiten der gemeinsamen Agrarpolitik) aufgrund ihrer Auffassung angestrengt haben, die Regierung des Vereinigten Königreichs sei nicht berechtigt, die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76, soweit diese die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 durch Einfügung eines neuen Artikels 5a ergänzt habe, sowie die Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 durchzuführen.

3 Ausweislich der Akten sind die Klägerinnen in den Ausgangsverfahren Stärkehersteller, die Isoglukose, einen Glukosesirup mit hohem Fruchtzuckergehalt, herstellen oder herzustellen beabsichtigen; dieser wird auf dem Gemeinsamen Markt in nennenswerten Mengen erst seit 1976 vertrieben; er wird aus Getreidestärke unterschiedlicher Herkunft hergestellt, in der Regel jedoch aus Maisstärke; ein wesentlicher Teil des Maises wird aus Drittländern eingeführt.

4 Wenn Isoglukose auch in vieler Hinsicht die gleichen Merkmale aufweist wie Rohr- oder Rübenzucker, so gibt es doch auch Unterschiede; insbesondere kann Isoglukose nach dem derzeitigen Stand der Technik nicht kristallisiert werden; damit stehe sie derzeit mit Zucker nur in den Industriezweigen in Wettbewerb, die flüssigen Zucker verwenden.

5 Für die Beantwortung der vom nationalen Gericht gestellten Fragen sind die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 einerseits und die Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 andererseits getrennt zu prüfen.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 (Erstattung bei der Erzeugung)

6 Für die Beurteilung der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 ist zunächst die Rechtslage zu untersuchen, die vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung auf dem Gebiet der Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide galt.

7/9 Nach der neunten Begründungserwägung zur Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1) kann es sich „in Anbetracht der besonderen Lage auf dem Markt für Getreidestärke, Kartoffelstärke und für Glukose, die durch ‚direkte Hydrolyse' gewonnen wurden, ... als notwendig erweisen, eine Erstattung bei der Erzeugung derart vorzusehen, daß die von dieser Industrie verwendeten Grundstoffe ihr zu einem Preis zur Verfügung gestellt werden können, der unter demjenigen liegt, der sich aus der Regelung der Abschöpfungen und der gemeinsamen Preise ergeben würde". Artikel 11 Absatz 1 dieser Verordnung sieht daher vor, daß eine Erstattung bei der Erzeugung „gewährt werden [kann]

a) für Mais und Weichweizen, die in der Gemeinschaft zur Herstellung von Getreidestärke verwendet werden,

b) für Kartoffelstärke,

c) für Grobgrieß und Feingrieß von Mais, die in der Gemeinschaft für die Glukoseherstellung durch ‚direkte Hydrolyse' verwendet werden".

Nach Artikel 11 Absatz 3 legt der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die Regeln für die Durchführung dieses Artikels und den Betrag der Erstattung bei der Erzeugung fest.

10 Demgemäß hat der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 vom 29. Oktober 1975 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis (ABl. L 281, S. 57) erlassen; er hat darin — insbesondere gestützt auf eine „Beurteilung der Lage, die sich aus dem gemeinsamen Preisniveau sowie aus dem Wettbewerb zwischen Mais-, Reis- und Kartoffelstärke einerseits und chemischen Ersatzerzeugnissen andererseits ergibt" (zweite Begründungserwägung zur Verordnung) — die Beträge der Erstattung bei der Erzeugung für diese Erzeugnisse festgesetzt.

11 Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76, in Kraft getreten am 1. August 1976, hat der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 aus folgenden Erwägungen geändert: „Angesichts der Situation, die zu Beginn des Wirtschaftsjahrs 1976/77 — insbesondere infolge der Anwendung der gemeinsamen

Preise für Getreide und Reis für dieses Wirtschaftsjahr — eintreten wird, ist eine Erhöhung der Erstattung bei der Erzeugung erforderlich. In Anbetracht der Zielsetzung des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung erscheint es jedoch angezeigt, für die bei der Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendeten Erzeugnisse keine solche Erhöhung vorzunehmen. Das geeigneste Mittel zur Durchführung dieser Maßnahme besteht darin, vorzusehen, daß der Betrag der Erhöhung der Erstattungen bei der Erzeugung entsprechend dem verwendeten Erzeugnis bei den betreffenden Herstellern wiedereingezogen wird."

