In den verbundenen Rechtssachen 116/77 und 124/77,

G. R. AMYLUM NV, Aalst, Belgien, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Michel Waelbroeck und Georges Vandersanden, 341, avenue Louise, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt Ernest Arendt, 34, rue Philippe II,

und

TUNNEL REFINERIES LIMITED, London, Prozeßbevollmächtigter: Barrister Francis Jacobs, Middle Temple, Solicitor: Slaughter und May, 35, Basinghall Street, London EC2V 5DB, Zustellungsbevollmächtigte in Luxemburg: Rechtsanwälte Elvinger und Huss, 84, Grand'rue,

Klägerinnen,

gegen

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst Daniel Vignes im Beistand von A. Brautigam, Mitglied des Juristischen Dienstes, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: J. N. van den Houten, Direktor des Juristischen Dienstes der Europäischen Investitionsbank, 2, Place de Metz,

und

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, in der Rechtssache 116/77 vertreten durch ihren Rechtsberater Jacques Delmoly, Mitglied des Juristischen Dienstes, und in der Rechtssache 124/77 vertreten durch Richard Wainwright als Bevollmächtigten im Beistand von Hendrik Bronkhorst, Mitglied des Juristischen Dienstes, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Mario Cervino, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Beklagte,

wegen Schadenersatzes gemäß Artikel 178 und 215 Absatz 2 des Vertrages

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. O'Keeffe und A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, Mackenzie Stuart, G. Bosco und T. Koopmans

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Das Erzeugnis

Glucose mit hohem Fruchtzuckergehalt („Isoglucose") ist ein neuartiges natürliches Süßmittel, das aus Getreidestärke beliebiger Herkunft, in der Regel jedoch aus Maisstärke, hergestellt wird. Dieses Erzeugnis, das erstmals im Jahre 1976 in den Ländern der Gemeinschaft auf den Markt gelangte, hat eine dem Zucker vergleichbare Süßkraft. Jedoch kann Isoglucose 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 Isoglucose mit flüssigem Zucker in Wettbewerb.

Die Klägerinnen sind Stärkehersteller und haben erhebliche Mittel in die Isoglucoseherstellung investiert.

2. Die gemeinschaftliche Regelung

Angesichts des in mehreren Mitgliedstaaten der Gemeinschaft festzustellenden Aufschwungs bei der industriellen Herstellung von Isoglucose hat der Rat auf dieses Erzeugnis anwendbare gemeinsame Maßnahmen eingeführt. Diese Maßnahmen sind in der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 (ABl. L 134, S. 4) enthalten.

Die Begründungserwägungen zu dieser Verordnung enthalten unter anderem folgende Passagen:

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

„Da Isoglucose als Substitutionserzeugnis im direkten Wettbewerb mit flüssigem Zucker liegt, der wie jede Art von Rüben- oder Rohzucker strengen Produktionsbeschränkungen unterliegt, er-

geben sich für Isoglucose wirtschaftliche Vorteile; die Zuckerüberschüsse der Gemeinschaft machen es notwendig, daß entsprechende Zuckermengen nach dritten Ländern ausgeführt werden. Für die Herstellung von Isoglucose muß daher eine geeignete Abgabenregelung als Beitrag zu den Ausfuhrbelastungen vorgesehen werden" (siebte Begründungserwägung).

Die in den Artikeln 8 und 9 eingeführte Produktionsabgabenregelung für Isoglucose 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 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 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 Isoglucose (ABl. L 162, S. 7) enthalten.

In der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 des Rates vom 17. Mai 1977 (ABl. L 134, S. 1) ist insbesondere der Ausschluß der Isoglucose aus dem Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3330/74 vorgesehen.

3. Die Klagen

a) In den Rechtssachen 116/77 und 143/77

Die Firmen G. R. Amylum NV und Koninklijke Scholten-Honig NV haben am 29. September 1977 bzw. am 21. November 1977 Klage gegen Rat und Kommission auf Ersatz des Schadens erhoben, den sie aufgrund des Inkrafttretens der Verordnungen Nr. 1111/77 des Rates und Nr. 1468/77 der Kommission erlitten haben wollen.

b) In der Rechtssache 124/77

Die Firma Tunnel Refineries Limited hat am 18. Oktober 1977 Klage gegen Rat und Kommission auf Ersatz des Schadens erhoben, den sie durch die Verordnung Nr. 1111/77 des Rates erlitten haben will.

Mit Beschluß vom 2. Dezember 1977 hat der Gerichtshof die genannten Rechtssachen für die Zwecke des Verfahrens verbunden.

Mit am 16. Februar 1978 beim Gerichtshof eingereichtem Schriftsatz haben das Syndicat national des fabricants de sucre de France, die Union syndicale des producteurs de sucre et de rhum de l'Île de Réunion und das Syndicat général des producteurs de sucre et de rhum des Antilles françaises beantragt, in den vorliegenden Rechtssachen als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Beklagten zugelassen zu werden.

Der Gerichtshof hat diesen Antrag mit Beschluß vom 12. April 1978 abgelehnt.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts die Beklagten ersucht, bestimmte (im folgenden unter IV aufgeführte) Fragen zu beantworten, und anschließend die mündliche Verhandlung eröffnet. Die mündliche Verhandlung beschränkt sich in diesem Abschnitt auf die Frage der Haftung der Gemeinschaft; die Fragen zur Kausalität des Schadens sowie zu seiner Art und Höhe bleiben vorbehalten.

II — Anträge der Parteien

1. In der Rechtssache 116/77

Die *Klägerin* beantragt,

— festzustellen, daß die Haftung der Gemeinschaft durch den Erlaß der Verordnungen Nr. 1111/77 des Rates und Nr. 1468/77 der Kommission ausgelöst ist,

— der Klägerin als Schadensersatz einen vorläufig auf 777 Millionen BFR bemessenen Betrag zuzusprechen,

— die Beklagten zur Tragung der Kosten zu verurteilen;

hilfsweise vor Erlaß einer Entscheidung

— einen Sachverständigen zur Schätzung der Höhe des Schadens zu benennen, der der Klägerin aufgrund des Erlasses der vorgenannten Verordnung entstanden ist,

— in diesem Fall die Entscheidung über die Kosten vorzubehalten.

Rat und *Kommission* beantragen, die Klage als unzulässig und unbegründet abzuweisen und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

2. In der Rechtssache 124/77

Die *Klägerin* beantragt, ihr Ersatz des erlittenen Schadens zuzusprechen und die Beklagten zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Der *Rat* beantragt in seiner Klagebeantwortung, die Klage als unzulässig und unbegründet abzuweisen und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Kommission* beantragt in ihrer Klagebeantwortung, die Klage abzuweisen und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

In ihrer Gegenerwiderung beantragt sie, die Klage als unzulässig, jedenfalls aber als unbegründet abzuweisen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — In der Rechtssache 116/77

In ihrer *Klageschrift* legt die *Klägerin* dar, sie habe im Jahre 1972 in Aalst, Belgien, in einer Versuchsanlage mit einer Kapazität von 20 000 t je Jahr mit der Herstellung und dem Vertrieb von Isoglucose begonnen. Im Jahr 1975 habe sie eine neue Fabrik errichtet und ihre Gesamtproduktionskapazität damit auf 120 000 t Isoglucose erhöht. Das entspreche 85 000 t Zucker.

Isoglukose werde der Industrie zu einem Preis angeboten, der 5 bis 7 % unter dem von Zucker liege, was insbesondere durch die Nachteile begründet sei, die die gleichzeitige Verwendung zweier Rohstoffe für den Hersteller mit sich bringe: In den meisten Fällen werde Zucker aus einer Vielzahl von technischen und praktischen Gründen nur teilweise durch Isoglucose ersetzt.

Bis zum Wirtschaftsjahr 1976/77 einschließlich habe die Klägerin Isoglucose zu ungefähr 70 % aus Mais und zu etwa 30 % aus Weichweizen hergestellt. Der Mais werde, soweit möglich, aus anderen Gemeinschaftsländern, insbesondere aus Frankreich eingeführt. Der Rest stamme

aus dritten Ländern (namentlich den Vereinigten Staaten). Die Klägerin habe ihr Herstellungsverfahren und ihre Entladevorrichtungen angepaßt, um den in ganzen Zugladungen versandten „Nord de la Loire"-Mais abnehmen zu können. Für diese Investitionen habe der EAGFL Beihilfen in Höhe von 86 Millionen BFR gewährt (Entscheidungen der Kommission Kom (73) 400 endg./00053 vom 6. Juni 1973). Das Weizenmehl beziehe die Klägerin von belgischen Mühlen, an die sie Gluten zurückliefere, dessen Verwendung die Mühlen in den Stand setze, geringere Mengen glutenreichen nordamerikanischen Weizens zu verwenden, den sie dem von ihnen verwendeten belgischen und französischen Brotgetreide zusetzten.

Die Klägerin greift die in den Artikeln 8 und 9 der Verordnung Nr. 1111/77 des Rates eingeführte Regelung der Produktionsabgabe auf Isoglucose an, die sie als Isoglucoseherstellerin rechtswidrig zugunsten der Zuckerhersteller benachteilige. Die Folgen dieser Regelung seien für die Klägerin so katastrophal, daß sie unvermeidlich zur Schließung der Produktionseinheiten für Isoglucose führten.

Die Klägerin gesteht zu, daß die angegriffenen Handlungen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik darstellten, bei deren Erlaß die zuständigen Organe eine gewisse Beurteilungsfreiheit hätten. Folglich obliege ihr nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes die Beweislast für das Vorliegen einer qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm.

Ebenso obliege es der Klägerin, den Schaden nachzuweisen, seine Höhe zu bemessen und den Kausalzusammenhang zwischen diesem Schaden und dem Fehlverhalten der Gemeinschaftsorgane darzutun, das im Erlaß der fraglichen Regelung liege.

— Qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm

Nach Ansicht der Klägerin widerspricht die in den angegriffenen Verordnungen enthaltene Regelung der Produktionsabgabe auf Isoglucose den folgenden gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen:

— dem Verbot jeder Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft (Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag);

— der Verpflichtung, die in Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag genannten Ziele zu beachten;

— der Beachtung der Grundrechte, insbesondere auf freie Ausübung eines Gewerbebetriebes;

— der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

1. Verletzung des Diskriminierungsverbotes

Die Klägerin macht geltend, bei einem sorgfältigen Vergleich der Abgabenregelung für die Zuckererzeugung mit der in der Verordnung Nr. 1111/77 vorgesehenen Regelung für Isoglucose stelle man fest, daß sich die Verordnung Nr. 1111/77 keinesfalls darauf beschränke, einen angeblichen wirtschaftlichen Vorteil durch eine Beteiligung der Isoglucose an den Ausfuhrlasten auszugleichen, sondern daß sie vielmehr die Isoglucoseherstellung im Vergleich zur Zuckerherstellung erheblich benachteilige und die erstere vollkommen unrentabel mache.

a) Die Produktionsabgabe für Zucker werde nur für B-Zucker geschuldet, für den Zucker also, der die Grundquote (A-Quote) des fraglichen Unternehmens überschreite, nicht aber die Höchstquote (A-Quote + B-Quote) (Artikel 24 und

25 der Verordnung Nr. 3330/74). Die Höchstquote entspreche 135 % der Grundquote (Artikel 5 der Verordnung Nr. 1112/77 des Rates vom 17. Mai 1977, ABl. L 134, S. 9). Hieraus ergebe sich, daß die Abgabe höchstens für 35/135 geschuldet werde, also für etwas weniger als 26 % der Gesamtherstellung innerhalb der Höchstquote.

Hingegen werde die Abgabe für Isoglucose auf die gesamte Erzeugung geschuldet. Somit treffe die Isoglucoseabgabe, auch wenn sie auf 5 RE/100 kg beschränkt sei, den Hersteller viel härter als die Zuckerabgabe.

Diese Diskriminierung nehme noch zu, stelle man in Rechnung, daß die Hersteller ihre Höchstquote selten vollständig ausnützen. Nach der dem Werk „Les industries sucrières de la CEE", (DAFSA-Analyse) entnommenen, der Klageschrift beigefügten Tabelle habe sich die B-Quote in den Jahren 1971 bis 1976 zwischen 12,5 und 19,8 % der Grundquote bewegt. Die tatsächliche Auswirkung der Zuckerabgabe sei somit geringer, als es bei Berücksichtigung des Höchstbetrages der B-Quote den Anschein habe.

b) Nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1113/77 des Rates vom 17. Mai 1977 /ABl. L 134, S. 11) werde der Mindestpreis für Zuckerrüben außerhalb der Grundquoten auf 70 % des Mindestpreises von Zuckerrüben festgesetzt. Unter Berücksichtigung des Wertes der Zuckerrüben im Verhältnis zum daraus gewonnenen Zucker ergebe sich hieraus eine Verringerung der Inzidenz der Produktionsabgabe um 60 %.

c) Innerhalb der Höchstquote sei dem Zuckerhersteller der Absatz zum Interventionspreis garantiert. Für Isoglucose bestehe keine solche Garantie.

Anhand einer Modellrechnung versucht die Klägerin zu zeigen, daß die Höchstabgabenbelastung von Zuckerherstellern zwar 2,55 RE/100 kg erzeugten Zuckers betrage, die von ihnen *tatsächlich* zu tragende Belastung aber sich auf der Grundlage der Gemeinschaftserzeugung von Zucker während des Wirtschaftsjahres 1976/77 auf 0,49 RE/100 kg erzeugten Zuckers belaufen habe.

Die tatsächliche Belastung durch die Produktionsabgabe betrage daher für den Isoglucosenhersteller mindestens fast das Fünffache der Höchstbelastung des Zuckerherstellers. Auf der Grundlage der Ergebnisse des letzten Zuckerwirtschaftsjahres betrage sie mehr als das Fünfundzwanzigfache.

Somit stehe fest, daß sich die Isoglucoseabgabe nicht darauf beschränke, zwischen Isoglukose und Zucker hinsichtlich des Beitrags zu den Zuckerausfuhrlasten ein Gleichgewicht herzustellen, sondern daß sie auch eine echte Benachteiligung der Isoglucoseherstellung darstelle. Eine solche Benachteiligung könne auch nicht durch einen angeblich unverdienten Vorteil der Isoglucose dem Zucker gegenüber gerechtfertigt werden. Seit der Aufhebung der Erstattung bei der Erzeugung für zur Herstellung von Isoglucose verwendete Stärke durch die Verordnung Nr. 862/76 des Rates vom 26. Mai 1976 (ABl. L 206, S. 3) bestehe nicht mehr der geringste Wettbewerbsunterschied hinsichtlich der für die Erzeugung von Isoglucose und Zucker verwandten Rohstoffe.

2. Die Diskriminierung der Isoglucosehersteller gegenüber den Zuckerherstellern widerspreche den in Artikel 39 des Vertrages genannten Zielen

Die Klägerin mächt geltend, selbst wenn die angegriffene Regelung im Gegensatz zu dem, was sich aus den Begründungs-

erwägungen zur Verordnung Nr. 1111/77 ergebe, den Schutz der Zukkerrübenbauern und der Zuckerhersteller gegen die Konkurrenz der Isoglucose zum Ziel habe, widerspreche eine Diskriminierung der Isoglucosehersteller zugunsten dieser Personen jedem der in Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik.

a) Eine solche Diskriminierung führe nicht zu einer Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts. Im Gegenteil drohe der von den Isoglucoseherstellern erzielte technische Vorsprung für alle Zeit verloren zu gehen, wenn diese Unternehmen ihre Isoglucoseherstellung einstellen müßten.

b) Die auferlegte Belastung trage nicht zur Verbesserung der Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen bei. Die Klägerin habe sich stets bemüht, Isoglucose aus Gemeinschaftsgetreide herzustellen, soweit dieses verfügbar gewesen sei. Darüber hinaus schütze die Verordnung Nr. 1111/77 zwar die Zukkerrübenbauern mittelbar, benachteilige dadurch jedoch die Gemeinschaftserzeuger von Weizen und Mais.

c) Die Diskriminierung der Isoglucose laufe der Stabilisierung der Märkte zuwider. Die Isoglucosehersteller trügen dadurch zur Stabilisierung der Märkte bei, daß sie diese vor Preisschwankungen bewahrten, die auf Umständen in Zusammenhang mit der Erzeugung der bei der Fabrikation von Zucker verwandten Rohstoffe, z. B. einer schlechten Ernte oder einer Naturkatastophe, beruhten.

d) Die Diskriminierung der Isoglucose stehe auch der Erreichung des Ziels im Wege, die Versorgung sicherzustellen, da die Isoglucosehersteller eine größere Diversifikation und demzufolge eine größere Versorgungssicherheit gewährleisteten.

e) Die Isoglucoseabgabe erhöhe den Kaufpreis dieses Erzeugnisses zum Nachteil des europäischen Verbrauchers.

Kommission und Rat hätten somit die in Artikel 39 genannten Ziele *sämtlich* außer acht gelassen.

3. Verletzung des Rechts auf freie Ausübung eines Gewerbebetriebs

Die Klägerin habe die Kommission noch vor Erlaß der Verordnung Nr. 1111/77 auf die erheblichen Schwierigkeiten hingewiesen, die ihr aus dem Erlaß dieser Verordnung erwachsen würden. Die Generaldirektion Binnenmarkt und Gewerbliche Wirtschaft der Kommission habe zwei Inspektoren zum Sitz der Klägerin gesandt, die den Gestehungspreis von Isoglukose hätten feststellen sollen.

Aus der von diesen Beamten im Januar 1977 erstellten Studie ergebe sich namentlich, daß die Belastung von Isoglucose mit einer 12 % des Interventionspreises für Weißzucker (34,87 RE je 100 kg) übersteigenden Abgabe zu deren Verschwinden ab 1. August 1977 führen müsse und daß die Erhebung der in Artikel 27 der Verordnung Nr. 3330/74 festgesetzten Produktionsabgabe (nämlich 30 %) somit wirtschaftlich nicht vertretbar sei.

Die in Artikel 9 der Verordnung Nr. 1111/77 vorgesehene Produktionsabgabe entspreche im Grunde der in Artikel 27 der Verordnung Nr. 3330/73 vorgesehenen. Selbst wenn man berücksichtige, daß sie für das Jahr 1977/78 auf 5 RE beschränkt worden sei, betrage sie doch noch 15,2 % des Interventionspreises, der in der Verordnung Nr. 1112/77 des Rates auf 32,83 RE/100 kg festgesetzt

worden sei. Sogar die Erhebung einer so beschränkten Produktionsabgabe auf Isoglucose müsse nach Meinung der Generaldirektion Binnenmarkt und Gewerbliche Wirtschaft der Kommission selbst zum Verschwinden dieses Erzeugnisses vom Markt führen.

In seinem Urteil in der Rechtssache 4/73 (*Nold* — Slg. 1974, 491) habe der Gerichtshof entschieden, daß die Gewerbe- und Berufsfreiheit zu den Grundrechten gehöre, deren Schutz er sicherstelle. Die Verletzung des Grundrechts der Klägerin ergebe sich daraus, daß von ihr eine Abgabe erhoben werde, deren tatsächliche Inzidenz je hergestellte Einheit mindestens das Fünffache der bei der Zuckerherstellung erhobenen Abgabe betrage.

4. Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Wenn es bei Erlaß der Verordnung Nr. 1111/77 Ziel des Rates und der Kommission gewesen sei, Zucker- und Isoglucosehersteller hinsichtlich der aus den Überschüssen herrührenden Lasten gleich zu behandeln, so sei offenkundig, daß die getroffene Maßnahme außer Verhältnis zu diesem Ziel stehe. Es hätte nämlich genügt, auf die Isoglucoseherstellung eine Abgabe zu erheben, deren Inzidenz derjenigen der auf die Zuckerherstellung erhobenen Abgabe wirklich gleich gewesen wäre.