12/14 Nach Artikel 1 dieser Verordnung wurden die Erstattungen bei der Erzeugung erhöht; Artikel 2 der Verordnung, wonach in die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 ein neuer Artikel 5a eingefügt wird, sah eine Sonderregelung für die Erstattung bei der Erzeugung für ein einziges, auf der Grundlage von Getreidestärke hergestelltes Erzeugnis — Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt — vor. Nach dieser Bestimmung blieb die Höhe der Erstattungen für die zur Herstellung dieses Erzeugnisses verarbeitete Getreidestärke gegenüber dem vorangegangenen Wirtschaftsjahr unverändert; vom Wirtschaftsjahr 1977/78 an ist sie entfallen. Nach Absatz 3 des neuen Artikels 5a ziehen die Mitgliedstaaten die Differenz zwischen dem Betrag der Erstattung bei der Erzeugung für Getreidestärke, die zur Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendet wird, und dem Betrag für die zu anderen Zwecken verwendete Getreidestärke bei den Herstellern wieder ein.

15 In Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 wurde somit durch den Mechanismus der „Wiedereinziehung" in Wahrheit für Erzeugnisse, die später zur Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendet werden, die Erhöhung der Erstattung bei der Erzeugung für das Wirtschaftsjahr 1976/77 versagt und die Erstattung vom darauffolgenden Wirtschaftsjahr an abgeschafft.

16/17 Wenn das nationale Gericht in der Rechtssache 103/77 auch nur allgemein fragt, ob die Verordnung (EWG) Nr. 1862/77 des Rates insoweit, als sie Artikel 5a in die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 einfügt, gültig sei, so bringt doch die Klägerin im Ausgangsverfahren in ihren schriftlichen Erklärungen drei Rügen gegen die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/77 vor. Daher ist die gestellte Frage durch Untersuchung der Gültigkeit der Verordnung auf der Grundlage der genannten Angriffsmittel zu beantworten.

18 Nach Auffassung der Klägerin im Ausgangsverfahren enthält die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 zunächst keine Begründung für ihren Artikel 2; sie verletze deshalb Artikel 190 des Vertrages.

19/23 Die Begründung für Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76, soweit sie aus der Präambel zu dieser Verordnung hervorgeht, beschränkt sich allein auf folgende Feststellung: „In Anbetracht der Zielsetzung des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung erscheint es jedoch angezeigt, für die bei der Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendeten Erzeugnisse keine solche Erhöhung vorzunehmen." So knapp diese Begründung auch ist — sie übergeht die Aufhebung der Erstattungen bei der Herstellung dieses Erzeugnisses sogar mit Stillschweigen —, so ist sie doch im Gesamtzusammenhang der Regelung zu sehen und zu werten, deren Bestandteil die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 ist. Aus den zitierten Sätzen der Präambeln zu den Verordnungen (EWG) Nrn. 2727/75 und 2742/75 ergibt sich, daß es Hauptziel der Erstattungen bei der Erzeugung auf dem Stärkemarkt ist, die Nachteile auszugleichen, die der Stärkeindustrie aus der Anwendung der gemeinsamen Preise auf die von ihr verwandten Rohstoffe entstehen, und es ihr zu ermöglichen, wettbewerbsfähige Preise im Vergleich zu den Preisen der chemischen Substitutionserzeugnisse beizubehalten. Sieht man die Weigerung, die Erstattung für Stärke zu erhöhen, die zur Herstellung von Isoglukose bestimmt ist, einem Erzeugnis, das nicht oder kaum im Wettbewerb mit chemischen Substitutionserzeugnissen steht, und die spätere Aufhebung dieser Erstattung im Zusammenhang mit der Gesamtregelung, innerhalb deren sie vorgenommen wurden, so erklären sie sich aus der Natur der vorgenannten Ziele des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung, auf die in der Präambel zur Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 Bezug genommen ist. Diese Bezugnahme auf die Ziele der Erstattungsregelung, die den betroffenen Kreisen im übrigen wohlbekannt waren, genügt der Begründungspflicht nach Artikel 190 des Vertrages; die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 läßt sich daher unter diesem Gesichtspunkt nicht bestreiten.