Selbst wenn man angestrebt hätte, die Erzeugung von Zucker gegen Isoglucose zu schützen, so rechtfertige die Möglichkeit, daß die Isoglucoseerzeugung den Zuckerabsatz beeinträchtigen könnte, nicht den Erlaß einer derart protektionistischen Maßnahme. Isoglucose könne nämlich nur flüssigen Zucker ersetzen. Nach Ansicht der Kommission betrügen die in Form flüssigen Zuckers gehandelten Saccharosemengen derzeit 700 000 t je Jahr (Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 803/76 von Herrn Martens, ABl. C 84 vom 4. April 1977, S. 12). Der Gesamtverbrauch von Zucker in der Gemeinschaft liege bei ungefähr 10 Millionen t je Jahr. Flüssiger Zucker mache somit nur 7 % des Gesamtmarktes aus.

— Schadensbemessung

Die Klägerin habe sich infolge des Inkrafttretens der angegriffenen Regelung gezwungen gesehen, ihre Tätigkeit zu beenden. Sie habe in den Bau ihrer Isoglukosefabrik 257 Millionen BFR investiert.

Darüber hinaus sei ein großer Teil der früher zu diesem Zweck errichteten Anlagen unter normalen Rentabilitätsgesichtspunkten unbrauchbar geworden. Dieser Schaden könne auf 500 Millionen BFR angesetzt werden.

Aufgrund ihrer erheblichen Investitionen, der Schwierigkeiten, diese für andere Tätigkeiten zu nutzen, und der in den kommenden Jahren an die Arbeitnehmer zu zahlenden Abstandsgelder könne der gesamte von der Klägerin erlittene Schaden vorläufig auf 777 Millionen BFR geschätzt werden. Wenn dieser Schaden auch noch nicht eingetreten sei, so stehe er doch unmittelbar bevor und sei mit hinreichender Sicherheit vorhersehbar, so daß Schadensersatz gewährt werden könne (vgl. verbundene Rechtssachen 56 und 60/74, *K. Kampffmeyer u. a./Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften* — Slg. 1976, 711; Rechtssache 44/76, *Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften* — Slg. 1977, 393).

— Kausalzusammenhang zwischen der angegriffenen rechtswidrigen Regelung und dem erlittenen Schaden

Es stehe fest, daß die Klägerin ohne Erlaß der angegriffenen Regelung ihren Betrieb normal hätte fortsetzen können.

In ihrer *Klagebeantwortung* führt die *Kommission* insbesondere folgendes aus:

Zum Sachverhalt

Wirtschaftlicher Rahmen des Rechtsstreits

Nach den neuesten Daten (November 1977), über die die Kommission verfüge, betrage die Gesamterzeugung von Weißzucker in der Gemeinschaft für das Wirtschaftsjahr 1977/78 *11 086 000 t.* Um ein genaues Bild vom Zuckerangebot auf dem Markt der Gemeinschaft zu erhalten, müsse man einerseits von der genannten Gesamtzuckererzeugung die über die Höchstquote hinaus erzeugten Mengen (den sogenannten C-Zucker, für 1977/78 auf 600 000 t geschätzt) abziehen, der in der Gemeinschaft nicht in den Verkehr gebracht werden dürfe, und auf der anderen Seite 1 305 000 t hinzuzählen, die gemäß dem Protokoll Nr. 3 zum Abkommen von Lome für dasselbe Jahr als Präferenzeinfuhren aus AKP-Ländern vorgesehen seien. Gehe man von einem *Binnenverbrauch von 9 310 000 t* aus, so erhalte man einen *Überschuß von mehr als 2,5 Millionen t,* die für die Ausfuhr in Drittländer zur Verfügung stünden.

Die Kommission gibt einen kurzen Überblick über die Eigenschaften und Verwendungsmöglichkeiten von Isoglucose und legt dar, daß die Produktionskapazität in der Gemeinschaft für Ende 1976 auf ungefähr 150 000 t Trockenstoff, nach bereits in Angriff genommenen Projekten für Ende 1977 auf 400 000 t und für das Jahr 1980 auf mindestens 700 000 t geschätzt werden könne.

Zum Schluß trägt die Kommission insbesondere folgende, ihres Erachtens für den Fortgang der Erörterung besonders wichtige Punkte vor:

— Der potentielle Markt für Isoglucose beschränke sich nicht auf den sogenannten Markt für flüssigen Zucker aus dem einfachen Grund, weil ein solcher Markt nicht bestehe. Viele Verbraucher bevorzugten festen Zukker, den sie dann selbst verflüssigten, um die Schwierigkeiten der Lagerung von Zuckersirup zu vermeiden. Deshalb könnten die potentiellen Verwendungsmöglichkeiten von Isoglucose genauer auf 30 % des Zuckermarktes, somit auf 3 Millionen t, geschätzt werden.

— Schließlich richte sich der Marktpreis von Isoglucose aufgrund des unmittelbaren Wettbewerbs mit Saccharosesirup an dem Marktpreis von Zukker, also an dem Interventionspreis dieses Erzeugnisses, aus.

Die Regelung

Die Kommission betont die Tragweite und die Bedeutung zweier Bestandteile der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker, nämlich des Quotensystems und der Produktionsabgabe.

i) Das *Quotensystem* könne einerseits als eine Form der Unterstützung für die Zuckererzeuger gesehen werden, die sich in den für den Zuckerrübenanbau am wenigsten geeigneten Gebieten befänden (A-Quote), andererseits — mittels der B-Quote — als Ansporn für die regionale Spezialisierung, da es diese Quote den wettbewerbsfähigsten Erzeugern der Gemeinschaft erlaube, ihre Produktion über die Grundquote hinaus zu Preisen unter dem Basispreis zu erhöhen. Ohne ein solches Quotensystem, das die Preis- und die Absatzgarantie beschränke und dadurch die Erzeugung beeinflusse,

könnte der Zuckerpreis auf dem gemeinschaftlichen Markt nach allgemeiner Auffassung um *15 % unter dem Preis* liegen, der seit der Einführung der gemeinschaftlichen Marktorganisation gezahlt werde. Dieser Unterschied von 15 % zwischen den Gemeinschaftspreisen, die aufgrund der Quotenregelung hätten festgesetzt werden können, und dem Marktpreis, der sich ohne diese Regelung ergeben hätte, stelle den eigentlichen wirtschaftlichen Nutzen für die Zuckererzeuger dar, der das Gegenstück zu der Beschränkung der Preis- und Absatzgarantie bilde, die man ihrer Erzeugung auferlegt habe.

ii) Die *Produktionsabgabe* richte sich nach den der Gemeinschaft aus den Zukerüberschüssen auf dem Markt entstehenden Lasten; sie solle die am wenigsten effizienten Erzeuger von der Herstellung von B-Zucker abhalten und spiele schließlich bei der Ausrichtung der gemeinschaftlichen Zuckererzeugung eine Rolle.

Für die Regelung der Isoglucoseherstellung habe die Gemeinschaft die Wahl zwischen drei Möglichkeiten:

— nichts zu tun, und somit einen „wilden" Wettbewerb zwischen einem Erzeugnis, das Ergebnis einer Spitzentechnologie sei, und einem hergebrachten Erzeugnis entstehen zu lassen, das zwingenden Bestimmungen einer besonders verwickelten Marktorganisation unterworfen sei;

— eine Regelung vorzusehen, die in allen Punkten mit der für Zucker geltenden identisch sei;

— schließlich, ohne Vorgriff auf die Zukunft, vorläufige Maßnahmen mit dem Ziel zu treffen, gerechte Wettbewerbsbedingungen zwischen den beiden Erzeugnissen zu schaffen.

Die Gemeinschaft habe die dritte Lösung gewählt. Das wesentliche Kennzeichen der schließlich vom Rat in der Verordnung Nr. 1111/77 getroffenen „gemeinsamen Vorschriften" bestehe darin, bis zum 30. Juni 1979 die gesamte Isoglucoseerzeugung der Abgabenregelung für B-Zucker anzugleichen. Übergangsweise sei der Höchstbetrag der Isoglucoseabgabe für das erste Herstellungsjahr auf 5 RE/100 kg festgesetzt worden, während die Zuckerabgabe für den gleichen Zeitraum auf 9,85 RE/100 kg festgesetzt worden sei (vgl. Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1113/77). In der Verordnung Nr. 1468/77 der Kommission vom 30. Juni 1977 mit Durchführungsvorschriften für die Produktionsabgabe auf bis zum 30. Juni 1978 erzeugte Isoglucose sei eine Abschlagszahlung in der Höhe (4 RE/100 kg) vorgeschrieben, wie sie auch von den Zuckerherstellern verlangt werde; diese müsse innerhalb derselben Frist geleistet werden (durchschnittlich fünf Monate nach Beginn der fraglichen Produktion).

Zur Rechtslage

Zur Zulässigkeit der Klage

Nach Auffassung der Kommission fehlt es bereits an einer der wesentlichen Voraussetzungen für das Vorliegen irgendeiner außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag, nämlich daran, daß *der geltend gemachte Schaden gewiß und unmittelbar sei.*

1. Der geltend gemachte Schaden sei nicht gewiß

Die Kommission bemerkt, die Klägerin mache nur einen *künftigen*, noch nicht eingetretenen *Schaden* geltend und bemesse ihn insgesamt „vorläufig" auf 777 Millionen BFR. Es stelle sich somit die Frage, ob dieser künftige Schaden bereits

einen Anspruch auf Schadensersatz eröffne oder ob er — da es sich nur um einen möglichen Schaden handle — im Rahmen einer Klage wegen außervertraglicher Haftung nicht geltend gemacht werden könne.

In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf die Urteile des Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen 56 bis 60/74 *(Kampffmeyer u.a./Kommission und Rat)* und in der Rechtssache 44/76 *(Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Rat und Kommission).* In diesen beiden Sachen habe der Gerichtshof wie folgt entschieden: „Artikel 215 des Vertrages schließt nicht aus, daß der Gerichtshof mit dem Ziel angerufen wird, die Haftung der Gemeinschaft für unmittelbar bevorstehende und mit hinreichender Sicherheit vorhersehbare Schäden feststellen zu lassen, auch wenn der Schaden noch nicht genau beziffert werden kann" (Randnummer 6 der Entscheidungsgründe des Urteils in den verbundenen Rechtssachen 56 bis 60/74; Randnummer 8 der Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache 44/76). In den verbundenen Rechtssachen 56 bis 60/74 habe er weiter folgendes klargestellt: „Zur Verhinderung noch bedeutenderer Schäden kann es sich als zweckmäßig erweisen, das Gericht bereits dann anzurufen, wenn die Schadensursache feststeht. Diese Feststellung wird durch die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bestehenden Vorschriften bestätigt: Die meisten dieser Rechtsordnungen — wenn nicht alle — lassen eine Haftungsklage bei einem künftigen Schaden zu, wenn dessen Entstehung hinreichend gewiß ist" (Sätze 2 und 3 der Randnummer 6 der Entscheidungsgründe).

Die Kommission unterscheidet zwischen „dommage" und „préjudice" und führt aus, der Gerichtshof habe, als er eine Klage auf Ersatz eines künftigen Schadens (préjudice) für zulässig erklärt habe, „wenn die Schadensursache feststeht", den Fall im Auge gehabt, daß der Schaden (dommage) selbst bereits zur Zeit der Urteilsfindung, wenn nicht bereits bei Klageerhebung, eingetreten sei und sich allein noch die Frage der Bezifferung dieses Schadens gestellt habe.

Die Kommission untersucht die grundlegenden Unterschiede im Sachverhalt, die zwischen den beiden genannten Rechtssachen einerseits und der vorliegenden Sache andererseits bestünden, und fast ihre Auffassung zur Frage des gewissen Schadens, den die Klägerin geltend mache, wie folgt zusammen:

Der angebliche Schaden (dommage) habe noch nicht begonnen, sich zu konkretisieren; für sich selbst könne er somit nicht Ursache eines künftigen Schadens (préjudice) sein.

Jedenfalls hänge der unterstellte Schaden (folge man der klägerischen Beschreibung) in Wirklichkeit von zahlreichen Faktoren in Verbindung mit einer wirtschaftlichen und sozialen Gesamtlage ab, die in ständiger Entwicklung sei. Rechtlich könne ein solcher Schaden somit kaum anders denn als hypothetisch und damit als nur *möglich* gekennzeichnet werden.

2. Der Schaden sei nicht unmittelbar

Die Kommission untersucht die Frage des von der Klägerin geltend gemachten *„unmittelbaren* Kausalzusammenhangs zwischen der angegriffenen Verordnung und dem erlittenen Schaden" unter zwei Gesichtspunkten.

Nach der Lehre von der *adäquaten Verursachung,* die sich als Bewertung des *normalen und alltäglichen Charakters* der Vorgeschichte des Schadens zusammenfassen lasse, sei nicht zu sehen, wie die Klägerin den Beweis erbringen könne, daß die Erhebung einer mäßigen Abgabe

die Schliessung ihrer Produktionsstätten und die Entlassung ihres Personals zur „normalen Folge" habe.

Nach der Lehre von der *„causa proxima"*, in ihrer modernen Form also von dem Fehlen einer *Unterbrechung* des Kausalzusammenhangs zwischen dem schadensauslösenden Umstand oder Handeln und dem Schaden selbst, sei die Vorstellung noch schwieriger, daß für eine Entscheidung der in einem wirtschaftlichen Gesamtzusammenhang tätigen Klägerin, die Herstellung von Isoglucose einzustellen, kein anderer Umstand als die angegriffene Abgabe eine Rolle spielen solle.

Der von der Klägerin geltend gemachte Kausalzusammenhang zwischen ihrem angeblichen Schaden und der fraglichen Gemeinschaftsregelung sei somit in keiner Weise unmittelbar, welcher Kausalitätslehre man auch folge. Im übrigen sei dieses Vorbringen im Hinblick auf Artikel 39 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichtshofes nicht hinreichend begründet und die Klage folglich allein deswegen bereits unzulässig.

Aus all diesen Gründen sei die Kommission der Auffassung, daß die vorliegende Klage für unzulässig erklärt werden müsse, da es völlig an der Gewißheit und Unmittelbarkeit des geltend gemachten Schadens fehle. Sollte der Gerichtshof diese Frage im Rahmen der Begründetheit untersuchen, halte die Kommission ihren Vortrag aufrecht und beantrage, die Klage aus denselben Gründen jedenfalls als unbegründet abzuweisen.

Zur Begründetheit

1. Verletzung der in Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag genannten Ziele

Die Kommission macht geltend, diese Ziele könnten nicht als „höherrangige, die einzelnen schützenden Rechtsnormen" gekennzeichnet werden. Artikel 39 enthalte nämlich eine *Zuständigkeitsregelung*, die einerseits die der gemeinsamen Agrarpolitik unterliegenden Gebiete abgrenze (materielle Zuständigkeit) und andererseits die Stellen angebe — Gemeinschaft oder Mitgliedstaaten —, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu handeln berufen seien (personelle Zuständigkeit).

Darüber hinaus sei es ständige Rechtsprechung (vgl. insbesondere Urteil des Gerichtshofes vom 13. März 1968 in der Rechtssache 5/67, *Beus* — Slg. 1968, 127), daß der Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen seines Ermessens auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik wählen könne, welches dieser — teilweise miteinander unvereinbaren — Ziele den Vorrang vor anderen haben solle.

Zum vorliegenden Fall bemerkt die Kommission nur, die gemeinsamen Vorschriften für Isoglucose hätten hauptsächlich das Ziel, den Zuckermarkt, der derzeit durch große Überschüsse gekennzeichnet sei, zu stabilisieren.

2. Verletzung des Grundrechts auf Gewerbefreiheit

Beim derzeitigen Stand ihres Gegenvorbringens schlägt die Kommission vor, diese Frage im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.

3. Verletzung des Diskriminierungsverbots des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag

Wolle man eine Diskriminierung, aufgefaßt im Sinne einer unterschiedlichen, nicht durch objektive Kriterien gerechtfertigten Behandlung gleicher, zumindest vergleichbarer Lagen, geltend machen, so müsse man vorab die Vergleichmaßstäbe definieren. Wolle man vergleichen, was wirtschaftlich vergleichbar sei, so müsse man den globalen und rein quantitativen Ansatz der Klägerin aufgeben und die wirkliche Lage auf den beiden Sektoren, dem Zucker- und dem Isoglucosesektor, untersuchen.

Die Kommission möchte mit der nachfolgenden Berechnung aufzeigen, daß ein leistungsfähiger Isoglucosehersteller gegenüber einem ebenso leistungsfähigen Zuckerhersteller nicht diskriminiert werde.

Wähle man als Beispiel eine Zuckerfabrik, deren C-Zuckerproduktion 87,7 % ihrer Produktion im Rahmen der Grundquote ausmache (dieser Fall sei im Jahre 1976/77 vorgekommen und werde sich wahrscheinlich im Jahre 1977/78 wiederholen), so stelle sich der mittlere Erlös bei Zucker wie folgt dar:

— Produktion A: 100
— Produktion B: 35
— Produktion C: 87,7

Gesamtproduktion: 222,7

— Interventionspreis: 34,60 RE/100 kg
— Produktionsabgabe (Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78): 9,85 RE/100 kg
— B-Zuckerpreis: 34,60 — 9,85 = 24,75 RE/100 kg
— C-Zuckerpreis: ca. 10 RE/100 kg

(gemittelte Schätzung für das Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78)

Erlös bei Zucker:

100 × 34,60 = 3 460
35 × 24,75 = 866,25
87,7 × 10 = 877
5 203,25

Durchschnittspreis des Herstellers

$\frac{5\,203{,}25}{222{,}7}$ = 23,36 RE/100 kg.

Unterschied 34,60 — 23,36 = 11,24 RE/100 kg

Dieser Unterschied von *11,24 RE/100 kg* mache somit *32,5 % des garantierten Interventionspreises* für A-Zucker aus, während die Isoglucoseabgabe von *5 RE/100 kg* (Wirtschaftsjahr 1977/78) nur 14,45 % dieses Preises ausmache.

4. Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Die Kommission weist auf die zwei Ziele der Produktionsabgabe für Isoglucose hin, zum einen den Isoglucoseherstellern einen Teil der zusätzlichen finanziellen Lasten zu überbürden, die durch das Auftreten dieses neuen Erzeugnisses auf dem Markt für die Gemeinschaft entstünden, und zum anderen die Isoglucoseherstellung nach Maßgabe der Zuckerherstellung und der Absatzmöglichkeiten zu regulieren.

Zu dem für die Erreichung dieser Ziele *verwandten Mittel* sei zu sagen, daß der heutige Betrag dieser Abgabe von 5 RE/100 kg nur 14,45 % des heute garantierten Interventionspreises für A-Zucker betrage. Ein solcher Betrag stehe nicht „außer Verhältnis" zu dem Preisvorteil von 15 %, den die Isoglucosehersteller aus der Quotenregelung auf den Zuckersektor zögen. Es sei unbestritten, daß der Isoglucosepreis sich gewöhnlich an den Garantiepreis auf dem Zuckermarkt anpasse. Schließlich sei die Isoglucoseabgabe auf zwei Jahre beschränkt, und ihr Betrag übergangsweise auf höchstens 5 RE/100 kg festgesetzt.

B — In der Rechtssache 124/77

Die Klägerin trägt in ihrer *Klageschrift* vor, sie habe in ihre bereits bestehende Stärkefabrik in Greenwich 8 Millionen UKL für Anlagen zur Herstellung von Isoglucose investiert. Die Isoglucoseherstellung hätte im November 1977 beginnen sollen. Es sei beabsichtigt gewesen, die hierbei verwendete Stärke aus Mais aus Drittländern herzustellen, die Anlagen hätten jedoch ebensogut für die Herstellung von Stärke aus Gemeinschaftserzeugnissen verwendet werden können.

Aufgrund der mit der Verordnung Nr. 1111/77 eingeführten Produktionsabgabe auf Isoglucose sei die Klägerin gezwungen, Isoglucose für die nächsten zwölf Monate unter Verlust herzustellen und weitere Ausgaben in Höhe von etwa

500 000 UKL zu tätigen, um andere Absatzmöglichkeiten für die Stärke zu finden, die zur Herstellung von Isoglucose hätte verwendet werden sollen. Der Klägerin sei durch die Verordnung Nr. 1111/77 ein Schaden zugefügt worden, der — aus den folgenden Gründen — rechtswidrig sei:

Zunächst habe die Verordnung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insoweit verstoßen, als sie den Isoglucoseherstellern im Interesse der Zuckerherstellung eine völlig unangemessene Belastung auferlegt habe. Die Isoglucoseabgabe stehe außer jedem Verhältnis sowohl zu der entsprechenden Belastung von Zuckerherstellern als auch zu dem Ziel der fraglichen Maßnahme. Ziel der Abgabe sei es nach der Präambel zur Verordnung, einen „Beitrag zu den Ausfuhrbelastungen" zu leisten. Nach Kenntnis der Klägerin hätten die Gemeinschaftsbehörden jedoch keinen Versuch unternommen, die Zuckererzeuger — von dem B-Quotenabgabensystem, das selbst eine massive Diskriminierung der Isoglucoseerzeuger enthalte, abgesehen — entsprechend zu belasten.

Zum zweiten enthalte die Verordnung keine Bestimmungen zum Schutz der berechtigten Erwartungen der Klägerin, welche ihre Investitionsentscheidungen 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.

Zum dritten verstoße die Verordnung 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. Insbesondere wirke die Verordnung der Sicherstellung der Versorgung (Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe d EWG-Vertrag) unmittelbar entgegen. Wenn auch derzeit in der Gemeinschaft ein künstlich erzeugter Zuckerüberschuß bestehe, so könne ein solcher Überschuß doch offenkundig eine vorübergehende Erscheinung sein; erst jüngst seien Perioden von akuter Zuckerknappheit vorgekommen.

Viertens verstoße die Verordnung gegen den Vertrag insoweit, als sie im Widerspruch zu Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages eine massive Diskriminierung enthalte. Während die Verordnung vorgebe, Isoglucose und Zucker dadurch gleichartig zu behandeln, daß die Abgabe an die auf B-Quotenzucker fällige Abgabe geknüpft werde, diskriminiere sie tatsächlich die Isoglucosehersteller offenkundig, indem sie keine Entsprechung für die A-Quote vorsehe, unter der erhebliche Zuckermengen zu garantierten Preisen verkauft werden könnten. Im übrigen sei die Produktionsabgabe auf Zucker nur für einen geringen Bruchteil der Gesamterzeugung zu zahlen, insbesondere wenn man berücksichtige, daß die Höchstquote nur selten ausgeschöpft werde.

Schließlich sei die Abgabe auf Isoglucose überhöht und unverhältnismäßig, wie ihre Wirkung zeige, die darin bestehe, die Isoglucoseherstellung gegenüber der Zuckerherstellung unwirtschaftlich zu machen.

Da die Produktionsabgabe auf Isoglucose offenkundig überhöht und unverhältnismäßig sei, scheine der Schluß unausweichlich, daß die Beklagten versucht hätten, durch diese Abgabe den wirklichen oder vermeintlichen Wettbewerbsvorteil von Isoglucose zu beseitigen und zu diesem Zweck die Herstellungskosten von Isoglucose und den potentiellen Markt für dieses Erzeugnis zu ermitteln. Sei dieser Schluß richtig, so hätten die Beklagten mit der Festsetzung dieser Abgabe ihre Befugnisse offenkundig überschritten.

Treffe dieser Schluß zu oder seien die Beklagten entgegen der Auffassung der Klägerin berechtigt gewesen, die Herstellungskosten von Isoglucose und den potentiellen Markt für dieses Erzeugnis zu berücksichtigen, dann sei die Verordnung ungültig, da sie in folgender Hinsicht auf völlig irrigen Voraussetzungen beruhe:

Zunächst habe die Kommission einerseits zu der Zeit, zu der sie dem Rat den Verordnungsentwurf unterbreitet habe, nicht die erforderlichen Kenntnisse gehabt, um die Höhe der Abgabe festsetzen zu können — hilfsweise: im Besitz solcher Kenntnisse habe sie diese nicht angemessen berücksichtigt —, andererseits seien sowohl der von der Kommission vorgeschlagene als auch der vom Rat festgesetzte Abgabensatz vollkommen willkürlich und ohne Berücksichtigung der Herstellungskosten von Isoglucose bestimmt worden. Die Klägerin beantragt, der Gerichtshof möge den Beklagten aufgeben, die Zahlen und Berechnungen vorzulegen, aufgrund deren der Abgabesatz zunächst von der Kommission vorgeschlagen und in der Folge vom Rat festgestzt worden sei.

Weiter beruhe die Verordnung auf einer völlig irrigen Einschätzung der Rolle von Isoglucose und ihrer Absatzmöglichkeiten; hierfür seien erneut Rat und Kommission gemeinsam verantwortlich. Die Klägerin beantragt, der Gerichtshof möge den Beklagten aufgeben, die Informationen vorzulegen, die ihnen in dieser Hinsicht zur einschlägigen Zeit zur Verfügung gestanden hätten.

Diesen Vortrag stützt die Klägerin auf folgendes:

Nach den ihr verfügbaren Informationen sei die Produktionskapazität für Isoglucose in der EWG im November 1976 auf 70 000 t Zuckervergleichseinheiten für das Jahr 1976 und auf 380 000 t für das Jahr 1977 geschätzt worden, wobei das tatsächliche Verkaufspotential 65 % dieser Zahlen betragen habe. Der Zuckerverbrauch der EWG belaufe sich auf ungefähr 10 Millionen t pro Jahr, der Verbrauch von flüssigem Zucker nur auf 7 % hiervon. Folglich sei die Gefährdung des Zuckers, die von Isoglucose ausgehe, vernachlässigenswert gering.

Rat und Kommission hätten sich durch von den Rübenzuckererzeugern vorgelegte Zahlen irreführen lassen, nach denen auf mittlere Sicht 1 Million t Isoglucose erzeugt werde und Isoglucose und Zucker in vieler Hinsicht praktisch austauschbar seien (vgl. Auszug aus dem „Rapport du Conseil d'administration — exercice 1976" der Confédération professionnelle du sucre et de ses dérivés, als Anlage 1 beigefügt).

Selbst auf dem wesentlichen Markt, nämlich dem der Erfrischungsgetränkeindustrie, stelle Isoglucose keinen vollständigen Ersatz für Zucker dar, da Unterschiede in der Süße und im Geschmack aufträten, wenn sie ausschließlich verwandt würde. In der Praxis würden Verbraucher deshalb bis zu 50 % Isoglucose als Ersatz für bis zu 50 % der üblicherweise verwandten Saccharose verwenden.

Unter anderem aus den oben genannten Gründen habe die Verordnung Nr. 1111/77 der Klägerin rechtswidrig einen Schaden zugefügt; sie stelle eine hinreichend schwere Verletzung von die einzelnen schützenden Rechtsnormen dar, um die Beklagten schadensersatzpflichtig zu machen.

Der Schaden, für den die Klägerin Ersatz beantrage, sei ihr unmittelbar durch die Einführung der Produktionsabgabe auf Isoglucose in der vorerwähnten Verordnung zugefügt worden; er schließe insbesondere ein:

1. die Abschreibung von Anlagen und die Kosten der Umstellung der restlichen Anlagen für andere Verwendungsmöglichkeiten;

2. die in der Isoglucoseherstellung im Geschäftsjahr 1977/78 eingetretenen Verluste und den in der Folge entgangenen Gewinn.

Die Klägerin teilt mit, sie werde Einzelheiten zu den fraglichen Schäden mitteilen.

In ihrer *Klagebeantwortung* bringt die *Kommission* zu dem Vorbringen der Klägerin (mit Ausnahme des auf den Schaden bezüglichen) das gleiche vor wie in ihren schriftlichen Erklärungen in der Rechtssache 145/77 *(Tunnel Refineries Limited/Intervention Board for Agricultural Produce).*

Sie habe erhebliche Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage, da es an zwei wesentlichen Voraussetzungen für eine Haftung nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag fehle, nämlich daran, daß der Schaden gewiß und der Kausalzusammenhang zwischen diesem Schaden und dem behaupteten Verschulden unmittelbar sei.

C — Klagebeantwortung des Rates in den beiden Rechtssachen

Der *Rat* legt in seiner *Klagebeantwortung* die Erwägungen dar, die seines Erachtens die mit den Verordnungen Nr. 1111/77 und 1110/77 eingeführte Regelung beherrschen: Isoglucose sei ein direktes Substitutionserzeugnis für Zucker; Zucker unterliege strengen Produktionsbeschränkungen; aus der Wettbewerbsituation wie aus der Produktionsbeschränkung ergäben sich für Isoglucose wirtschaftliche Vorteile, da ihr Verkauf zum Zuckerpreis gesichert sei; als Ausgleich hierfür sei es angebracht, Isoglucose wie Überschußzucker der in der Verordnung Nr. 1111/77 vorgesehenen Abgabe zu unterwerfen; diese Abgabe stelle ihren Beitrag zu der erhöhten Belastung für die Ausfuhr der Überschüsse dar, für die sie verantwortlich sei. Der Rat habe nach einer ausgewogenen Lösung dieses Problems gesucht; es sei nicht seine Absicht gewesen, diese Frage ein für allemal zu regeln. In den Artikeln 8 und 9 der Verordnung Nr. 1111/77 sei die Produktionsabgabe auf Isoglucose nur für zwei Jahre festgesetzt worden; danach müsse die Frage erneut untersucht werden.

Hinsichtlich des den Klägerinnen entstandenen *Schadens* erhebt der Rat die Einrede der Unzulässigkeit, da der Schaden weder gegenwärtig noch gewiß noch besonders sei; er macht sie jedoch nicht im Hinblick auf einen Zwischenstreit nach Artikel 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes geltend.

Zum *Kausalzusammenhang,* zur Frage also, ob der Schaden auf den vom Rat ergriffenen Maßnahmen beruhe, möchte sich dieser derzeit noch nicht äußern, da er weder Ursache noch Wirkung sehe.

Auf die Rüge der beiden Klägerinnen, die Verordnung Nr. 1111/77 entspreche nicht den in Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag genannten *Zielen* der gemeinsamen Agrarpolitik, weist der Rat darauf hin, daß er im Rahmen der Verordnung Nr. 3330/74 Verpflichtungen eingegangen sei, die im Zuckersektor bis Mitte 1980 wohlerworbene Rechte begründet hätten. Was auch immer die angeblichen Qualitäten von Isoglucose seien, der Rat habe nicht verwerfen können, was er selbst geschaffen habe. Eine Gleichgewichtspolitik sei notwendig gewesen. Er sei somit berechtigt gewesen, diese auf der Grundlage des Artikels 39 durchzuführen.

Wie dem auch sei, der Rat sei nicht der Meinung, daß ihm aus den wirtschaftlichen Entscheidungen, die er nach Artikel 39 getroffen habe, irgendwelche Vorwürfe erwachsen könnten.

Der Rat behandelt dann eine Reihe von Rügen hinsichtlich der Festsetzung des Satzes der Produktionsabgabe für Isoglucose auf 9,85 RE/100 kg (5 RE/100 kg für das Wirtschaftsjahr 1977/78), die alle mit der Vorstellung verbunden seien, daß Isoglucose gegenüber Zucker *übermäßig belastet* worden sei.

Zu dem — beiden Klagen gemeinsamen — Vorbringen, daß *die so festgesetzte Abgabe Isoglucose zugunsten von Zucker diskriminiere,* sei anzumerken, nach einem Teil des Vorbringens der Isoglucosehersteller liege ihre Diskriminierung durch die Regelung der Verordnung Nr. 1111/77 darin, daß sie zwar eine Abgabe in gleicher Höhe wie die Zuckererzeuger zahlten, aber nicht in den Genuß des Quoten-Systems kämen. Dieser Regelungsvergleich besage nichts, weil es unmöglich sei, in die Isoglucoseregelung ein Quotensystem einzuführen.

Der von den Klägerinnen angestellte Vergleich zwischen den Auswirkungen der Isoglucoseabgabe, die sich auf 9,85 RE/100 kg belaufe, einerseits, und der Zuckerabgabe andererseits, die sich nur auf 0,49 RE/100 kg belaufe, sei nicht so stichhaltig, wie es die Klägerinnen gerne sähen, da er Unvergleichbares vergleiche.

Die Inzidenz der Zuckerabgabe sei keineswegs bei allen Zuckerfabriken gleich. Das folge einerseits aus der Regelung der Verteilung der Quoten auf die Fabriken, andererseits aus der Aufteilung der Quote jeden Unternehmens auf drei Preisregelungen (A, B und C). Aufgrund verschiedener Umstände wirke sich das Quotensystem auf die Zuckerfabriken ziemlich unterschiedlich aus. So stelle eine Zuckerfabrik über die Grundquote hinaus auch ihre B-Quote und selbst C-Zucker her. Selbst wenn der C-Zucker zu einem Grenzpreis verkauft werde, so mehre er doch die Gesamteinnahmen des Unternehmens. Wenn dieses Unternehmen auch den Höchstbetrag der Produktionsabgabe für seine B-Quote zahle, so habe es doch auch die höchsten Einnahmen. Eine andere Zuckerfabrik stelle gerade ihre A-Quote her. In diesem Fall würde fast ihre gesamte Produktion zum Preis von A-Zucker bezahlt, also je hergestelltes Kilogramm zu einem höheren Preis als die Erzeugung der ersteren Zuckerfabrik, in ihren Gesamteinnahmen aber bliebe sie weit zurück. Wenn sie ferner nur ein Drittel ihrer B-Quote erzeuge, so zahle sie eine geringere Abgabe, ihre Gesamteinnahmen seien aber auch niedriger.

Beim Vergleich zweier Zuckerfabriken sei daher wesentlich nicht auf den gezahlten Zuckerabgabensatz abzustellen, gleichgültig, ob dieser Satz über die Gesamterzeugung oder auf andere Art errechnet werde, sondern auf den Gesamtgewinn nach Abzug der Abgabe auf B-Zucker und nach Verkauf des gesamten Zuckers, teils zum Interventionspreis (A- und B-Quoten), teils zum Weltmarktpreis (C-Zucker).

Zur Unterstützung seines Vorbringens legt der Rat eine Modellrechnung vor, die zeige, daß diejenige Zuckerfabrik am meisten begünstigt sei, die den höchsten Abgabensatz zahle, nicht diejenige, die den geringsten zahle.

Deshalb sei der von den Klägerinnen angestellte Vergleich zwischen den Abgabensätzen für Zucker und Isoglucose ohne Belang.

Der Rat führt 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 $\frac{135 - 100}{135} = 26\ \%$) gekürzte Interventionspreis garantiert. Andererseits zahlten die Isoglucosehersteller 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 Regelungsgleichheit erforderlich sei. Die Klägerinnen hätten noch nicht einmal versucht, auch nur eine der sich in dieser Hinsicht stellenden drei Fragen zu beantworten:

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

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

— Würde eine Regelungsgleichheit die gleiche Vergütung sicherstellen?

Man könne im Gegenteil argumentieren, es sei vollkommen logisch, daß die Isoglucoseherstellung, da sie die bestehende Zuckerherstellung ergänze, den Beschränkungen desjenigen Teils der Zukkerherstellung (B-Zucker) unterworfen werden müsse, der zu dem für die Dekkung des normalen Bedarfs der Gemeinschaft notwendig erachteten Teil, der deswegen in den Genuß aller Gemeinschaftsgarantien gelange (A-Zucker), 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 Isoglucose als zusätzliche Zuckerproduktion betrachte und ihr einen finanziellen Beitrag auferlege, der angemessen sei, um die Ausfuhrlasten des überschüssigen Gemeinschaftszukkers zu decken.

Eine Diskriminierung sei somit nicht dargetan.

Die Begründung der Verordnung Nr. 1111/77 genüge als Antwort auf den von der Klägerin in der Rechtssache 124/77 erhobenen Vorwurf des Ermessensmißbrauchs. Weil Isoglucose den Vorteilen und Beschränkungen der Zuckermarktorganisation unterliege, müsse sie zu den Kosten dieser Organisation beitragen. Ein solcher Beitrag erscheine deshalb als normale Gegenleistung; das eigentlich „Abwegige" des Ermessensmißbrauchs sei somit in keiner Weise nachgewiesen.

Weiter sei einerseits der Verkaufspreis der beiden Erzeugnisse praktisch gleich, da der Verkaufspreis für Isoglucose den Interventionspreis von Zucker fast — bis auf 2 oder 3 % — erreiche, andererseits sei in keiner Weise nachgewiesen, daß der Gestehungspreis von Isoglucose ebenso hoch liege wie der von Zucker und daß somit Isoglucose die festgesetzte Abgabe nicht tragen könne.

In dieser letzteren Hinsicht erwähnt der Rat den Rechtsgrundsatz, der übrigens im Sinne des Artikels 215 EWG-Vertrag „den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam" sei, *daß der Kläger seinen Anspruch beweisen müsse.*

Wie dem auch sei, unter Berücksichtigung der Preise für die laufenden Wirtschaftsjahre (1976/77 und 1977/78), der Nettorohstoffkosten und der beträchtlichen Einnahmen aus dem Verkauf von Nebenerzeugnissen, die bei Isoglucose besonders hoch seien, sei Mais je Tonne Zucker oder Zuckervergleichseinheit vorteilhafter als Zuckerrüben. Insbesondere im Wirtschaftsjahr 1977/78 könne die Isoglucoseabgabe (in Höhe von 5 RE/100 kg) ohne weiteres verkraftet werden.

Somit liege keine Diskriminierung und kein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darin, die Zuckerabgabe auf die gesamte Isoglucoseherstellung zu erheben, obwohl sie bei Zucker nur auf die B-Quote erhoben werde, da die Abgabe Ausdruck eines zwischen den beiden Erzeugnissen angestrebten Gleichgewichts sei und die jeweiligen Gestehungspreise berücksichtige. Der Einwand, die Berechnung ermangele der Grundlage, greife somit nicht durch.

Schließlich trägt der Rat vor, falls er die Isoglucosehersteller geringfügig behindert haben sollte, so sei diese Behinderung nur eine im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik durchaus tragbare Bagatelle, da Unternehmen im öffentlichen Interesse belastet werden dürften.

Weitere Rügen seien Folge einer irrigen Auslegung von Daten und deshalb ebenfalls zurückzuweisen.

Dies gelte insbesondere für den von den Klägerinnen in beiden Rechtssachen behaupteten *spezifischen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*, der darin liegen solle, daß die Isoglucoseabgabe außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehe. Nach dem Vortrag der Klägerinnen habe kein Grund für die Einführung dieser Abgabe bestanden, da die Isoglucoseindustrie im Jahre 1977 nur 3,5 % der Produktionskapazität für Zucker gehabt habe (nämlich 350 000 t) und nur mit flüssigem Zucker (700 000 t) — und auch das nur teilweise — habe in Wettbewerb treten können.

Die Schwäche dieses Vorbringens liege darin, daß es die Verwendungsmöglichkeiten von Isoglucose offenkundig unterschätze. Nach der Auffassung der Gemeinschaft, die sich auf verläßliche Untersuchungen stütze, könne Isoglucose in Kürze ein Verkaufspotential von bis zu 33 % des Gesamtzuckerverbrauchs erreichen (genauer liege die Zahl zwischen 19 und 33 %; im folgenden würden 25 % angesetzt). Die Verwendungsmöglichkeiten umfaßten neben den 10 % (und nicht 7 %) heute hergestellten flüssigen Zukkers den festen Zucker, den die Verwender derzeit bei Bedarf verflüssigten, sowie dem möglichen Zusatz von Isoglucose zu betimmten warmen Zubereitungen; das ergebe insgesamt 25 % des Marktes. Der mögliche Marktanteil von Isoglucose — derzeit betrage er 3,5 % (1977) — könne somit versiebenfacht werden.