24 Weiter macht die Klägerin im Ausgangsverfahren geltend, die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 diskriminiere die Hersteller von zur Isoglukoseerzeugung bestimmter Stärke entgegen dem Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages gegenüber den Herstellern von zu anderen Zwecken bestimmter Stärke, indem sie für die ersteren eine Ausnahmesituation schaffe.

25/27 Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages hat die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern

oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen". Das in dieser Vorschrift ausgesprochene Diskriminierungsverbot ist nur eine besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört. Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre.

28/32 Es ist deshalb zu untersuchen, ob für Isoglukose und andere Erzeugnisse der Stärkeindustrie vergleichbare Sachverhalte bestehen, insbesondere, ob Isoglukose in ihrer üblichen spezifischen Verwendung durch diese anderen Erzeugnisse ersetzt werden kann. Es steht fest, daß weder zwischen Stärke und Isoglukose noch zwischen dieser und anderen Stärkeerzeugnissen, mit Ausnahme vielleicht der Glukose, ein Wettbewerb besteht. Aus den Akten ergibt sich, daß die erheblichen Unterschiede in der Süßkraft von Isoglukose einerseits und Glukose andererseits zu unterschiedlichen Anwendungen dieser beiden Erzeugnisse führen, so daß sie miteinander nicht im Wettbewerb stehen und kein vergleichbarer Sachverhalt vorliegt. Ferner hätte die Aufrechterhaltung der Erstattung bei der Erzeugung zugunsten der Isoglukosehersteller zu späterer Zeit, da Isoglukose zumindest teilweise Zucker ersetzen kann, zu einer Diskriminierung der Zuckerhersteller führen können, die nicht entsprechend begünstigt werden. Folglich verstößt Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 nicht gegen das in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages enthaltene Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft.

33/34 Schließlich macht die Klägerin im Ausgangsverfahren in der Rechtssache 103/77 gegen die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 geltend, der Rat habe, soweit diese Verordnung eine Sonderregelung enthalte, die die Erstattung bei der Erzeugung für zur Isoglukoseherstellung bestimmte Stärke aufhebe, die ihm in Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 eingeräumte Ermächtigung überschritten. Da die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 folglich nicht als Durchführungsvorschrift im Sinne dieses Artikels betrachtet werden könne, hätte sie nur in dem in Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages vorgesehenen Verfahren, also auch nur nach Anhörung der Versammlung, erlassen werden dürfen.

35/36 Es wurde bereits festgestellt, daß der in Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 vorgesehene Ausschluß der zur Isoglukoseherstellung bestimmten Stärke aus dem System der Erstattungen bei der Erzeugung dessen Zielen entspricht. Somit ist diese Maßnahme als im Rahmen der dem Rat in Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 eingeräumten Ermächtigung erlassen und folglich als in Durchführung dieses Artikels getroffene Be-

stimmung zu erachten, für die der Vertrag keine Anhörung der Versammlung vorsieht.

37 Aus alledem ergibt sich, daß die Prüfung der vom nationalen Gericht gestellten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 beeinträchtigen könnte.

Die Verordnungen (EWG) Nrn. 1110/77 und 1111/77 (Produktionsabgabe)

38 Bei der Beurteilung der Gültigkeit der Verordnungen (EWG) Nrn. 1110/77 und 1111/77 sind in erster Linie bestimmte Gesichtspunkte der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker in Erwägung zu ziehen.

39 Die Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 enthält in ihrem Titel III für die Zukker erzeugenden Unternehmen eine Quotenregelung für die Zuckerwirtschaftsjahre 1975/76 bis 1979/80 einschließlich, die folgenden Inhalt hat:

— Jedes Unternehmen erhält nach Artikel 24 eine Grundquote, die sogenannte A-Quote, zugewiesen und darf den im Rahmen dieser Quote erzeugten Zucker unmittelbar auf dem Gemeinschaftsmarkt unter Ausnutzung des Interventionspreises absetzen.

— Nach Artikel 25 kann jedem Unternehmen außerdem eine weitere Quote, die sogenannte B-Quote, zugeteilt werden, die seiner mit einem Koeffizienten multiplizierten A-Quote entspricht; das Unternehmen darf den in diesen Grenzen erzeugten Zucker ebenfalls auf dem Gemeinschaftsmarkt absetzen, hat dafür aber eine Produktionsabgabe zu zahlen (Art. 27).