Da Isoglucose ihr volles Verkaufspotential noch bei weitem nicht erreicht habe und da die Gemeinschaft rechtmäßig ein Gleichgewicht zwischen Zucker und Isoglucose schaffen wolle, sei gegenwärtig der Erlaß einer Maßnahme, die sicherstellen solle, daß dieses Gleichgewicht schrittweise erreicht werde, in keiner Weise unverhältnismäßig.

Zum Vorwurf der *Grundrechts*verletzung legt der Rat zunächst dar, die von ihm eingeführte Regelung könne schon allein deswegen nicht als *Verbot* irgendeiner Tätigkeit aufgefaßt werden, weil sie in bezug auf diese beiden Sektoren ausgewogen sei. Sollte sie jedoch die Entwicklung einer Tätigkeit verlangsamen und sie dadurch behindern, so würde dies, zum zweiten, unter den obigen Prämissen als im Rahmen der Wahlmöglichkeiten der gemeinsamen Agrarpolitik recht-

mäßig und in angemessener und nicht übertriebener Weise durchgeführt anzusehen sein. Man müsse anerkennen, daß der Vertrag selbst beim Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie mit daraus gewonnenen Verarbeitungserzeugnissen die Handelsfreiheit zur Ausnahme und die Regelung zur Regel gemacht habe. Im übrigen werde in dem Urteil in der Rechtssache 4/73 *(Nold)* neben dem Schutz der Freiheit des Handels auch die Möglichkeit von Einschränkungen anerkannt, sofern die fragliche Maßnahme im öffentlichen Interesse und für dem allgemeinen Wohl dienende Ziele getroffen werde.

Soweit die Verletzung der *Rechtssicherheit* und das *Fehlen von Übergangsmaßnahmen* gerügt würden, legt der Rat einerseits dar, die Verordnung Nr. 1111/77 werde schrittweise angewandt, da der Abgabensatz für das erste Wirtschaftsjahr halbiert worden sei, so daß eine Übergangsmaßnahme vorliege. Andererseits gebe es kein wohlerworbenes Recht auf eine Regelung oder eher auf das Unterbleiben einer Regelung; bei wirtschaftlichen Investitionen müsse jedermann die erforderliche Sorgfalt walten lassen.

D — Die Erwiderungen in den beiden Rechtssachen

— Die Rechtssache 116/77

Zulässigkeit der Klage

Zur Zulässigkeit der Klage bemerkt die *Klägerin* in erster Linie, der geltend gemachte Schaden sei zugleich *gewiß und unmittelbar.* Ein Nachweis, daß er besonders sei, sei nicht erforderlich; er könne bereits jetzt berechnet werden.

a) Der geltend gemachte Schaden sei gewiß

Die Kommission beziehe sich auf einen — noch dazu vereinzelten — Aufsatz, wenn sie zwischen „dommage" und „préjudice" unterscheide. So subtil diese Unterscheidung auch sei, so ziele sie doch weniger darauf, Nuancen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufzuzeigen, in der dieser einen künftigen Schaden als Grundlage für die Haftung habe ausreichen lassen, als darauf, die Tragweite einer Regel zu beschränken, für die der Gerichtshof eine solche Unterscheidung nicht für sinnvoll erachtet habe.

Hätte der Gerichtshof zwischen „dommage" und „préjudice" — zwei Ausdrücken, die nach allgemeinem Wortverständnis gleiche Bedeutung hätten und austauschbar seien — unterscheiden wollen, so hätte er nicht auf den Eintritt von „unmittelbar bevorstehenden und vorhersehbaren *Schäden*" abgestellt, die überlicherweise bereits tatsächlich eingetreten sein müßten, folge man der Auffassung der Kommission. Auch diese Auslegung, die überaus restriktiv erscheine und den Gedankengang des Gerichtshofes verfälsche, der die gleiche Formel in zwei Urteilen (verb. Rechtssachen 56 bis 60/74, *Kampffmeyer,* Randnr. 6 der Entscheidungsgründe, und Rechtssache 44/76, *Milch-, Fett- und Eier-Kontor,* Randnr. 8 der Entscheidungsgründe) verwandt habe, müsse verworfen werden. Im übrigen habe sich der Gerichtshof zur Stützung seiner Auffassung auf die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bestehenden Vorschriften berufen, von denen „die meisten ... — wenn nicht alle — ... eine Haftungsklage bei einem künftigen Schaden zu[lassen], wenn dessen Entstehung hinreichend gewiß ist" (verb. Rechtssachen 56 bis 60/74, *Kampffmeyer,* Randnr. 6 der Entscheidungsgründe). Anders als die Kommission halte es die Klägerin nicht für nützlich, zwischen „dommage" und „préjudice" zu unterscheiden.

Im gegebenen Fall lägen die Voraussetzungen für die Zulassung eines künftigen Schadens als Grundlage für eine Klage wegen außervertraglicher Haftung im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes vor. Durch die in der streitigen Verordnung enthaltene Verpflichtung, die Produktionsabgabe auf Isoglucose in exzessiver Höhe zu zahlen, sei die Klägerin unvermeidlich gezwungen gewesen, ihre Investitionen auf diesem Gebiet einzustellen und ihre Produktion kurzfristig zu beenden. Die Klägerin erklärt sich in dieser Hinsicht bereit, dem Gerichtshof alle möglicherweise für erforderlich erachteten Beweisstücke beziffert vorzulegen.

b) Der geltend gemachte Schaden sei unmittelbar

Die Klägerin begreife nicht, wie die Kommission hierzu Zweifel äußern könne. Die Kommission gebe nicht den geringsten Hinweis auf einen „anderen Umstand als die angegriffene Abgabe", der den Kausalzusammenhang hätte unterbrechen können. Sobald die Klägerin prima facie einen Kausalzusammenhang zwischen der Verordnung Nr. 1111/77 des Rates und dem Schaden dargelegt habe, obliege es den Beklagten, den Beweis für den Umstand zu erbringen, der den Kausalverlauf unterbrochen haben solle.

c) Der geltend gemachte Schaden sei ein besonderer Schaden

Die Verschuldenshaftung erfordere entgegen der Behauptung des Rates nicht den Nachweis eines besonderen Schadens (dommage spécial; etwa: Sonderopfer). Ein solcher Nachweis sei nur erforderlich, wenn ein einzelner aufgrund einer nicht schuldhaften Verwaltungsmaßnahme einen ungewöhnlich schweren besonderen Schaden erlitten habe. Ein besonderer, ungewöhnlich schwerer Schaden müsse deshalb nur im Falle einer Haftung ohne Verschulden aufgezeigt werden.

Zur Frage des *Kausalzusammenhangs* führt die Klägerin aus, die Anerkennung der Haftung der Verwaltung setze den Nachweis eines solchen Zusammenhangs zwischen der angefochtenen Maßnahme und dem behaupteten Schaden voraus.

Die Theorie von der *„causa proxima"*, die die Verwaltungsgerichte bei der Beurteilung des Kausalzusammenhangs im Rahmen einer Schadensersatzklage überlicherweise heranzögen, habe nicht die Tragweite, die ihr die Kommission irrigerweise gebe. Der Kausalzusammenhang werde nämlich nur unterbrochen, wenn eine unabhängige Ursache zwischen das behauptete Verschulden und den daraus folgenden Schaden trete, insbesondere ein eigenes Handeln des Opfers. Dieses sei dann für den erlittenen Schaden allein verantwortlich. Dieser Fall sei vorliegend nicht gegeben, da die Klägerin in keiner wie auch immer gearteten Weise zur Entstehung ihres eigenen Schadens beigetragen habe.

Allgemein macht die Klägerin geltend, die Möglichkeit der einzelnen, wegen außervertraglicher Haftung vor dem Gerichtshof zu klagen, würde erheblich eingeschränkt, wenn man den Argumenten der Beklagten zur Unzulässigkeit der Klage folgte. Im vorliegenden Fall bestehe der Streitgegenstand gerade im Ersatz des Schadens, den die Klägerin aufgrund der Anwendung der angegriffenen Verordnungen erlitten habe, und zwar in Form der Schließung ihrer Isoglucosefabrik; er bestehe nicht darin, als Schadensersatz eigentlich die Rückerstattung der kraft dieser Verordnungen gezahlten Abgaben zu erlangen.

Begründetheit der Klage

1. Verletzung der in Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag genannten Ziele

Die Klägerin macht namentlich geltend, selbst wenn die Verordnung Nr. 1111/77, wie die Beklagten behaupteten, den Zuckermarkt habe stabilisieren sollen, so berechtige doch nichts zu der Annahme, daß die Verfolgung dieses Zieles notwendigerweise der Entwicklung eines neuen technischen Verfahrens zum Nachteil gereichen müsse. Weder Rat noch Kommission trügen den geringsten Anhaltspunkt dafür vor, daß eine andere als die schließlich zum Nachteil der Isoglucosehersteller gewählte Politik erwogen worden sei.

Letztlich frage sich die Klägerin, ob die Gemeinschaft unter Aufopferung der Isoglucoseindustrie den derzeitigen Zukkerherstellern, die vielleicht die Isoglucoseproduktion selbst aufnehmen könnten, ein Marktmonopol überlassen wolle. Hierzu weist die Klägerin auf Verhandlungen zwischen dem niederländischen Hersteller Centrale Suiker Maatschappij und dem Delegationsrat der Firma Koninklijke Scholten-Honig hin, über die die Presse berichtet habe. Schon jetzt könnten sich bestimmte große Zuckerhersteller interessiert daran zeigen, Beteiligungen an der Isoglucoseherstellung zu erwerben.

2. Verletzung des Rechts auf Gewerbefreiheit

Die Klägerin bemerkt, selbst wenn es nicht Absicht des Rates gewesen sein sollte, die Tätigkeit der Klägerin zu verhindern, so wirke sich die angegriffene Verordnung doch dahin gehend aus. Die Beachtung des Rechts müsse, besonders wenn es sich um ein gemeinschaftliches Grundrecht handele, unter dem Blickwinkel der Wirkung im Verhältnis zum erstrebten Ziel überprüft werden.

3. Verletzung des Diskriminierungsverbots

Die Klägerin wendet sich insbesondere gegen den — von ihr als solcher betrachteten — Versuch der Kommission, die Ungleichbehandlung von Isoglucose gegenüber Zucker durch Berufung auf isolierte Einzelfälle zu bagatellisieren. Die Kommission habe ein Beispiel genannt, in dem sich die C-Zuckererzeugung auf 87,7 % der Erzeugung im Rahmen der Grundquote belaufen habe.

Da zu beurteilen sei, ob die mit der Verordnung Nr. 1111/77 eingeführte Regelung die Isoglucosehersteller gegenüber Zuckerherstellern benachteilige, müsse man sich auf Mittelwerte stützen. Die Klägerin habe in ihrer Klageschrift dargelegt, daß die tatsächliche B-Quote in den Jahren 1971 bis 1976 von 12,5 bis 19,8 % der A-Quote geschwankt habe. Man könne somit davon ausgehen, daß der durchschnittliche Zuckerhersteller seine A-Quote ganz und seine B-Quote in Höhe von 16 % der A-Quote ausschöpfe. Nach der Berechnungsmethode der Kommission ergebe das die folgenden Zahlen:

— A-Zuckerproduktion: 100
— B-Zuckerproduktion: 16
— C-Zuckerproduktion: 0
Gesamtzuckerproduktion: 116

— Interventionspreis: 34,60 RE/100 kg
— Produktionsabgabe: 9,85 RE/100 kg
— B-Zuckerpreis: 34,60 — 9,85 = 24,75 RE/100 kg

Erlös bei Zucker:

100 × 34,60 = 3 460
16 × 24,75 = 396
Insgesamt: 3 856

Durchschnittspreis des Herstellers:

$\frac{3\,856}{116}$ = 33,24 RE/100 kg

Unterschied: 34,60 — 33,24 = 1,36 RE/100 kg

Das seien 2,82 % des für A-Zucker garantierten Interventionspreises, während

die Isoglucoseabgabe von 5 RE/100 kg 14,45 % dieses Preises, also mehr als das Fünffache hiervon ausmache.

Diese Berechnungsmethode berücksichtige nicht einmal den Umstand, daß 60 % der Belastung durch die Abgabe auf B-Zucker tatsächlich auf die Zukkerrübenbauern abgewälzt werde.

In einer Ergänzung zu ihrer Erwiderung erklärt die Klägerin, sie sei im Besitz von Unterlagen, die die Feststellung erlaubten, daß das von der Kommission angeführte Beispiel ganz außergewöhnlich sei. Die von der Kommission genannten Zahlen entsprächen nämlich denen, die sich aus dem Jahresbericht für das Wirtschaftsjahr 1976 der Firma *Béghin-Say* ergäben und deren Tochtergesellschaft *Unisuc* beträfen. Die Klägerin untersucht die Berichte von Béghin-Say für die Jahre 1975 und 1976 und kommt zu dem Schluß, das von der Kommission genannte Beispiel beweise genau das Gegenteil dessen, was diese zeigen wolle.

4. Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Die Klägerin bezieht sich auf die Behauptung der Kommission, eines der Ziele der angegriffenen Regelung sei es gewesen, die Isoglucoseherstellung nach Maßgabe der Zuckerherstellung und der Absatzmöglichkeiten zu regulieren. Sollte dies in Wirklichkeit darauf zielen, die Isoglucoseherstellung einzudämmen, um den Zuckerabsatz zu schützen, so hätten sich die Beklagten eines Ermessensmißbrauchs schuldig gemacht.

Sollte es nach Ansicht des Gerichtshofes mit dem Vertrag vereinbar sein, die Herstellung eines Erzeugnisses absichtlich einzudämmen, um den Absatz eines konkurrierenden Erzeugnisses zu fördern, so halte die Klägerin hilfsweise an ihrer Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit fest.

— Rechtssache 124/77

Zum Sachverhalt

Die Klägerin bestreitet den Sachvortrag von Kommission und Rat in vieler Hinsicht.

1. Isoglucose

a) Die Rolle von Isoglucose und ihr potentieller Markt

Isoglucose sei nicht, wie die Kommission behaupte, ein schlichtes Substitutionserzeugnis für Zucker, da es *nur* flüssigen Zucker bis höchstens 50 % ersetzen könne. Demgemäß belaufe sich eine vernünftige Schätzung des *maximalen* Gesamtmarktes für Isoglucose auf 350 000 t bei einem Gesamtzuckerverbrauch von 9 Millionen t.

Nicht den Anschein eines Beweises lege die Kommission für ihre Schätzung vor, der potentielle Markt für Isoglucose werde auf lange Sicht bis zu 30 % des gesamten Gemeinschaftszuckermarktes erfassen.

b) Herstellungskosten von Isoglucose

Entgegen mehrfachen Behauptungen der Kommission und des Rates, sie hätten keine Kenntnisse zu diesem Thema, seien die Klägerin und zweifelsfrei auch andere Isoglucosehersteller jederzeit bereit gewesen, mit der Kommission zusammenzuarbeiten und sie in vollem Umfange über ihre Herstellungskosten zu unterrichten. So habe die Klägerin beispielsweise am 5. April 1977 beiden zuständigen Mitgliedern der Kommission mit Abschriften für deren zuständige Dienststellen eine detaillierte Schätzung der Herstellungskosten gesandt und hinzugefügt, sie stehe der Kommission für jede Überprüfung der mitgeteilten Zahlen zur Verfügung. Die Klägerin fügt ihrer Erwiderung Ablichtungen ihrer Schreiben an die Kommission einschließlich der folgenden geschätzten Kosten bei:

8. März 1977

Voraussichtliche Kosten von Isoglucose

(UKL je t Trockenstoff)

	UKL je t
Kosten für Mais (vgl. Fußnote I)	139,77
zuzüglich Fracht bis Greenwich	5,18
	144,95
abzüglich Ertrag aus Viehfutter und sonstigen Erzeugnissen außer Stärke	58,15
	86,80
Allgemeine Verfahrens- und Umschlagkosten	39,05
Besonderes Isoglucoseverfahren	49,16
Gemeinkosten für Personal	9,79
Gemeinkosten für Forschung und Allgemeines (ohne Zinsen)	4,62
Verkaufskosten	1,01
Vertriebskosten	8,45
Gesamtkosten vor Zinsen	198,88
Verkaufspreis	208,00
Gewinn vor Zinsen	9,12
abzüglich Zinsen von 12,5 % auf das Betriebskapital	2,79
Ertrag aus der Investition von 235 UKL je t (vgl. Fußnote II)	6,33 [1]

1 — Seit Planung der Investition hat sich der erwartete Gewinn durch die Abschaffung der Erstattung bei der Erzeugung um 13,75 UKL je t verringert.

Fußnoten

(I) Im Januar 1977 betrug der Schwellenpreis 142,20 RE/t ohne Berücksichtigung des Ausgleichsbetrages (Beitritt), der Mitte Dezember 1977, und der Erstattung bei der Erzeugung, die mit Juli 1977 ausläuft. Berechnung auf der Grundlage von 1 UKL = 1,7556 RE und eines Bedarfes von 1,7256 t Mais je t Isoglucose.

(II) Beruhend auf einem Kapital von 7,4 Millionen UKL für die Erzeugung von 31 377 t Isoglucose nach Ausschluß von 3,7 Millionen UKL für die Ausweitung des nämlichen Programms, dessen Kosten jedoch einem anderen Erzeugnis angelastet werden.

12. Juli 1977

Voraussichtliche Kosten von Isoglucose

(UKL je t Trockenstoff)

	UKL je t
Kosten für Mais (vgl. Fußnote I)	164,35
zuzüglich Fracht bis Greenwich	5,18
	169,53
abzüglich Ertrag aus Viehfutter und sonstigen Erzeugnissen außer Stärke	62,27
	107,26
Allgemeine Verfahrens- und Umschlagkosten	39,05
Besonderes Isoglucoseverfahren	49,16
Gemeinkosten für Personal	9,79
Gemeinkosten für Forschung und Allgemeines (ohne Zinsen)	4,62
Verkaufskosten	1,01
Vertriebskosten	8,45
Gesamtkosten vor Zinsen	219,34
Verkaufspreis	222,00
Gewinn vor Zinsen	2,66
abzüglich Zinsen von 12,5 % auf das Betriebskapital	2,79
Ertrag aus der Investition von 235 UKL je t (vgl. Fußnote II)	— 0,13 [1]

1 — Seit Planung der Investition hat sich der erwartete Gewinn durch die Abschaffung der Erstattung bei der Erzeugung um 13,75 UKL je t verringert.

Fußnoten

(I) Im Januar 1978 betrug der Schwellenpreis 149,30 RE/t bei einem Währungsausgleichskoeffizienten von 1,323 und einem Währungsausgleichsbetrag von 20,63 UKL. Berechnung auf der Grundlage von 1 UKL = 1,70463 RE und eines Bedarfes von 1,7256 t Mais je t Isoglucose.

(II) Beruhend auf einem Kapital von 7,4 Millionen UKL für die Erzeugung von 31 377 t Isoglucose nach Ausschluß von 3,7 Millionen UKL für die Ausweitung des nämlichen Programms, dessen Kosten jedoch einem anderen Erzeugnis angelastet werden.

(III) Die genannten Zahlen berücksichtigen die vorgesehene besondere Abgabe auf Isoglucose (Glucosesirup mit hohem Fruchtzuckergehalt) nicht.

(IV) Die Verarbeitungs- und die Gemeinkosten beruhen auf dem Kostenniveau des Wirtschaftsjahres 1976/77; sie wurden nicht entsprechend der Inflation erhöht. Unter Berücksichtigung der Inflation hätten sie um bis zu 16 % erhöht werden müssen.

2. Zucker

Die Klägerin wirft Rat und Kommission vor, daß sie in ihren Klagebeantwortungen nur ein bruchstückhaftes Bild des gemeinschaftlichen Zuckermarktes gäben und insbesondere keine Details zu den wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der B-Quotenabgabe vorlegten, auf der die Isoglucoseabgabe beruhe.

Die von der Kommission vorgelegten Unterlagen zusammen mit einigen veröffentlichten Statistiken („Les industries sucrières de la CEE" — DAFSA-Analyse) stützten den Vortrag der Klägerin zur Diskriminierung voll und ganz. Offenkundig seien die Zuckerhersteller in den drei Jahren vor dem Erlaß der Verordnung *keinerlei* Zwängen aus der Zuckerregelung unterlegen, wohingegen nunmehr, da die Produktionsabgabe für B-Quotenzucker nach der Klagebeantwortung der Kommission wahrscheinlich auf den vollen Betrag von 9,85 RE steigen werde, von den Isoglucoseherstellern verlangt werde, einen beträchtlichen, völlig unangemessenen Teil der Kosten dieser Regelung zu tragen. Darüber hinaus sei jede Abgabe, die während der laufenden Periode hätte gezahlt werden müssen, mehr als ausgeglichen durch den nach den eigenen Angaben der Kommission um 15 % höheren Gemeinschaftspreis von Zucker, *selbst wenn man die B-Quote allein betrachte;* die B-Quote könne jedoch nicht für sich allein gesehen werden. Da schließlich für die A-Quote (als Ergebnis des Drucks von Zuckerherstellern) ein künstlicher, absurd hoher Preis festgesetzt worden sei, werde die B-Quote im allgemeinen nicht ausgeschöpft; so habe die B-Quotenherstellung im Wirtschaftsjahr 1975/76 mit 1 069 000 t nur *ein Achtel* der A-Quotenherstellung von 8 529 000 t betragen.

3. Angebliche Rechtfertigung für die Produktionsabgabe auf Isoglucose

Schließlich wendet sich die Klägerin gegen die Argumente der Kommission zu dem Nutzen, den die Isoglucose angeblich aus dem Garantiepreis von Zucker ziehe, und zu dem Beitrag zu den gemeinschaftlichen Ausfuhrkosten. Diese beiden Argumente könnten jedenfalls nicht kumulativ verwandt werden.

Zur Rechtslage

Die Klägerin nimmt zu bestimmten Rechtsausführungen der Beklagten, insbesondere zu den folgenden Punkten, Stellung:

1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Unter anderem trägt die Klägerin vor, wenn es wirklich das Ziel der Abgabe gewesen wäre, Isoglucosehersteller *ihren Teil* der Kosten für den Absatz des Überschußzuckers tragen zu lassen, so hätte die der Isoglucose auferlegte Belastung offenkundig ihrem Anteil am Gesamtmarkt *entsprechen* müssen. Wenn die geschätzte Gesamtisoglucoseerzeugung 350 000 t (ungefähr eine drittel Million), die geschätzte Gesamtzuckerherstellung 11 Millionen t betragen habe, so hätte die von der Isoglucose zu tragende entsprechende Belastung $^1/_{33}$ oder *3 %* der Gesamtbelastung betragen müssen. Daher sei die auferlegte Abgabe offenkundig unverhältnismäßig und übermäßig.

2. Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik

Nach Auffassung der Klägerin muß der Zuckermarkt im Rahmen der gemeinschaftlichen Zuckerregelung stabilisiert werden; da es den Gemeinschaftsbehörden offenkundig nicht gelungen sei, diesen Markt zu stabilisieren, und da sie erhebliche Überschüsse zu hohen Preisen geschaffen hätten, könnten sie nunmehr nicht rechtmäßig versuchen, diese Lage

dadurch zu bereinigen, daß sie die Herstellung von Isoglucose benachteiligten.

3. Schaden

Je eher die Rechtswidrigkeit der Verordnung festgestellt und die Abgabe beseitigt werde, desto geringerer Schaden werde der Klägerin entstehen. Folglich sei die Klägerin rechtlich verpflichtet, frühzeitig ein Verfahren einzuleiten, um die Schäden gering zu halten; sie hätte nicht angemessen gehandelt, hätte sie die Verluste für mehrere Jahre auflaufen lassen, bevor sie Klage erhoben hätte.

Zur Gewißheit des künftigen Schadens trägt die Klägerin vor, sie habe bereits gezeigt (vgl. Anlage I zur Erwiderung), daß die Insoglucoseherstellung als Folge der Abgabe unrentabel geworden sei. Somit sei die Klägerin offenkundig im Ergebnis gezwungen, die Isoglucoseherstellung abzuwickeln; sie werde gezwungen sein, ihre Investitionskosten abzuschreiben, falls die Verordnung nicht aufgehoben werde. Die Klägerin vermöge nicht zu sehen, wie man behaupten könne, sie habe die Gewißheit des Schadens und den unmittelbaren Kausalzusammenhang mit der angegriffenen Verordnung nicht substantiiert dargelegt.

E — Gegenerwiderung des Rates in den verbundenen Rechtssachen 116/77, 124/77 und 143/77

In seiner *Gegenerwiderung* macht der *Rat* geltend, der Schaden, den die Klägerinnen erlitten hätten, sei Folge ihres unvorsichtigen Marktverhaltens. Ihre Klagen müßten folglich wegen *fehlenden Kausalzusammenhangs* abgewiesen werden, da ihr Schaden, also die mangelnde Rentabilität ihrer Investitionen, in erster Linie auf die Unbesonnenheit zurückzuführen sei, mit der sie sich in der Hoffnung in einen reglementierten Sektor begeben hätten, dessen Vorteile (hohe Garantiepreise) mit denen der verwendeten Rohstoffe zu kumulieren, ohne die Gefahr von ergänzenden Maßnahmen zu berücksichtigen, die im Rahmen dieses Sektors getroffen werden könnten, verblendet durch ihren Glauben an eine Zukkerknappheit und an einen sicheren neuen Markt für verarbeiteten Mais.

— Kausalzusammenhang

Der Rat bemerkt zunächst, die Klägerin in der Rechtssache 143/77 habe im Gegensatz zu den beiden anderen Klägerinnen den Anfang eines Beweises für einen möglichen Kausalzusammenhang zwischen ihrem angeblichen Schaden und der Verordnung Nr. 1111/77 beigebracht, und fügt an, die Ursache für den Schaden, den diese Klägerin erlitten habe, liege nach der von dieser in der Haftungssache 153/77 eingereichten Klageschrift *zeitlich vor dem Erlaß der Verordnung Nr. 1111/77.* In diesem Schriftsatz heiße es nämlich unter anderem (S. 34): *„Die Isoglucoseherstellung wäre nicht unrentabel geworden, wenn die Erstattung bei der Erzeugung nicht abgeschafft worden wäre."*

Im übrigen ergebe sich nunmehr aus den von der Klägerin in der Rechtssache 124/77 als Anlage 1 zu ihrer Erwiderung vorgelegten Zahlen (insbesondere aus dem vom 12. Juli 1977 datierenden Vermerk über „Voraussichtliche Kosten von Isoglucose"), daß *die Produktion auch für diese Klägerin allein aufgrund der Aufhebung der Erstattung bei der Erzeugung,* also aufgrund der Verordnung Nr. 1862/76 des Rates vom 27. Juli 1976, unrentabel geworden sei.

Wie dem auch sei, die vorliegenden Schadensersatzklagen seien jedenfalls *als unzulässig* abzuweisen, weil das Vorbringen der Klägerinnen keineswegs einen *sicheren ursächlichen Zusammenhang* im Sinne des Urteils des Gerichtshofes in den Rechtssachen 56 bis 60/74 *zwischen der Verordnung Nr. 1111/77 und einem möglichen Schaden* aufzeige.

Was insbesondere die Klage der Firma Scholten N.V. betreffe, stütze sich der Rat auf Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung, um diese neue Rüge der Unzulässigkeit noch vorbringen zu können. Das Vorbringen dieser Firma nach Einreichung der Klagebeantwortung in den vorliegenden Rechtssachen durch den Rat stelle nämlich eine neue Tatsache im Sinne des genannten Artikels dar.

— Schwere Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm

Vor der Beantwortung bestimmter Bemerkungen der Klägerinnen zu einer solchen höherrangigen Rechtsnorm, die er erheblich verletzt haben solle, bemerkt der Rat namentlich folgendes zur „potentiellen" Isoglucoseherstellung und zu den auf Gemeinschaftsverordnungen beruhenden wohlerworbenen Rechten:

1. Die potentielle Isoglucoseherstellung und die Substituierbarkeit von Zukker durch Isoglucose

Nach Ansicht des Rates ist offenkundig, daß Isoglucose Zucker nicht völlig ersetzen könne und daß der Marktanteil, der den Verbrauch in Haushalten betreffe, nicht von Isoglucose abgedeckt werden könne. Umgekehrt sei die Substituierbarkeit bei jeglicher industrieller Verwendung groß. Das sei das Problem des flüssigen Zuckers. Es gebe jedoch zwei flüssige Zucker, den einen, der flüssig gehandelt werde, und den anderen, der an einen Verarbeitungsbetrieb in festem Zustand geliefert und von diesem zur Verwendung in wäßrige Lösung überführt werde (bestimmte Verarbeitungsbetriebe stellten ihren flüssigen Zucker selbst aus festem Zucker her).

Der Ausdruck „potentielle Verwendung" von Isoglucose kennzeichne die mögliche Verwendung oder auch die Verwendung, die verwirklicht werden könne. Hierzu legt der Rat die von ihm zusammengestellte Dokumentation vor, aus der sich ergebe, daß, technisch gesehen, nichts dem entgegenstehe, daß Isoglucose in der nächsten Zukunft, vor 1980, in Westeuropa mehr als zwei Millionen t Zucker ersetze, wahrscheinlich aber mindestens eine Million (W. Grosskopf und E. Schmidt, *Saccharose oder Isoglucose*, S. 14—17). Er unterstreicht die katastrophalen Auswirkungen auf den Markt, wenn auch nur eine Millionen t Isoglucose erzeugt würden.

2. Die Frage wohlerworbener Rechte auf eine Regelung

Der Rat stimmt dem klägerischen Vortrag zu, daß es keine wohlerworbenen Rechte auf eine Regelung gebe. Er bemerkt jedoch, im Rahmen einer Regelung, die im einzelnen die Voraussetzungen bestimme, unter denen Marktbürger während einer bestimmten Zeit Vorteile genössen, erlangten diese zwar nicht stricto sensu „wohlerworbene Rechte', jedoch sei ihr Vertrauen in diese Regelung geschützt. Das gelte für das Interesse der Zuckerfabriken an dem mit der Verordnung Nr. 3330/74 eingeführten Quotensystem.

3. Verletzung des Artikels 39 des Vertrages

Der Rat bemüht sich, gegen verschiedene Beanstandungen durch die Klägerinnen zu begründen, weshalb er bestimmte in diesem Artikel genannte Ziele anderen gegenüber bevorzugt habe.

4. Die Rügen der Diskriminierung, der Unverhältnismäßigkeit und des Ermessensmißbrauchs

Der Rat bestreitet das allen Erwiderungen gemeinsame Vorbringen, die Abgabe belaste A- und B-Zucker mit 2,82 % sei-

nes Preises (also des Interventionspreises), Isoglucose aber mit 14,45 % desselben Preises; er bestreitet auch, daß diese Zahlen, die im Verhältnis von *1 zu 5,2* stünden, Zeichen der *Diskriminierung* von Isoglucose gegenüber Zucker seien. Die Isoglucosehersteller hätten zunächst untersuchen müssen, ob ihr Erzeugnis nicht eine Vorzugsbehandlung genieße, da sich sein Verkaufspreis — dank der Zuckerregelung — nicht nach Angebot und Nachfrage, sondern nach der Zukkerregelung bestimme; dann erst hätten sie den Nachweis versuchen können, daß ihr Erzeugnis einer diskriminierenden Abgabe unterliege. Mangels dieses Vergleiches könnten sie nicht behaupten, daß Zucker und Isoglucose gleichartige Erzeugnisse seien, die unterschiedlich behandelt würden, da *objektiv* unterschiedliche Lagen vorlägen. Folge man den Überlegungen der Klägerinnen, so sei man zu sehr versucht, die Verordnung Nr. 1110/77 zu vergessen, die die Verbindung zwischen den beiden Abgaben herstelle und den in der Verordnung Nr. 1111/77 festgesetzten Abgabenbetrag für Isoglucose rechtfertige.

Natürlich seien die Klägerinnen der Meinung, daß diese in der Verordnung Nr. 1110/77 vorgenommene Verbindung einen *Ermessensmißbrauch* darstelle: Ein unrentables Erzeugnis, Zucker, solle auf Kosten eines rentablen Erzeugnisses, der Isoglucose, „flott gemacht" werden. Der Rat habe bereits Gelegenheit gehabt, dieses Vorbringen in seinen verschiedenen Formen zurückzuweisen.

Der Rat hält das Vorbringen der *Unverhältnismäßigkeit* der Isoglucoseabgabe gegenüber der Zuckerabgabe für schlecht begründet, da es gerade die Wirkung der Verordnungen Nr. 1110/77 und Nr. 1111/77 gewesen sei, die Zunahme der Isoglucoseherstellung auch an die steigenden Ausfuhrkosten für den Zuckerüberschuß zu binden.

5. Der Rat hält seine Ausführungen zum System der Verordnung Nr. 1111/77 für ausreichend, so daß er sich nicht mehr gegenüber dem Vorwurf einer *Verletzung der Gewerbefreiheit,* also von *Grundfreiheiten,* rechtfertigen müsse.

6. Verletzung der Rechtssicherheit wegen Fehlens von Übergangsmaßnahmen

Der Rat macht namentlich geltend, Artikel 18 der Verordnung Nr. 1111/77 habe nicht den Zweck, den die Klägerinnen in ihm sehen wollten. Es handele sich um eine Bestimmung für „laufende Verträge", wie sie bei der Änderung von Agrarregelungen üblich sei.

Hier sei ein anderer Fall gegeben. Die Verordnung Nr. 1111/77 gehe von einer rechtmäßigen Zuckerregelung aus und binde jede Entwicklung der Isoglucoseherstellung an die Unzuträglichkeiten, die diese Entwicklung der Zuckerregelung, von der im übrigen die Isoglucose profitiere, bereiten könne.

F — Gegenerwiderung der Kommission in den drei Rechtssachen

— Zum Sachverhalt

In ihrer *Gegenerwiderung* behandelt die *Kommission insbesondere die folgenden Punkte:*

1. Die Substituierbarkeit von Zucker durch Isoglucose

Die Kommission hält daran fest, daß Isoglucose Zucker in den meisten industriellen Verwendungen dieses Erzeugnisses (einschließlich kristallisierten Zukkers) ersetzen könne, und daß der potentielle Markt auf lange Sicht bis zu 30 % des Gesamtzuckerverbrauchs in der Gemeinschaft darstellen könne. Zur Unterstützung dieser Behauptung fügt die Kommission ihrer Gegenerwiderung

einen Auszug aus der Untersuchung von Ehle „Die Konkurrenzsituation zwischen Zucker aus Rüben und Zucker aus Mais in der Bundesrepublik Deutschland" (S. 83) bei.

2. Die Produktionskosten

Die Kommission bestätigt, daß sie zur Zeit der Unterbreitung ihres Vorschlages ebensowenig über Zahlen hinsichtlich der absoluten und relativen Produktionskosten von Isoglucose und flüssigem Zukker verfügt habe, wie sie heute darüber verfüge. Die von der Klägerin in der Rechtssache 124/77 vorgelegten Zahlen seien nur Schätzungen (einige seien mit besonderer Vorsicht zu betrachten), da deren Fabrik noch nicht mit der Produktion begonnen habe.

3. Die Rohstoffe

Die Kommission bemerkt, daß die Klägerin in der Rechtssache 143/77, die der Kommission namentlich vorgeworfen habe, die Bedeutung von Isoglucose für die Maiserzeuger zu bagatellisieren, die von der Kommision unterbreiteten Zahlen zur Versorgung der Gemeinschaft mit Mais nicht bestreite. Im übrigen müßten die stark defizitäre Maiserzeugung in der Gemeinschaft und die Überschußerzeugung von Zuckerrüben ausgeglichen werden.

— Zur Rechtslage

Zur *Zulässigkeit der Klagen* hält die Kommission im vollen Umfange ihre Ausführungen in den Klagebeantwortungen aufrecht und entwickelt sie weiter, um auf die verschiedenen in den Erwiderungen vorgebrachten Argumente einzugehen.

Zur *Begründetheit der Klagen* entwickelt die Kommission ihre Argumentation anhand der Rügen der Klägerinnen, insbesondere der folgenden:

1. Verletzung des Diskriminierungsverbots

Zur Rechtssache 116/77 führt die Kommission aus, die Isoglucoseherstellung sei nur eine der Tätigkeiten der Stärkeindustrie, für deren zahlreiche Einzelprodukte vielfache Absatzmöglichkeiten beständen; die Zuckerindustrie, ihre Konkurrenz, sei in ihrer Produktion und somit in ihren Absatzmärkten in viel höherem Maße spezialisiert. Ein objektiv begründeter Vergleich müsse daher auf der Ebene der Marktteilnehmer erfolgen, nicht abstrakt auf der Ebene der „Erzeugnisse".

Um die Behauptung der Klägerin zu widerlegen, die Zuckerfabriken, die B- und C-Zucker herstellten, seien nur eine verschwindende Minderheit der Zuckerhersteller insgesamt, legt die Kommission in der Anlage zu ihrer Gegenerwiderung eine Statistik über die Zahl der Unternehmen vor, die bis zum Wirtschaftsjahr 1977/78 B- und C-Zucker hergestellt hätten. Aus dieser Statistik ergebe sich, daß — abgesehen von dem Wirtschaftsjahr 1968/69, in dem die gemeinsame Marktorganisation zum ersten Mal angewendet worden sei — die Zahl der Unternehmen, die B-Zucker hergestellt hätten, 76 bis 90 % der Gesamtzahl der Zuckerhersteller ausmache, während 5 bis 44 % der Betriebe C-Zucker hergestellt hätten. Diese Zahlen zeigten entgegen der Auffassung der Klägerin, daß der von der Kommission vorgenommene Vergleich mit einem Zuckerhersteller, der alle drei Zuckerarten produziere, wirtschaftlich begründet sei. Die von der Klägerin (in der Ergänzung ihrer Erwiderung) formulierten Einwände gegen die Berechnung der Kommission zeigten nur, daß diese es ablehne, sich mit einem konkurrierenden Zuckererzeuger vergleichen zu lassen, der sich in einer vergleichbaren Lage befinde, nämlich ebenfalls spät auf den Markt gekommen sei

und die Höchstlast der Produktionsabgabe trage.

2. Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Die Klägerin in der Rechtssache 124/77 behaupte weiterhin, wenn es Ziel der Abgabe sei, die Isoglucose ihren Teil der Kosten tragen zu lassen, den der Absatz des Überschußzuckers erfordere, dann müsse die ihr auferlegte Belastung dem Anteil am Gesamtmarkt entsprechen, den sie innehabe. Die Klägerin schätze diesen Anteil auf 3 %. Unter Anwendung der klägerischen Methode und unter Benutzung der Zahlen, die sie hinsichtlich der Isoglucoseherstellung geliefert habe, berechnet die Kommission den tatsächlichen Beitrag der Isoglucose auf nur 2,6 % der Gesamtbelastung, die die Ausfuhr des im Wirtschaftsjahr 1977/78 auf dem gemeinsamen Markt erwarteten Zuckerüberschusses nach sich ziehen werde. Die richtige Methode bestehe darin, die Abgabe auf eine Tonne Isoglucose mit den Absatzkosten für die Tonne Zucker zu vergleichen, die diese Tonne Isoglucose aus dem gemeinsamen Markt verdränge. So gesehen könne eine Abgabe, die kaum mehr als einem Fünftel der Kosten entspreche, die der Gemeinschaftshaushalt zu tragen habe, schwerlich als unverhältnismäßig erachtet werden.