— Der über die A- und B-Quote hinaus erzeugte Zucker, der sogenannte C-Zucker, darf nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden, sondern ist vor dem auf das Ende des Zuckerwirtschaftsjahrs, in dem er erzeugt wurde, folgenden 1. Januar ohne weitere Verarbeitung auf den Weltmarkt auszuführen (Art. 26).

40/41 Nach Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung wird die Produktionsabgabe je Gewichtseinheit berechnet, indem der Gesamtverlust beim Absatz der in der Gemeinschaft über die Garantiemenge hinaus erzeugten Zuckermenge durch die Gesamtzuckermenge geteilt wird, welche die einzelnen Unternehmen der Gemeinschaft über ihre jeweilige Grundquote hinaus erzeugt ha-

ben. Nach Artikel 27 Absatz 3 darf die Produktionsabgabe jedoch einen bestimmten Höchstbetrag nicht überschreiten, der nicht mehr als 30 v. H. des Interventionspreises ausmachen darf.

42/45 Durch Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1112/77 des Rates vom 17. Mai 1977 (ABl. L 134, S. 9) wurde der Interventionspreis für 100 Kilogramm Weißzucker für das Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 auf 32,83 RE festgesetzt. Nach Artikel 5 dieser Verordnung betrug die B-Quote für das genannte Wirtschaftsjahr 35 v. H. der A-Quote. Daraus folgt, daß die Produktionsabgabe im Wirtschaftsjahr 1977/78 höchstens für 35/135, somit für etwas weniger als 26 v. H., der Gesamtzuckererzeugung innerhalb der A- und B-Quote geschuldet wurde. In Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1113/77 des Rates vom 17. Mai 1977 (ABl. L 134, S. 11) wurde der Höchstbetrag der Produktionsabgabe für das genannte Wirtschaftsjahr auf 9,85 RE je 100 kg Weißzucker festgesetzt.

46/48 Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 erließ der Rat gemeinsame Vorschriften für Isoglukose, die insbesondere eine gemeinsame Regelung für den Handel mit dritten Ländern, eine Produktionsabgabenregelung sowie ein Verfahren vorsehen, durch das eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in einem Verwaltungsausschuß herbeigeführt wird. Die Einführung der Produktionsabgabenregelung wird in der siebten Begründungserwägung zur Verordnung wie folgt begründet:

„Da Isoglukose als Substitutionserzeugnis im direkten Wettbewerb mit flüssigem Zucker liegt, der wie jede Art von Rüben- oder Rohrzucker strengen Produktionsbeschränkungen unterliegt, ergeben sich für Isoglukose wirtschaftliche Vorteile; die Zuckerüberschüsse der Gemeinschaft machen es notwendig, daß entsprechende Zuckermengen nach dritten Ländern ausgeführt werden. Für die Herstellung von Isoglukose muß daher eine geeignete Abgabenregelung als Beitrag zu den Ausfuhrbelastungen vorgesehen werden."

Nach der neunten Begründungserwägung zur Verordnung ergänzt die genannte Abgabenregelung diejenige, die mit Verordnung (EWG) Nr. 3330/74, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1110/77, eingeführt worden ist. Die für die Isoglukoseerzeugung vorgesehene Abgabe sei daher der in Artikel 27 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 vorgesehenen Abgabe anzupassen und stelle damit eine eigene Einnahme der Gemeinschaften dar im Sinn von Artikel 2 des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 94, S. 19).

49/53 Die Produktionsabgabenregelung wird in den Artikeln 8 und 9 der Verordnung eingeführt; sie gilt für die den Zuckerwirtschaftsjahren 1977/78 und 1978/79 entsprechenden Zeiträumen. Nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung erheben die Mitgliedstaaten von dem Isoglukosehersteller eine Produktionsabgabe; nach Absatz 2 Unterabsatz 1 entspricht der Betrag der Produktionsabgabe je 100 kg Trockenstoff dem Betrag der in Artikel 27 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 vorgesehenen Produktionsabgabe und gilt für den Zeitraum, in dem der letztgenannte Betrag zur Anwendung kommt. Nach Absatz 2 Unterabsatz 2 darf der Betrag der in Absatz 1 vorgesehenen Abgabe für den Zeitraum vom 1. Juli 1977 bis zum 30. Juni 1978 jedoch den Betrag von 5 RE je 100 kg Trockenstoff nicht überschreiten. Dieser Betrag kommt zur Anwendung, wenn der Betrag der in Artikel 27 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 vorgesehenen Produktionsabgabe im gleichen Zeitraum 5 RE je 100 kg Weißzucker übersteigt. Nach Artikel 9 Absatz 3 werden die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel nach dem sogenannten Verwaltungsausschußverfahren erlassen.