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 Isoglucose 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 Isoglucose, an die Stelle von Zukker zu treten, und über die künftigen Möglichkeiten der Isoglucoseherstellung 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 Isoglucose betrafen (Vorschlag der Kommission vom 11. Februar 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 Isoglucose).

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 Isoglucose 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 Isoglucose (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 vorge-

sehenen Produktionsabgabe für Isoglucose bestimmt habe. Sie sei diese Frage wie folgt angegangen: Da Isoglucose 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 Isoglucoseherstellung 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 Isoglucoseabgabe 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 Isoglucoseabgabe 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 Isoglucoseabgabe vorsähen.

b) Die Kommission legt im Anhang die maßgeblichen Informationen über die Eignung der Isoglucose, an die Stelle von Zucker zu treten, und über die künftigen Möglichkeiten der Isoglucoseherstellung 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 hygienischen Eigenschaften von Isoglucose 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 Marktordnung gehandelt hätte.

Antwort der Kommission

Die Kommission führt aus, sie habe die biochemischen und hygienischen Eigenschaften von Isoglucose 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 Isoglucose aus wirtschaftlicher Sicht vergleichbare Eigenschaften wie herkömmlicher flüssiger

Zucker habe. Zur Verdeutlichung legt die Kommission in einem Anhang Angaben vor, die von Isoglucoseherstellern 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 der „Unterstützung" der Zuckererzeuger durch eine Beschränkung der Isoglucoseerzeuger dienen sollen. Er hält im übrigen den Ausdruck „anderer Sektor" nicht für angemessen, um Isoglucose von Zucker 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 Erzeugnise 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 die 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 gleichartigen Erzeugnissen (wieder) herzustellen. So hätten die Gemeinschaftsbehörden nichtlandwirtschaftlichen Erzeugnissen, also solchen außerhalb des Anhangs II, die aber nach normalem Sprachgebrauch 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. August 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 Erzeugnisen (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 widerspreche 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 Isoglucosehersteller, 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 Isoglucose 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 Isoglucose 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 Isoglucose 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 Isoglucose 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 Rechtsache 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 Isoglucose, Zucker und flüssiger Zucker hergestellt werde. Jedoch hätten die „Isoglucosepartei" 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 Isoglucose und bei der Raffinerie Tirlemontoise SA für Zucker.

Wie mit der Kommision 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 Laufe 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 Isoglucose, von der in der Erwiderung in der Rechtssache 116/77 die Rede sei, sei eine von der Generaldirektion 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 der 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. Juni 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 Zuckermarkts beauftragt sind. Eine Weitergabe an Dritte ist untersagt."

Zusatzfrage an die Kommission

Die Kommission hat auf Seite 26 ihrer Klagebeantwortung in der Rechtssache 116/77 ein Beispiel angeführt, das zeigen sollte, daß die den Isoglucoseherstellern 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 Zukkerwirtschaftsjahrs 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. Die 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-Zukker 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 Zukkerrüben der gleiche Preis wie für Zukkerrüben 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 — Fortgang des Verfahrens und verbundene Geschehnisse

A — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 24. Mai 1978 haben die Firma G. R. Amylum N. V., vertreten durch Rechtsanwalt M. Waelbroeck, Brüssel, die Firma Tunnel Refineries Ltd., vertreten durch Barrister F. Jacobs, Middle Temple, London, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch seinen Bevollmächtigten Daniel Vignes im Beistand von A. Brautigam und D. G. Lawrence, Mitgliedern seines Juristischen Dienstes, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Bevollmächtigten J. H. J. Bourgeois und R. Wainwright im Beistand von H. Bronckhorst und J. Delmoly, Mitgliedern ihres Juristischen Dienstes, mündliche Erklärungen abgegeben.

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

B — 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 145/77 *(Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce)* und Klägerin in der Rechtssache 124/77, im Rahmen der verbundenen Rechtssachen 116, 124 und 143/77 beantragt, der Gerichtshof möge bestimmte Unterlagen berücksichtigen, auf die er mit Schreiben der Firma G. R. Amylum NV vom 7. August 1978 hingewiesen worden sei und die sich auf den Preis von auf C-Zucker entfallende Zuckerrüben für das Wirtschaftsjahr 1977/78 bezögen.

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 25. Oktober 1978 (verbundene Rechtssachen 103 und 145/77, *Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce* und *Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce* — Slg. 1978, 2037) ausgeführt, soweit er diesem Antrag Folge leiste, müsse er dies sowohl in den verbundenen Rechtssachen 116, 124 und 143/77 als auch in den Rechtssachen 103 und 145/77 tun. Der Gerichtshof hat es aus den in den Entscheidungsgründen zum vorgenannten Urteil wiedergegebenen Gründen nicht für erforderlich erachtet, diesem Antrag zu entsprechen.

Aus den gleichen Gründen hat der Gerichtshof es abgelehnt, einem mit Schreiben vom 25. September 1978 nach Artikel 60 und 61 der Verfahrensordnung gestellten Antrag der Kommission Folge zu leisten, ihr die Vorlage des zweiten und dritten Teils der vergleichenden Untersuchung der Produktionskosten von Isoglucose einerseits und von Zucker, flüssigem Zucker und Invertzucker andererseits zu gestatten, die von der privaten Firma Klynveld-Turquands DTG & Co. durchgeführt worden sei, und, falls es der Gerichtshof für erforderlich erachte, die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung anzuordnen.

C — Das Urteil des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1978 (verbundene Rechtssachen 103 und 145/77)

In diesem Urteil hat der Gerichtshof auf die ihm vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, vorgelegten Fragen im Wege der Vorabentscheidung für Recht erkannt, daß die Verordnung Nr. 1111/77 des Rates insoweit ungültig sei, als in ihren Artikeln 8 und 9 eine Produktionsabgabe für Isoglucose in Höhe von 5 RE je 100 kg Trockenstoff für den dem Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 entsprechenden Zeitraum eingeführt worden sei. Der Gerichtshof hatte festgestellt, daß die Bestimmungen dieser Verordnung, mit denen eine Produktionsabgabenregelung für Isoglucose eingeführt worden war, gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz, der im Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 des Vertrages einen besonderen Ausdruck gefunden habe, verstießen. Er hat jedoch hinzugefügt, seine Antwort belasse dem Rat die Befugnis, alle mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren zweckdienlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Funktionieren des Süßmittelmarktes sicherzustellen.

D — Wiedereröffnung des schriftlichen Verfahrens in den verbundenen Rechtssachen 116, 124 und 143/77 und Abtrennung der Rechtssache 143/77

Mit Schreiben vom 21. November 1978 hat der Gerichtshof die Klägerinnen in den drei Rechtssachen aufgefordert, das schriftliche Verfahren zu ergänzen, schriftsätzlich insbesondere ihre Verluste und den Kausalzusammenhang zwischen diesen Verlusten und dem Verhalten der Gemeinschaft näher aufzuzeigen und namentlich im Lichte der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere des Urteils vom 25. Mai 1978 (verbundene Rechtssachen 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH und Co. KG u. a./Rat und Kommission* — Slg. 1978 1209) darzulegen, ob die möglicherweise entstandenen Verluste ihrer Art nach der Gemeinschaft nach Artikel 215 EWG-Vertrag überbürdet werden könnten.

Auf dieses Ersuchen hin haben die klägerischen Firmen ergänzende Schriftsätze eingereicht. Rat und Kommission haben mit zusätzlichen schriftlichen Erklärungen geantwortet.

Die Firma Koninklijke Scholten-Honig NV, Klägerin in der Rechtssache 143/77, hat darum ersucht, einige der in der ihrem ergänzenden Schriftsatz beigefügten Schadensschätzung enthaltenen Daten vertraulich zu behandeln. Der Gerichtshof hat diese Rechtssache demzufolge mit Beschluß vom 7. März 1979 von den Rechtssachen 116 und 124/77 abgetrennt.

E — Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung

Der Gerichtshof hat die Klägerin Tunnel Refineries Ltd. ersucht, zusätzliche Unterlagen zu ihrer Schadensbewertung einzureichen (vgl. unten VIII), und auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung wiederzueröffnen und sie auf die Frage zu beschränken, ob die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft auch unter Berücksichtigung des Verhaltens der Klägerinnen grundsätzlich hinsichtlich eines oder mehrerer Punkte der Schadensersatzklagen der Klägerinnen ausgelöst sei; Beweisfragen und Fragen zur genauen Berechnung des Umfangs eines möglicherweise festgestellten Schadens hat er gegebenenfalls einem späteren Verfahrensabschnitt vorbehalten.

VI — Anträge der Parteien in der Rechtssache 116/77

Die *Klägerin* beantragt förmlich,

— festzustellen, daß die Haftung der Gemeinschaft durch das Inkrafttreten der Artikel 8 und 9 der Verordnung Nr. 1111/77 des Rates und das der Verordnung Nr. 1468/77 der Kommission ausgelöst ist,

— der Klägerin als Ersatz des ihr bis zur Einreichung ihres Schriftsatzes entstandenen Schadens einen Betrag von 106 612 456 BFR zuzüglich 7 % Zinsen bis zum Tage der tatsächlichen Zahlung zuzusprechen,

— der Klägerin den Anspruch auf vollen Ersatz des Schadens vorzubehalten, den sie erleiden könnte, wenn sie dadurch zur Schließung ihrer Isoglucosefabrik gezwungen würde, daß die beklagten Organe hinsichtlich der Anwendbarkeit der vorgenannten Bestimmungen auf die dem Wirtschaftsjahr 1977/78 folgenden Zuckerwirtschaftsjahre nicht die Konsequenzen aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1978 zögen,

— die Beklagten zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Rat und *Kommission* beantragen, die Schadensersatzklage als unbegründet abzuweisen und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

VII — Zusammenfassung der Erklärungen der Parteien

A — Rechtssache 116/77

Die *Klägerin* trägt namentlich folgendes vor:

1. Zum Schaden

Die Klägerin beschränkt sich darauf, den Betrag des ihr aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1111/77 des Rates bis zur Einreichung ihres Schriftsatzes entstandenen Schadens anzugeben; sie müsse sich jedoch so lange das Recht vorbehalten, Ersatz für den gesamten Schaden zu verlangen, der daraus folgen könnte, daß sie ihre Isoglucosefabrik schließen müsse, als die beklagten Organe noch nicht zu den Konsequenzen Stellung genommen hätten, die sie aus dem Urteil vom 25. Oktober 1978 hinsichtlich der Isoglucoseregelung ziehen würden. Diesen Verlust habe sie in ihrer Klageschrift auf 777 Millionen BFR geschätzt.

Im Augenblick lasse sich der infolge des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1111/77 eingetretene Schaden auf der Grundlage der Daten des dem Schriftsatz beigefügten Vermerks wie folgt zusammenstellen:

a) Rückgang des Deckungsbeitrags aufgrund der Ersetzung der Isoglucoseverkäufe durch anderweitige Verkäufe	72 723 229 BFR
b) Zinsen aus a)	2 936 798 BFR
c) Rückgang des Deckungsbeitrags aufgrund der Verringerung der Vermahlung	28 482 539 BFR
d) Zinsen aus c)	2 187 182 BFR
e) Kosten für eine Bürgschaft der Société Générale de Banque	182 708 BFR
f) Für die Wahrung der klägerischen Interessen vor den belgischen Behörden entstandene Kosten	100 000 BFR
Gesamt:	106 612 456 BFR

2. Zur Rechtswidrigkeit der Schadensursache

Die beanstandete Handlung sei die Verordnung Nr. 1111/77. Es handele sich dabei um einen Rechtsetzungsakt, der eine wirtschaftspolitische Maßnahme enthalte und der folglich nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag nur durch „eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm" auslösen könne (vgl. insbesondere Rechtssache 5/71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt* — Slg. 1971, 975; verbundene Rechtssachen 54 bis 60/76, *Compagnie industrielle du comté de Loheac* — Slg. 1977, 645). Es sei deshalb zu untersuchen, ob diese Voraussetzung im vorliegenden Falle erfüllt sei.

1) Zur Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm

Die Klägerin glaubt sich im Recht, wenn sie die Verletzung einer solchen Rechtsnorm, nämlich des in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag enthaltenen grundlegenden Prinzips der Nichtdiskriminierung, geltend mache, wegen dessen Verletzung der Gerichtshof die Verordnung Nr. 1111/77 mit Urteil vom 25. Oktober 1978 aufgehoben habe.

2) Zur „hinreichend qualifizierten" Verletzung der höherrangigen Rechtsnorm

a) Die Klägerin möchte sich der Auffassung von Generalanwalt Capotorti anschließen, „daß der Begriff der hinreichend qualifizierten Verletzung sich in dem Begriff einer Verletzung eines Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts erschöpft oder sogar zu einem überflüssigen Zusatz wird, wenn man bereits geklärt hat, daß die Haftung die Verletzung einer für die einzelnen subjektive Rechte begründenden, höherrangigen Rechtsnorm voraussetzt" (Schlußanträge in der Rechtssache *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe*). Da die Klägerin bewiesen habe, daß die Gemeinschaftsorgane gegen ein für das Funktionieren des Vertrages grundlegendes Prinzip verstoßen hätten, sei der Schluß zwingend, daß sie ein Recht auf Schadensersatz zu Lasten der Gemeinschaft habe.

b) Es sei jedoch auch denkbar, daß die „hinreichend qualifizierte Verletzung" nicht vom Rang und der Bedeutung der verletzten höherrangigen Rechtsnorm, sondern von der Schwere des Verschuldens, also von seiner *Offensichtlichkeit*, abhänge.

Selbst dann aber sei festzustellen, daß der Rat die Lage der Isoglucosehersteller *offenkundig* falsch beurteilt habe, als er ihnen eine Produktionsabgabe auferlegt habe, deren Höhe offenkundig das überschritten habe, was erforderlich gewesen sei, um die Produktions- und Absatzbeschränkungen vom Zuckermarkt auf den Isoglucosemarkt zu übertragen. In seinem Urteil vom 25. Oktober 1978 habe der Gerichtshof zunächst die vom Rat falsch beurteilten Gesichtspunkte beschrieben und dann festgestellt, daß die den Isoglucoseherstellern auferlegte Belastung „offenkundig unbillig" sei (Randnr. 82 der Entscheidungsgründe). Dem Rat sei somit schweres Verschulden vorzuwerfen, das die Haftung der Gemeinschaft auslöse.

c) In dem Urteil in der Rechtssache *HNL* habe der Gerichtshof bei der Prüfung der Frage, wann das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten habe, auf die schädlichen Auswirkungen auf die Klägerin abgestellt. Demgemäß könne „es den einzelnen auf den in die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft fal-

lenden Gebieten zugemutet werden ... in vernünftigen Grenzen gewisse schädliche Auswirkungen einer Rechtsvorschrift auf ihre Wirtschaftsinteressen ohne Anspruch auf Entschädigung aus öffentlichen Mitteln hinzunehmen, selbst wenn die Vorschrift für ungültig erklärt worden ist" (Randnr. 6 der Entscheidungsgründe).

Die Klägerin halte eine derart enge Auslegung zwar für unberechtigt, erkläre sich aber bereit aufzuzeigen, daß die angegriffenen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1111/77 des Rates „schädliche Auswirkungen auf ihre Wirtschaftsinteressen, die die vernünftigen Grenzen überschreiten", gehabt haben.

3. Zum außergewöhnlichen Schaden

Im Unterschied zu der Lage der Klägerinnen in der Rechtssache *HNL* habe die Verordnung Nr. 1111/77 des Rates leicht feststellbare Unternehmen betroffen, deren Zahl begrenzt gewesen sei und welche die Gemeinschaft ohne Schwierigkeiten habe kennen können. Aufgrund der beschränkten Anzahl der betroffenen Unternehmen hätten sie jeweils einen hinreichend erheblichen Schaden erlitten. Um sich hiervon zu überzeugen, genüge es, den von der Klägerin eingeklagten Betrag zu betrachten. Die Schwere des Schadens stehe somit wegen seiner Höhe sowie deswegen fest, weil er eine beschränkte Gruppe von Unternehmen betroffen habe, die leicht benannt werden könnten. Anders als die in der Rechtssache *HNL* beanstandete Maßnahme, die die Klägerinnen nur indirekt betroffen habe, habe die Auferlegung einer diskriminierenden Belastung auf die Isoglucoseherstellung in der vorliegenden Rechtssache eine unmittelbare Inzidenz, die sich folglich sehr viel stärker auf die Rentabilität der von der Klägerin hergestellten Isoglucose auswirke, da die Abgabe aufgrund des Wettbewerbs mit Zucker nicht auf die Verkaufspreise abgewälzt werden könne.

4. Zum Kausalzusammenhang

Offenkundig sei die Ursache des Schadens die unmittelbare Folge der in den Artikeln 8 und 9 der Verordnung Nr. 1111/77 vorgesehenen Erhebung der Produktionsabgabe auf Isoglucose. Hiervon könne man sich durch die Feststellung überzeugen, daß der Gewinn der Klägerin seit November 1978, als die Auswirkungen der Beseitigung der Abgabe eben spürbar geworden seien, angefangen habe zu steigen.

Auch habe die Klägerin alle möglichen Maßnahmen ergriffen, um ihren Schaden möglichst gering zu halten. So habe sie alles getan, um ihr Produktionsniveau zu halten, wobei sie den Rückgang des Isoglucoseabsatzes durch anderweitige Verkäufe ausgeglichen habe, selbst wenn diese häufig weniger rentabel gewesen seien. Der eingeklagte Betrag, 106 612 456 BFR, stelle kaum mehr als die Hälfte der Produktionsabgabe dar, die sie im fraglichen Zeitraum (Juli 1977 bis Oktober 1978) gezahlt hätte — nämlich 202 467 440 BFR —, wenn sie keine Maßnahmen ergriffen hätte, um den Schaden gering zu halten.

5. Zum Schaden der Klägerin (Anlage I zu ihrem Schriftsatz)

Hierzu fügt die Klägerin ihrem Schriftsatz in der Anlage einen Vermerk mit Tabellen bei.

Einleitend stellt sie fest, in der Zeit von Juli 1977 bis Oktober 1978 habe die Isoglucoseabgabe eine Verringerung der Verkäufe dieses Erzeugnisses erforderlich gemacht. Aufgrund der Produktionsabgabe sei der Deckungsbeitrag der Isoglucose unter den der Grenzverkäufe von Stärke und Glucose gesunken. Die Klägerin habe sich darum bemüht, ihren Verlust soweit wie möglich dadurch zu

beschränken, daß sie andere Erzeugnisse als Isoglucose verkauft habe.

In den ersten Monaten habe man jedoch keine Absatzmöglichkeiten für diese anderweitigen Erzeugnisse finden können. Unter diesen Umständen habe die Verringerung der Isoglucoseherstellung eine Verringerung der Vermahlung zur Folge gehabt. (Die normale Vermahlung belaufe sich auf 1 050 t Mais je 24 h während 8 000 h pro Jahr. Diese Zahlen stellten die Projektion der im vorhergegangenen Jahr gemahlenen Menge dar.) Der Klägerin sei deshalb der Gewinn aus der der nicht durchgeführten Vermahlung entsprechenden Menge Isoglucose entgangen.

Die Klägerin habe nicht nur keine neuen Kunden für Isoglucose mehr annehmen können, es sei darüber hinaus zur Verringerung ihrer Verluste unumgänglich geworden, die bereits bestehende Kundschaft in dem Maße abzubauen, in dem sich andere Absatzmöglichkeiten gefunden hätten. Aus Rentabilitätsgründen habe man eine Auswahl unter diesem Kundenkreis treffen müssen: Die mit den höchsten Transportkosten belasteten Lieferungen seien eingestellt worden. Man habe auf alle Kunden, die sich außerhalb eines Umkreises von 350 km um die Fabrik in Aalst befunden hätten, verzichtet. Außerdem habe man das Bemühen um neue Kundschaft vollkommen eingestellt.

Seit dem Urteil habe man dieses Bemühen wieder aufgenommen; die Verkäufe seien sofort außerordentlich stark angewachsen. Die derzeitige Lage lasse erwarten, daß die Höchstkapazität kaum mehr als vier Monate nach dem Urteil erreicht sein werde.

Die Klägerin habe einen Verlust auch dann noch erlitten, als sie andere Absatzmöglichkeiten gefunden habe, da die Verkäufe der anderweitigen Erzeugnisse zwar rentabler gewesen seien als die Verkäufe von durch die Abgabe belasteter Isoglucose, aber dennoch nicht den gleichen Gewinn ermöglicht hätten, der aus den Verkäufen von unbelasteter Isoglucose während der gleichen Zeit gezogen worden wäre. Daraus folge ein Verlust in Höhe der Differenz zwischen dem Deckungsbeitrag, der aus der nicht verkauften Isoglucose erwirtschaftet worden wäre, und demjenigen aus dem Verkauf der anderweitigen Erzeugnisse.

Zur genauen Berechnung des Verlustes, der auf dem Ersatz des Isoglucoseabsatzes durch den Absatz anderweitiger Erzeugnisse und auf dem Rückgang der Vermahlung während der ersten drei Monate beruhe, sei insbesondere folgendes auszuführen:

1) Rückgang des Deckungsbeitrags aufgrund des Ersatzes der Isoglucoseverkäufe durch Verkäufe anderweitiger Erzeugnisse

Der durch den Absatz anderweitiger Erzeugnisse entstandene Verlust sei wie folgt berechnet worden: Während des fraglichen Zeitraums (Juli 1977 bis Oktober 1978) habe man für jeden Monat die Differenz zwischen dem Abgabepreis ab Fabrik und den den anderweitigen Erzeugnissen zurechenbaren Kosten errechnet und diesen Deckungsbeitrag mit demjenigen von Isoglucose verglichen. Den Beitrag der nicht verkauften Isoglucose habe man auf der Grundlage des durchschnittlichen Monatsbeitrags der während des gleichen Zeitraums verkauften Isoglucose berechnet.

Zurechenbare Kosten seien alle Kosten, die unmittelbar proportional zu der Anzahl hergestellter Einheiten seien. Die zurechenbaren Kosten seien die Summe der Ausgaben für Rohstoffe (Mais), Zutaten, Verpackung und Energie. In den zurechenbaren Kosten seien nicht enthalten Löhne, Unterhaltungs- und Herstel-

lungskosten, Verkaufskosten, Abschreibungen und allgemeine Kosten beliebiger Art.

Die Isoglucose zurechenbaren Kosten seien die zurechenbaren Kosten, die das Wirtschaftsprüfungsbüro Klynveld-Turquands DTG & Co. auf Ersuchen der Kommission im Bericht vom 23. März 1978 ermittelt habe (Report on a Cost Price Calculation of Isoglucose, issued to the European Economic Community, Division III/A/3). Dieser Bericht sei Teil der dem Gerichtshof vorgelegten Akten. Die zurechenbaren Kosten und der Verkaufspreis der anderweitigen Erzeugnisse sowie der Verkaufspreis von Isoglucose seien auf der Grundlage von Buchungsunterlagen der Klägerin errechnet worden.

Die Klägerin legt Erläuterungen zu den in der Anlage beigefügten Tabellen über folgende Gegenstände vor:

— Tabelle 1: Monatliche der Isoglucose zurechenbare Kosten, berechnet nach dem Bericht von Klynveld-Turquands DTG,

— Tabelle 2: Verkaufspreis von Isoglucose und Deckungsbeitrag,

— Tabelle 3: Verkaufspreis der anderweitigen Erzeugnisse und Deckungsbeitrag,

— Tabelle 4: Unterschied zwischen dem Deckungsbeitrag der anderweitigen Erzeugnisse und demjenigen von Isoglucose,

— Tabelle 5: Verzeichnis der anderweitigen Verkäufe,

— Tabelle 6: Aufgegebenes Verkaufspotential.

Auf der Grundlage der in diesen Tabellen enthaltenen Daten macht die Klägerin geltend, sie habe während der Zeit von Juli 1977 bis Oktober 1978 25 473 t anderweitiger Erzeugnisse (Stärke und Glucose) anstelle der Isoglucose verkauft, die sie ohne die Produktionsabgabe verkauft hätte (Tabelle 5).

Die Klägerin habe während dieser Zeit 24 500 t Isoglucose aufgeben müssen (Tabelle 6).

Der Unterschied zwischen dem Dekkungsbeitrag aus der nicht verkauften Isoglucose und dem aus den verkauften anderweitigen Erzeugnissen belaufe sich auf 72 723 229 BFR. Auf diesen Betrag seien bis zum 30. Oktober 1978 Zinsen in Höhe von 2 936 798 BFR aufgelaufen.

Der gesamte, auf den weniger produktiven anderweitigen Verkäufen beruhende Verlust belaufe sich auf 75 660 827 BFR (Tabelle 4).

2) Rückgang des Deckungsbeitrags aufgrund der Verringerung der Vermahlung

Der Verlust infolge des Rückgangs der Vermahlung wegen der geringeren Produktion von Isoglucose sei aufgrund des Vergleichs der während der fraglichen Zeit durchgeführten Vermahlung mit der normalen Vermahlung (1 050 t Mais/24 h — 8 000 h je Jahr programmierter Vermahlung) errechnet worden.

Die durchschnittliche Vermahlung der Klägerin habe sich in den letzten zwölf Monaten vor der Einführung der Abgabe auf 1 063 t/24 h belaufen. Seit November 1977 habe die Vermahlung durch den Verkauf anderweitiger Erzeugnisse wieder ein Niveau von mindestens 1 050 t/24 h erreicht.

Der eingetretene Verlust berechne sich als Ergebnis der nicht vermahlenen Tonnage, vervielfacht mit dem Verarbeitungsfaktor Mais/Isoglucose, vervielfacht mit dem in Tabelle 2 aufgenommenen nicht erzielten Gewinn.

Der Vermahlungsverlust sei in den Monaten August bis Oktober 1977 eingetreten.

Die Klägerin legt schließlich eine eingehende Berechnung des folgenden Gesamtverlustes vor, der auf dem Rückgang der Vermahlung beruhen soll:

Entgangener Isoglucosedeckungsbeitrag:	28 482 539 BFR
Zinsen (7 % bis zum 31. Oktober 1978):	2 187 182 BFR
Gesamtverlust:	30 669 721 BFR

— Erklärungen der Kommission

In der Einleitung zu ihren Erklärungen in dieser Rechtssache führt die *Kommission* namentlich aus, sie habe dem Rat am 12. März 1979 den Vorschlag einer Verordnung zur Änderung der Verordnung Nr. 1111/77 unterbreitet (Anlage II). Ihre weiteren Erörterungen gliedert sie wie folgt:

1. Schadensursache

Zur *Ursache* des behaupteten Schadens trägt die Kommission vor, die Ungültigkeit der Verordnung Nr. 1111/77, insbesondere die Verletzung bestimmter Normen, die den Gerichtshof veranlaßt hätten, die Verordnung für ungültig zu erklären, reiche nicht aus, um die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 EWG-Vertrag auszulösen.

Zusätzlich müsse nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes (zuletzt Urteil *HNL* vom 25. Mai 1978), da es sich um einen Rechtssatz handele, der wirtschaftspolitische Entscheidungen voraussetze — das gestünden die Klägerinnen zu —, „eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm" vorliegen. Diese Verletzung müsse ferner, soweit nicht schon der Begriff der „hinreichend qualifizierten Verletzung" eine Berücksichtigung des Verhaltens der Gemeinschaft erlaube, auf Verschulden beruhen. Mit anderen Worten: die Verletzung müsse eine höherrangige Rechtsnorm betreffen, diese Rechtsnorm müsse zum Schutze der einzelnen bestimmt sein, ihre Verletzung müsse hinreichend qualifiziert sein, und gegebenenfalls müsse diese Verletzung auf Verschulden beruhen.

Die Kommission gesteht zu, daß die Rechtsnorm, die den Gerichtshof veranlaßt habe, die Verordnung Nr. 1111/77 für ungültig zu erklären — nämlich der „allgemeine Gleichheitsgrundsatz, der im Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 des Vertrages einen besonderen Ausdruck gefunden hat" (Urteil vom 25. Oktober 1978, Randnr. 83 der Entscheidungsgründe) — eine höherrangige Rechtsnorm und zum Schutze der einzelnen bestimmt sei.

Die Kommission bestreitet hingegen, daß es sich im vorliegenden Fall um „eine hinreichend qualifizierte Verletzung" handele. Sie bezieht sich insoweit auf das Urteil in der Rechtssache *HNL*, in dem der Gerichtshof ausgeführt habe, bei der Bestimmung der Voraussetzungen, die neben einer solchen Verletzung gegeben sein müßten, seien die Grundsätze zu berücksichtigen, die in den Mitgliedstaaten die Haftung für Schäden bestimmten, die durch den Erlaß von Rechtsvorschriften zugefügt würden; es lasse sich feststellen, daß Rechtsvorschriften, die Ergebnis wirtschaftspolitischer Entscheidungen seien, die Haftung der öffentlichen Gewalt nur *ausnahmsweise* und *unter besonderen Umständen* nach sich zögen (Randnr. 5 der Entscheidungsgründe).

Im Gegensatz zu den Unterstellungen der Klägerin ergebe sich aus der Rechtswidrigkeit des angegriffenen, bereits verworfenen Aktes nicht notwendig und ohne weiteres ein Verschulden.

Die Erfordernisse, auf denen im Recht der Mitgliedstaaten diese Rechtslage beruhe, seien auch auf Gemeinschaftsebene zwingend. Das berücksichtige der Gerichtshof, wenn er verlange, daß die Verletzung qualifiziert sei, was in der Rechtssache *HNL* durch das Kriterium wiedergegeben worden sei, die Gemeinschaft müsse die Grenzen ihrer Befugnisse *offenkundig und erheblich überschritten* haben (Randnr. 6 der Entscheidungsgründe). Da das Kriterium dazu diene, ein Gleichgewicht zwischen dem mit dem angegriffenen Rechtsetzungsakt verfolgten Allgemeininteresse und den wirtschaftlichen Interessen der einzelnen herzustellen, müsse die Beurteilung der Offenkundigkeit und Erheblichkeit der Verletzung offensichtlich auch die Schädigungen dieser Interessen mit einbeziehen, wie sich aus dem Urteil in der Rechtssache *HNL* eindeutig ergebe.

Die im vorliegenden Fall vom Gerichtshof festgestellte Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes könne nur dann Ursache des geltend gemachten Schadens sein, wenn sie zwei Voraussetzungen erfülle, von denen sich die eine auf die Art der Ursache, die andere auf die Art des entstandenen Schadens beziehe.

a) Das Verhalten des Gemeinschaftsgesetzgebers

Soweit sich das Vorbringen der Klägerin auf die Entscheidungsgründe zum Urteil vom 25. Oktober 1978 stützt, in denen der Gerichtshof sein Ergebnis, die Abgabe sei „offenkundig" unbillig, begründet, wendet die Kommission im wesentlichen folgendes ein:

Zunächst habe der Gerichtshof in diesem Urteil nicht zum Vorliegen einer qualifizierten Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm Stellung genommen, sondern nur die objektive Ungültigkeit der Verordnung festgestellt. Im übrigen ergebe sich aus den Magermilchpulversachen (z. B. EuGH 5. Juli 1977 — *Bela-Mühle/Grows-Farm*, 114/76 — Slg. 1977, 1211, Randnr. 7 der Entscheidungsgründe), daß selbst eine offenkundig unverhältnismäßige Maßnahme nicht notwendig eine „qualifizierte Verletzung" darstelle.

Außerdem könne, wie der Gerichtshof im Magermilchpulverurteil *(HNL)* vom 25. Mai 1978 dargelegt habe, „auf einem Rechtsetzungsgebiet wie dem vorliegenden, das durch ein für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik unerläßliches weites Ermessen gekennzeichnet ist, ... die Haftung der Gemeinschaft somit nur ausgelöst werden, wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat" (Randnr. 6 der Entscheidungsgründe).

Nach dem Erlaß des Urteils vom 25. Oktober 1978 könne nicht mehr bestritten werden, daß die Gemeinschaft im vorliegenden Fall zur Einführung einer Abgabe befugt gewesen sei und daß sie mit dieser Einführung die Grenzen ihrer Befugnisse nicht überschritten habe. Somit könne eine offenkundige und erhebliche Befugnisüberschreitung allenfalls in der Festsetzung der Abgabe liegen. Bei der Würdigung der Offenkundigkeit einer solchen Überschreitung müsse das gesamte Umfeld der Festsetzung der Abgabe berücksichtigt werden. Die Erörterungen, die dem Urteil des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1978 vorausgegangen seien, hätten die Komplexität der Lage und die Schwierigkeiten aufgezeigt, die der Vergleich zweier Industrien mit völlig unterschiedlichen Strukturen und die Notwendigkeit, die Auswirkungen der Regelung wirtschaftlich abzuschätzen,

mit sich gebracht hätten. Der Irrtum könne somit nicht als offenkundig angesehen werden.

b) Die Art des Schadens

Ohne ihrem späteren Vorbringen zum Schaden und zum Kausalzusammenhang vorgreifen zu wollen, führt die Kommission aus, bei der Beurteilung der Schwere des den Klägerinnen *Amylum* und *Tunnel* entstandenen Schadens und insbesondere der Inzidenz der Abgabe auf die Rentabilität der von den Klägerinnen hergestellten Isoglucose dürfe man nicht aus den Augen verlieren, daß diese Rentabilität ihrerseits von der gemeinsamen Marktorganisation für Zukker abhänge.

2. *Schaden und Kausalzusammenhang*

Die Kommission bestreitet, daß der von der Klägerin *Amylum* dargelegte Schaden unmittelbar und außergewöhnlich sei.

Zur Unmittelbarkeit des geltend gemachten Schadens sei zu sagen, daß nach den Darlegungen der Klägerin mehr als zwei Drittel ihres Schadens auf den „Rückgang des Deckungsbeitrags aufgrund der Ersetzung der Isoglucoseverkäufe durch anderweitige Verkäufe" entfielen und daß diese die Änderung ihrer Betriebspolitik damit rechtfertige, daß „der Dekkungsbeitrag der Isoglucose unter den der Grenzverkäufe von Stärke und Glucose gesunken" sei. Es sei aber nicht ersichtlich, daß die Auferlegung der Produktionsabgabe die einzige und unmittelbare Ursache hiervon gewesen sei. Wie sich aus der von der Firma Klynveld-Turquands bei der Klägerin durchgeführten Untersuchung ergebe, hätten die *Gestehungskosten* von Isoglucose *vor irgendeiner Abgabe* 1 672 BFR/100 kg betragen (S. 8 der Untersuchung), während der durchschnittliche *Verkaufspreis* von Isoglucose sich seit Juli 1977 auf 1 520 BFR/100 kg belaufen habe (das ergebe sich aus der Tabelle 2 des Anhangs I zum Schriftsatz der Klägerin). Somit sei offenkundig, daß der Verkauf von Isoglucose auch vor der Auferlegung einer Produktionsabgabe nicht rentabel gewesen sei und daß diese insoweit nicht als „adäquate Ursache" des Schadens betrachtet werden könne.

Der andere wesentliche Teil des geltend gemachten Schadens, der „Rückgang des Deckungsbeitrags aufgrund der Verringerung der Vermahlung", könne aus den gleichen Gründen nicht als unmittelbare Folge der Auferlegung der Abgabe betrachtet werden.

Zur *„Außergewöhnlichkeit"* des geltend gemachten Schadens sei in erster Linie auszuführen, daß die Inzidenz der Abgabe auf die Herstellungkosten von Isoglucose aus der Sicht der Rentabilität des Unternehmens notwendigerweise erheblich habe sein müssen. Jedenfalls lasse sich diese Inzidenz genau nur durch ein Sachverständigengutachten beziffern. Nach dem derzeitigen Stand des Rechtsstreits scheine jedoch die Einführung einer Abgabe allenfalls eine nicht rentable Situation verschlimmert zu haben, was die Außergewöhnlichkeit des Schadens vorbehaltlich eines von der Klägerin zu erbringenden Gegenbeweises ausschlösse. Da im übrigen die Isoglucoseherstellung nur einen Teil der Geschäftstätigkeit der Klägerin ausmache, müsse die Prüfung, ob der möglicherweise auf der Abgabe beruhende Schaden schwer und außergewöhnlich sei, im Hinblick auf die gesamte Geschäftstätigkeit der Klägerin erfolgen.

Außerdem seien die wirtschaftlichen Risiken, die der Herstellung von Isoglucose innewohnten, wesentlich höher, als die Klägerin vorgebe. Als die Klägerin den Bau ihrer Produktionseinheit für 100 000 t Isoglucose in Angriff genommen habe (1. April 1975), sei der Zukkerpreis auf dem Weltmarkt während des

gesamten Zuckerwirtschaftsjahres vom 1. Juli 1974 bis zum 31. Juni 1975 durch ein hohes Niveau gekennzeichnet gewesen (Jahresdurchschnitt 1974/75 des Preises für Weißzucker auf dem Spotmarkt von Paris: 66,6 RE/100 kg); die Entscheidung, in diesen Sektor zu investieren, sei folglich zu einem Zeitpunkt gefallen, in dem die Absatzmöglichkeiten, einen freien Markt vorausgesetzt, sehr lohnend erschienen seien. Die Lage auf dem Zuckermarkt habe sich jedoch dahin gehend geändert, daß die Weltmarktpreise ein wesentlich niedrigeres Niveau eingenommen hätten (z. B. habe der Jahresdurchschnitt des Spotpreises von Weißzucker in Paris für das Wirtschaftsjahr 1977/78 bei 13,55 RE/100 kg gelegen). Der Umfang dieser Schwankungen zeige überzeugend, daß die wirtschaftlichen Risiken, die die Klägerin eingegangen sei, bei weitem die Inzidenz der Abgabe auf ihre Geschäftstätigkeit überstiegen.

B — Rechtssache 124/77

— Erklärungen der Klägerin

1. Zu den Verlusten

Einleitend bemerkt die Klägerin, ihr aus guten kaufmännischen Gründen gewähltes Vorgehen zur Verminderung der Verluste, die ihr die Isoglucoseabgabe verursacht hätte, sei hauptsächlich dahin gegangen, die überschüssige Stärkeerzeugung zu anderen Zwecken zu verwenden.

Die geltend gemachten Schäden seien einer unabhängigen Wirtschaftsprüfung unterzogen worden; die diesbezüglichen Bestätigungen seien dem Schriftsatz als Anlage I beigefügt. Der Klagespruch gehe davon aus, daß keine weiteren rechtswidrigen Maßnahmen gegenüber Isoglucose ergriffen würden. Unter dieser Voraussetzung akzeptiere die Klägerin, daß dieser Anspruch, der auf den Stand von November und Dezember 1978 gebracht worden sei, zuzüglich weiterlaufender Zinsen den gesamten Schadensersatzanspruch darstelle.

Die Klägerin weist auf die erheblichen Investitionen hin, die sie im Hinblick auf die Herstellung von Isoglucose getätigt habe, und führt aus, die Einführung der Abgabe im Juli 1977 habe diese Pläne erheblich beeinträchtigt. In der Anlage II zu ihrem Schriftsatz gibt sie einen chronologischen Überblick über die wesentlichen, auf ihre Investitionen und die Abgabe bezüglichen Ereignisse, und legt Belege hierfür vor.