54/56 In Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 hat der Rat in der Erwägung, daß „die Einführung gemeinsamer Maßnahmen für den Sektor Isoglukose . . den Ausschluß dieses Erzeugnisses aus dem Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 [erfordert]", die Isoglukose aus der gemeinsamen Marktorganisation für flüssigen Zucker ausgeschlossen. Nach der vierten Begründungserwägung zu dieser Verordnung stützt sich „die Einführung einer Produktionsabgabe für Isoglukose, wie in Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates . . . vorgesehen, . . . hauptsächlich auf die Notwendigkeit, diese Produktion an den Lasten zu beteiligen, die sich für den Zuckersektor aus dem Umstand ergeben, daß der Ersatz von Zucker durch Isoglukose es bei dem Zuckerüberschuß in der Gemeinschaft erforderlich macht, entsprechende Mengen Zucker nach Drittländern zu exportieren". Und es heißt dann weiter: „Unter diesen Umständen ist vorzusehen, daß die Einnahmen aus der Produktionsabgabe für Isoglukose diesen Verlust beim Absatz verringern." Nach Artikel 4 der Verordnung vermindert sich der in Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 angegebene Gesamtverlust unter anderem um die in Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 vorgesehene Produktionsabgabe.

57 Das nationale Gericht fragt an, ob die Verordnungen (EWG) Nrn. 1111/77 und 1110/77 aus einem oder mehreren der vor ihm von den Klägerinnen im Ausgangsverfahren geltend gemachten Gründe ungültig sind.

58 Ausweislich der Akten können die wichtigsten gegen die Gültigkeit der fraglichen Regelung vorgebrachten Einwände wie folgt zusammengefaßt werden:

— Sie verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insofern, als sie den Isoglukoseherstellern im Interesse der Zuckerhersteller eine völlig unangemessene Belastung auferlege;

— sie enthalte keine Bestimmungen zum Schutz der berechtigten Erwartungen der Klägerinnen; auch zu ihrer Durchführung seien solche Bestimmungen nicht erlassen worden;

— sie verstoße gegen den Vertrag insoweit, als ihre Bestimmungen den in Artikel 39 des Vertrages genannten Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik sowohl in ihrer Gesamtheit als auch einzeln nicht entsprächen oder ihnen zuwiderliefen;

— sie verstoße gegen den Vertrag insoweit, als sie im Widerspruch zu Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages eine massive Diskriminierung enthalte;

— die Abgabe sei überhöht und unverhältnismäßig, wie ihre Wirkung zeige, die darin bestehe, die Isoglukoseherstellung gegenüber der Zuckerherstellung auf einem Markt, auf dem sie sonst wettbewerbsfähig wäre, unwirtschaftlich zu machen und so einen Wettbewerber vom Markt zu verdrängen;

— Kommission und Rat hätten ihr Ermessen insoweit mißbraucht, als sie vermittels der Abgabe den wirklichen oder vermeintlichen Wettbewerbsvorteil der Isoglukose hätten ausgleichen wollen;

— die Regelung beruhe auf einer völlig unzulänglichen und/oder falschen Schätzung der Herstellungskosten von Isoglukose und/oder auf einer völlig irrigen Einschätzung der Rolle von Isoglukose und ihrer Absatzmöglichkeiten.

59 Zunächst ist zu prüfen, ob die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 mit der Einführung der Produktionsabgabe für Isoglukose gegen das Diskriminierungsverbot in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages verstoßen hat.

60 Hierzu muß man sich fragen, ob für Zucker und Isoglukose vergleichbare Sachverhalte bestehen.

61/62 Nach der zweiten Begründungserwägung zur Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 ist „Isoglukose ... ein direktes Substitutionserzeugnis für flüssigen Zucker, der durch Verarbeitung von Zuckerrüben oder Zuckerrohr gewon-

nen wird", nach der siebten Begründungserwägung zur Verordnung ein „Substitutionserzeugnis im direkten Wettbewerb mit ... Zucker". Wie der Rat später in der dritten Begründungserwägung zu seiner Verordnung (EWG) Nr. 1298/78 vom 6. Juni 1978 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 (ABl. L 160, S. 9) anerkannt hat, wirkt sich, da die Märkte für Zucker und für Isoglukose in engem Zusammenhang stehen und der Zuckersektor der Gemeinschaft durch strukturelle Überschüsse gekennzeichnet ist, jeder Gemeinschaftsbeschluß bezüglich eines dieser Erzeugnisse notwendigerweise auf das andere aus.

63/66 Nichtsdestoweniger ist festzustellen, daß die Isoglukosehersteller und die Zuckerhersteller bei der Erhebung der Produktionsabgabe unterschiedlich behandelt werden. Abweichend von der in Artikel 27 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 vorgesehenen Produktionsabgabe, die nur B-Quoten-Zucker trifft, gilt nämlich die in Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 eingeführte Abgabe für die gesamte Isoglukoseerzeugung. Innerhalb der Grenzen der A- und B-Quote erfreuen sich die Zuckerhersteller einer Absatzgarantie zum Interventionspreis; sie erhalten Ausfuhrerstattungen, während den Isoglukoseherstellern keine entsprechenden Vorteile eingeräumt sind. Selbst wenn man berücksichtigt, daß der Betrag der Produktionsabgabe für Isoglukose gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 für den Zeitraum vom 1. Juli 1977 bis zum 30. Juni 1978 auf einen Höchstsatz von 5 RE je 100 kg begrenzt und daß diese Regelung für das Wirtschaftsjahr 1978/79 kraft der Verordnung (EWG) Nr. 1298/78 beibehalten wurde, so bleibt die Ungleichbehandlung gleichwohl bestehen, da den Isoglukoseherstellern nicht die Marktgarantien gewährt werden, die den Herstellern herkömmlichen Zuckers eingeräumt sind.

67 Es bleibt jedoch zu prüfen, ob diese Ungleichbehandlung bei der Erhebung der Produktionsabgabe objektiv gerechtfertigt ist.

68/69 Nach Ansicht von Rat und Kommission kommt Isoglukose, ohne den Beschränkungen der Zuckerherstellung unterworfen zu sein, in den Genuß der auf 15 % geschätzten hypothetischen Spanne zwischen dem Interventionspreis, der auf einem Niveau festgesetzt worden sei, das die in den Mitgliedstaaten vor der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker geltenden höchsten Preise berücksichtigt habe, und den Preisen, die ohne das Quotensystem festgesetzt werden müßten, um die Zuckerherstellung in der Gemeinschaft zu lenken. Da der Isoglukosepreis sich folglich tendenziell am Interventionspreis für Zucker ausrichte, führe das Interventionssystem zu einem Wettbewerbsvorteil der Isoglukose im Verhältnis zu Zucker in Höhe von ungefähr 15 % des Interventionspreises für Zucker; das ent-

spreche ungefähr 5 RE, also dem vorläufigen Betrag der Produktionsabgabe für Isoglukose.

70/71 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Selbst wenn man zugestände, daß der von den Isoglukoseherstellern aus dem Zuckerinterventionssystem gezogene Vorteil auf 15 % des Interventionspreises für Zucker geschätzt werden kann, so käme doch ein entsprechender Preisvorteil gleichermaßen auch bestimmten Zuckerherstellern zugute, nämlich denen, die moderne, günstig gelegene Anlagen besitzen.

72/74 Rat und Kommission machen ferner geltend, daß die der Isoglukose auferlegte Produktionsabgabe von 5 RE im wesentlichen den vom Zucker zu tragenden Lasten entspreche. Auf Aufforderung durch den Gerichtshof hat die Kommission eine Aufstellung zu den Akten gegeben, die eine Reihe von Beispielen aus den Produktionsziffern moderner Zuckerfabriken enthält, die erhebliche Mengen C-Zucker herstellen. Nach Ansicht der Kommission zeigen diese Berechnungen, daß die Zuckerhersteller Belastungen zwischen 3,81 und 13,52 RE je 100 kg tragen.

75/77 Die Kommission hat diese Belastungen für jede Fabrik aufgrund einer Berechnung ermittelt, die von der Gesamterzeugung an A-, B- und C-Zucker im Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 ausgeht; sie hat dann den Wert dieser Erzeugung geschätzt, wobei sie den A-Zucker mit dem Interventionspreis, den B-Zucker mit dem Interventionspreis abzüglich der auf ihm lastenden Abgabe und den C-Zucker mit einem geschätzten Weltmarktpreis ansetzte. Sie teilte den so ermittelten Gesamtwert durch die Gesamterzeugung und kam so zu einem in Rechnungseinheiten je 100 kg ausgedrückten Durchschnittspreis. Nach dieser Berechnung ist die Durchschnittsbelastung je 100 kg Zukker gleich der Differenz zwischen dem genannten Durchschnittspreis und dem Interventionspreis für die gleiche Menge.

78/80 Es steht jedoch fest, daß ungefähr 60 % der Durchschnittsbelastung durch die Produktionsabgabe nach der gemeinsamen Marktorganisation für Zukker von den Zuckerrübenbauern getragen werden, deren Zuckerrübenmindestpreis bei solchen Rüben fühlbar gesenkt ist, die für die Erzeugung von B- und C-Zucker, also für außerhalb der Grundquote erzeugten Zucker, verwendet werden. Da die Kommission diesen Gesichtspunkt bei ihren Berechnungen außer Acht gelassen hat, hat sie die Belastungen der Zuckerhersteller erheblich überschätzt. Ebenso ist festzuhalten, daß sich aus den Berechnungen der Kommission ergibt, daß jede Erhöhung der Gesamtzuckererzeugung außerhalb der Grundquote die vom Hersteller zu tragende Durch-

schnittsbelastung erhöht; dieser ist in der Lage, die Höhe der Belastung dadurch zu verringern, daß er seine Produktion beschränkt, während eine Produktionsbegrenzung beim Isoglukosehersteller ohne Einfluß auf die Höhe der mit der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 eingeführten Produktionsabgabe je Gewichtseinheit bleibt.

81 Weiter heben Rat und Kommission die praktischen Schwierigkeiten hervor, die sich aus bestimmten anderen Lösungen, insbesondere aus der Einführung einer Quotenregelung für Isoglukose, angesichts der Tatsache ergeben hätten, daß dieses Erzeugnis erst in jüngster Zeit auf den Gemeinsamen Markt gelangt ist und daß seine Erzeugung rasch steigt.

82/83 Unzuträglichkeiten dieser Art können jedoch die Auferlegung einer offenkundig unbilligen Belastung nicht rechtfertigen. Folglich verstoßen die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77, mit denen eine Produktionsabgabenregelung für Isoglukose eingeführt worden ist, gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz, der im Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 des Vertrages einen besonderen Ausdruck gefunden hat.

84 Somit ist zu antworten, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 insoweit ungültig ist, als in ihren Artikeln 8 und 9 eine Produktionsabgabe für Isoglukose in Höhe von 5 RE je 100 kg Trockenstoff für den dem Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 entsprechenden Zeitraum eingeführt worden ist.

85/86 Aufgrund dessen ist weder das übrige Vorbringen der Klägerinnen zu prüfen noch über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 zu entscheiden. Diese Antwort beläßt jedoch dem Rat die Befugnis, alle mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbarten zweckdienlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Funktionieren des Süßmittelmarkts sicherzustellen.

Kosten

87/88 Die Auslagen des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof 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 dem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, mit Beschlüssen von 29. Juli und vom 8. November 1977 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der gestellten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates vom 27. Juli 1976 beeinträchtigen könnte.**

2. **Die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 ist insoweit ungültig, als in ihren Artikeln 8 und 9 eine Produktionsabgabe für Isoglukose in Höhe von 5 RE je 100 kg Trockenstoff für den dem Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 entsprechenden Zeitraum eingeführt worden ist.**

Kutscher Mertens De Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Oktober 1978.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL
(siehe Rechtssache 125/77, S. 2007)