Unter den folgenden Rubriken legt sie die Verluste dar, die unmittelbar der Isoglucoseabgabe zuzuschreiben seien.

a) Rückgang der Produktion

Die Einführung der Abgabe im Juli 1977 mit einem Satz von 29,33 UKL/t (der im Juli 1978 auf 58,66 UKL/t habe steigen sollen) habe die Isoglucoseherstellung um so mehr unrentabel gemacht, als der Produktionsertrag äußerst gering gewesen sei. Auf einer Gesamtkostenbasis habe sie einen Verlust verursacht. Die Isoglucoseherstellung habe im November 1977 beginnen und ihren höchsten Stand von ungefähr 1 000 t je Woche im Sommer 1978 erreichen sollen, da die Sommermonate die Hauptverkaufszeit von Isoglucose, die im wesentlichen an die Erfrischungsgetränkeindustrie geliefert werde, seien. Aufgrund der Abgabe habe die Produktion vom geplanten Stand von etwa 1 000 t je Woche auf ungefähr 250 bis 300 t je Woche zurückgenommen werden müssen. Die Abnehmer der Klägerin seien entsprechend unterrichtet worden und hätten sich für das Jahr 1978 anderweitig mit Süßmitteln eingedeckt. Aufgrund der Entscheidung, die Isoglucoseherstellung einzuschränken, habe Tunnel ihre Stärkekapazität nicht

ausnützen können; die Anlage habe deshalb von Zeit zu Zeit stillgelegt werden müssen. Den dementsprechenden Rückgang der Produktion habe man mit 320 186 UKL bewertet. Einzelheiten zu diesem Rückgang und die einschlägigen Berechnungen seien in Anlage III enthalten.

b) Geringerer anderweitiger Ertrag

Die Klägerin habe anderweitige Verwendungsmöglichkeiten für erhebliche Stärkemengen finden müssen, die für die Isoglucoseherstellung vorgesehen gewesen seien. Sie habe sich bemüht, ihren Ertrag aus der zusätzlichen Stärkeanlage zu optimieren; die einzige unmittelbare Verwendung jedoch, die für die zusätzliche Stärke habe gefunden werden können, sei die Erzeugung von Trockenstärke gewesen. Das habe die Rückkehr auf einen schwierigen, wettbewerbsintensiven Markt bedingt; wenn auch nur ein geringer Ertrag erwartet worden sei, so habe er doch bei Berücksichtigung der Isoglucoseabgabe über dem Ertrag aus diesem Erzeugnis gelegen.

Dadurch, daß die Klägerin Stärke getrocket statt Isoglucose hergestellt habe, sei ihr unter der Annahme einer Abgabe auf Nullniveau, aber selbstverständlich ohne Berücksichtigung der Erstattung bei der Erzeugung, die seit Juli 1977 abgeschafft worden sei, ein Gewinn entgangen, der mit 235 262 UKL bewertet worden sei. Einzelheiten der Berechnung fänden sich in der Anlage III.

c) Lagerkosten für Stärke

Da sie gezwungen gewesen sei, auf den Trockenstärkemarkt zurückzukehren, habe die Klägerin unvermeidlich anfänglich Schwierigkeiten gehabt, Trockenstärke auf ihrem höheren Produktionsniveau zu verkaufen, was zu Lager- und Umschlagkosten geführt habe. Tunnel sei sich sicher, daß sie ihre Lagerbestände mit der Zeit verkaufen könne, müsse aber nach wie vor Lager- und Umschlagkosten tragen. Diese Kosten seien mit 57 376 UKL bewertet worden (vgl. Anlage III).

d) Höhere Einheitskosten aufgrund der verringerten Isoglucoseherstellung

Da Isoglucose ein Erzeugnis sei, das eine fortschrittliche Technologie, insbesondere Enzymtechnologie voraussetze, hingen seine Kosten naturgemäß von der vollen Ausnützung der Anlage ab.

Aufgrund des Zeitpunkts der Ankündigung der Isoglucoseabgabe sei es notwendig gewesen, die Isoglucoseherstellung zu kürzen, ohne daß es möglich gewesen wäre, die Anlage befriedrigend auf die geringere Verarbeitungsmenge einzustellen. Die Anlage sei für 700 t Trockenstoff (1 000 Handelstonnen) wöchentlich ausgelegt gewesen; da jedoch die Produktion auf 210 t Trockenstoff habe zurückgeführt werden müssen, sei die Produktion ineffizient gewesen und habe höhere Einheitskosten verursacht.

Zwei Hauptverlustquellen seien festgestellt worden: die eine sei die Verschwendung von Dampf gewesen, der in gleichem Umfang wie bei voller Produktion habe eingesetzt werden müssen, die andere die geringe Produktivität des teuren Enzymprozesses, da die Enzymreaktionskolonnen, in denen Stärke in Fruchtzucker umgewandelt werde, nur teilweise hätten gefüllt werden können. Diese Verluste seien mit 39 548 UKL bewertet worden (vgl. Anlage III).

e) Spätere anderweitige Investitionen

Im September 1976 habe die Klägerin beschlosen, eine Traubenzucker-Zentrifuge zu installieren, um ihre bestehende Anlage besser nutzen zu können; die Stärke als Ausgangsmaterial für den Traubenzucker habe aus einer Verringe-

rung der herkömmlichen Glucoseherstellung stammen sollen. Nach der Ankündigung der Abgabe sei jedoch im Juni 1977 vorgeschlagen worden, die Glucoseherstellung auf dem bisherigen Stand zu belassen und einen Teil der Stärke, die ursprünglich für die Isoglucoseherstellung gedacht gewesen sei, als Ausgangsmaterial für den Traubenzucker zu verwenden. Im November 1977 habe man beschlossen, die Verdampfungsanlagen der Fabrik neu zu organisieren; obwohl es auch andere Gründe gegeben habe, sei einer der Hauptgründe hierfür gewesen, daß es bei dem niedrigeren Stand der Isoglucose-Verarbeitungsmenge anders unmöglich gewesen wäre, die Qualität der Isoglucoseherstellung auf dem mit den Kunden vereinbarten Niveau zu halten. Im Oktober 1978 seien zwei weitere große Projekte für eine zusätzliche Traubenzuckerherstellung und eine gesteigerte Raffinerieverarbeitung genehmigt worden. Weitere Einzelheiten dieser Projekte seien ebenso wie Belege in der Anlage II enthalten.

Die in Absatz 26 des Schriftsatzes aufgeführten Projekte wären nicht erforderlich gewesen, wäre auf Isoglucose keine Abgabe erhoben worden. Die hierzu gehörigen Verluste seien mit 367 778 UKL bewertet worden (vgl. Anlage III).

f) Zusätzliche Bankzinsen

Die Klägerin habe ihre Verluste nach den Punkten a bis e aus ihren normalen Finanzierungsquellen, im wesentlichen Bankdarlehen und Überziehungskrediten finanzieren müssen. Nach den Buchungsunterlagen für von ihr im Jahre 1978 aufgenommene Gelder könnten die hinsichtlich der genannten Verluste tatsächlich gezahlten Zinsen auf 12 % pro Jahr geschätzt werden. Die Zinsbelastung sei bis zum 30. November 1978 berechnet und in die oben für die Punkte a bis e angegebenen Gesamtzahlen eingerechnet worden.

g) Verlust an Goodwill

Die Entscheidung der Klägerin, ihre Produktion einzuschränken, sei von ihren Kunden offenkundig nicht gerne gesehen worden. Sie habe folglich einen erheblichen Verlust an Goodwill erlitten, den sie derzeit nicht beziffern könne.

h) Günstigere Beschaffungskonditionen

Die Klägerin ist auch der Auffassung, sie sei nicht mehr in der Lage gewesen, Mengenrabatte und Nachlässe bei bestimmten Materialien und Dienstleistungen auszuhandeln, die mit Isoglucose verbunden seien. Auch diesen Verlust könne sie derzeit nicht beziffern.

— Zusammenfassung

Die Verluste der Klägerin, die sich am 30. November 1978 auf 1 020 150 UKL belaufen hätten, setzten sich wie folgt zusammen:

1. Rückgang der Produktion:	320 186 UKL
2. Geringerer anderweitiger Ertrag:	235 262 UKL
3. Lagerkosten für Stärke:	57 376 UKL
4. Höhere Einheitskosten:	39 548 UKL
5. Spätere anderweitige Investitionen:	367 778 UKL
Insgesamt:	1 020 150 UKL

zuzüglich Zinsen seit 1. Dezember 1978.

2. Der Kausalzusammenhang zwischen diesen Verlusten und dem Verhalten der Gemeinschaft

Die der Klägerin entstandenen Verluste seien eine unmittelbare Folge des rechtswidrigen Handelns der Gemeinschaft. Man habe von der Klägerin nicht erwarten können, mit einem rechtswidrigen Handeln der Gemeinschaft zu rechnen; sie habe dazu auch nicht beigetragen; sie sei vielmehr mit der erforderlichen kauf-

männischen Sorgfalt vorgegangen und habe, als die Abgabe auferlegt worden sei, alle vernünftigen Schadensminderungsmaßnahmen ergriffen.

Seit dem Urteil vom 25. Oktober 1978 habe die Klägerin zu ihren ursprünglichen Plänen zurückkehren können.

3. Haftung der Gemeinschaft

Die Klägerin bezieht sich insbesondere auf das in Randnr. 6 der Entscheidungsgründe zum Urteil in der Rechtssache HNL niedergelegte Erfordernis, daß die Haftung der Gemeinschaft nur ausgelöst werden könne, „wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat". Hierdurch habe der Gerichtshof klargestellt, daß sowohl die Art der Verletzung wie ihre Folgen von Belang seien.

a) Art der Verletzung

Allein aufgrund des Urteils vom 25. Oktober 1978 stehe fest, daß die Verletzung hinreichend offenkundig sei, um die Haftung der Gemeinschaft auszulösen. Der Gerichtshof habe in diesem Urteil entschieden, daß die Isoglucoseabgabe aus mehreren Gründen offenkundig diskriminierend gewesen sei (vgl. Randnrn. 64 bis 66 und 78 bis 80 der Entscheidungsgründe). Der Gerichtshof habe daraus gefolgert, daß die Belastung „offenkundig unbillig" gewesen sei (Randnr. 82 der Entscheidungsgründe). Da für die Auslösung der Haftung der Gemeinschaft gerade eine offenkundige Überschreitung ihrer Befugnisse erforderlich sei, sei dieses Erfordernis im vorliegenden Fall erfüllt.

Sollte der Gerichtshof jedoch nicht der Auffassung sein, daß die Offenkundigkeit der Verletzung bereits durch seine Erkenntnisse zur Diskriminierung nachgewiesen sei, so möge er auch die Verletzung anderer zum Schutze der einzelnen bestimmter Rechtsnormen nach Maßgabe der Klageschrift überprüfen.

b) Auswirkungen der Verletzung

Hinsichtlich dieser Auswirkungen bezieht sich die Klägerin im wesentlichen auf dieselben Umstände, die bereits die Klägerin *Amylum* zur Unterscheidung der vorliegenden Rechtssachen von den Magermilchpulversachen (*HNL*) vorgebracht hat.

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend trägt die Klägerin vor, ihr Schadensersatzanspruch erfülle ohne weiteres die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellten Voraussetzungen sowie alle Bedingungen, die für die Auslösung einer Haftung der Gemeinschaft erfüllt sein müßten.

— Erklärungen der Kommission

Einleitend bemerkt die *Kommission*, sie sei nicht in der Lage, zur Frage des Kausalzusammenhangs und zur Richtigkeit der von der Klägerin vorgelegten Zahlen Stellung zu nehmen. Hierzu wäre es erforderlich, die Grundlagen der Behauptungen und Berechnungen der Klägerin zu überprüfen. Die Kommission ersuche den Gerichtshof deshalb, sein Urteil zunächst auf die Frage der Haftung zu beschränken. Sollten Rat und Kommission für haftbar erklärt werden, so solle die Höhe des Schadensersatzes einer Vereinbarung zwischen den Parteien überlassen oder ersatzweise vom Gerichtshof als selbständige Frage, erforderlichenfalls nach einer vorhergehenden Untersuchung, entschieden werden.

Anschließend prüft die Kommission die Angelegenheit unter folgenden Gesichtspunkten:

1. Haftung

Die Erklärungen der Kommission zur Haftung der Gemeinschaft entsprechen

im wesentlichen denen, die sie zur Rechtssache 116/77 unter der Überschrift „Schadensursache" abgegeben hat.

2. Kausalzusammenhang

Nach Auffassung der Kommission haben alle „Verluste" der Klägerin einen Punkt gemeinsam: Sie seien unmittelbare Folge des Vorgehens der Klägerin, „zur Verminderung der Verluste, die ihr die Isoglucoseabgabe verursacht hätte", weniger Folge der Abgabe selbst. Dieses Vorgehen sowie die Gründe dafür seien in der „Einführung" zur Anlage III des Schriftsatzes der Klägerin sehr klar dargelegt. Hieraus ergebe sich, daß Isoglucose, selbst mit der gekürzten, am 1. Juli 1977 anwendbaren Abgabe belastet, noch zur Deckung der Gemeinkosten der Klägerin habe beitragen können. Somit sei es die Aussicht auf die in der Verordnung Nr. 1111/77 ursprünglich vorgesehene Verdoppelung der Abgabe mit Wirkung vom 1. Juli 1978 gewesen, die die Klägerin dazu veranlaßt habe, ihre Isoglucoseproduktion einzuschränken, ihre Trockenstärkeproduktion auszudehnen und ihren Absatz an herkömmlichem Sirup zu fördern.

Nach den eigenen Erklärungen der Klägerin habe dieses Vorgehen die Verluste vergrößert; es müsse als „Mitverschulden" an diesen Verlusten oder sogar als Umstand betrachtet werden, der den Kausalzusammenhang unterbreche (vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts Trabucchi in der Rechtsache 169/73, *Compagnie Continentale/Rat* — Slg. 1975, 117, 151).

Folgende Erwägungen stützten dieses Vorbringen. Zunächst seien die geltend gemachten Verluste sämtlich „entgangener Gewinn", vielleicht mit Ausnahme der „Kosten für anderweitige Investitionen", die aus noch darzulegenden Gründen sowieso nicht in Betracht kämen. Nach den Berechnungen der Kommission hätte die Klägerin, wäre sie nicht anderweitig vorgegangen, sondern hätte sie ihre Isoglucoseherstellung so fortgesetzt, wie sie es offenkundig vorgesehen gehabt habe, im fraglichen Zeitraum (November 1977 bis Oktober 1978) nicht einmal die Hälfte des Betrages (1 020 150 UKL) als Abgabe gezahlt, den sie jetzt als Ersatz des auf ihrem eigenen Vorgehen beruhenden Schadens verlange.

Dann habe die Kommission dem Ministerrat, kurze Zeit nachdem die Klägerin ihre Isoglucoseherstellung aufgenommen habe, vorgeschlagen, die Isoglucoseabgabe auf dem zuvor festgesetzten Satz von 50 % einzufrieren (9. Dezember 1977). Angesichts des damaligen Klimas habe die Klägerin allen Anlaß zu der Annahme gehabt, der Rat würde diesen Vorschlag annehmen, wie er es tatsächlich auf einer Sitzung vom 8. bis 12. Mai 1978 getan habe. Die Entscheidungen, die im wesentlichen auf der Vorwegnahme der vollen Abgabe beruht hätten, hätten sich somit bald als überhastet herausgestellt und ihre wesentliche Rechtfertigung jedenfalls seit Mai 1978 verloren.

Weiter liege der eigentliche Grund für die Schwierigkeiten der Klägerin, aus ihrer Isoglucoseinvestition einen angemessenen Ertrag zu erzielen, in dem Zuckerüberschuß in der Gemeinschaft und auf dem Weltmarkt zu der Zeit, zu der die Anlage in Betrieb genommen worden sei (Ende 1977), während die grundlegende Investitionsentscheidung der Klägerin bereits im Oktober 1974 getroffen worden sei, als die Weltmarktpreise extrem hoch gewesen seien und zu einem jähen Anstieg der Gemeinschaftspreise geführt hätten. Insoweit sei es bezeichnend, daß der Klägerin bereits im Oktober 1975 Zweifel an der Richtigkeit ihrer Investition in Isoglucose gekommen seien und

daß sie entschieden habe, die geplante Kapazität zu halbieren (von 200 t auf 100 t Trockenstoff pro Tag).

Schließlich trägt die Kommission vor, ein anderer wesentlicher mitverursachender Umstand sei zwischen der Investitionsentscheidung der Klägerin und ihren Verlusten eingetreten, nämlich die Abschaffung der Erstattung bei der Erzeugung für zur Isoglucoseherstellung bestimmte Stärke (Verordnung Nr. 1862/76 des Rates). Insoweit weist die Kommission auf die Erklärung der Klägerin hin (Anlage I zur Erwiderung, „Voraussichtliche Kosten von Isoglucose"), daß „sich der erwartete Gewinn durch die Abschaffung der Erstattung bei der Erzeugung um 13,75 UKL je t verringert" habe, wobei der tatsächliche Gewinn nur noch 9,12 UKL betragen habe. Dieser drastische Rückgang (um 60 %) des „erwarteten Gewinns" müsse das Vorgehen der Klägerin zur Zeit der Auferlegung der Abgabe beeinflußt haben.

3. Verluste

Zu den Verlusten betont die Kommission vor allem die Notwendigkeit zusätzlicher Informationen, um die verschiedenen Aspekte der Bewertung der von der Klägerin in der Anlage III zu ihrem Schriftsatz geltend gemachten Schäden angemessen würdigen zu können (insbesondere zu den Punkten „Rückgang der Verarbeitungsmenge", „Herstellung von Trockenstärke anstelle von Isoglucose" und „Lagerkosten für Stärke").

Der Gerichtshof hat die Klägerin um entsprechende Informationen ersucht (vgl. unten VIII).

Für Verluste der unter „Kapital und Zinsen für anderweitige Investitionen" aufgeführten Art könne nach keinem rechtlichen oder buchhalterischen Grundsatz zulässigerweise Ersatz verlangt werden. Die (nicht bezifferten und nicht bezifferbaren) Verluste von „good will" und „der Möglichkeit, günstigere Beschaffungskonditionen auszuhandeln", seien nach allgemeinen Grundsätzen und der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht hinreichend gewiß.

Schließlich sei aufgrund des Urteils in den Rechtssachen 103 und 145/77 die Erhebung der Isoglucoseabgabe seit dem 1. Juli 1978 ausgesetzt worden; falls der Rat den ihm von der Kommission unterbreiteten Vorschlag einer Änderung der Verordnung Nr. 1111/77 annehme, würde dies unter anderem zu einer Beseitigung der Abgabe ex tunc führen. Die Klägerin habe dies zu berücksichtigen, indem sie die nicht gezahlte Abgabe von ihrem Schadensersatzanspruch abziehe.

Abschließend ersucht die Kommission den Gerichtshof festzustellen, daß sie nicht für die von der Klägerin geltend gemachten Schäden hafte.

C — Erklärungen des Rates in den beiden Rechtssachen

1. Einleitung

Im einleitenden Teil seines Schriftsatzes führt der *Rat* zunächst kurz die Fakten hinsichtlich Isoglucose an, berichtet dann über das Verhalten der Betroffenen von der Einführung der Abgabe bis zum Urteil des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1978, schließt eine Untersuchung der Rechtsfolgen dieses Urteils an und legt abschließend die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beachtung des Urteils dar.

Zunächst gebe es zwei Möglichkeiten, Isoglucose herzustellen, nämlich entweder im Rahmen einer bereits bestehenden, klassischen Stärkefabrik durch Erhöhung der Kapazität der Maismühlen und durch Anfügen einer besonderen, für die Herstellung von Isoglucose erforderlichen Anlage, oder durch die Schaffung einer Produktionseinheit, die aus-

schließlich für die Herstellung von Isoglucose ausgerüstet sei.

Die Klägerinnen *Amylum* und *Tunnel* hätten sich offenkundig für die erste Möglichkeit entschlossen, die anspruchsloser und besser geeignet sei, den Zufälligkeiten des Marktes zu begegnen. Um sich den Auswirkungen der Abgabe im wesentlichen zu entziehen, hätten sie es vorgezogen, in der Zeit von der Einführung der Abgabe bis zum Urteil des Gerichtshofes andere Erzeugnisse anstelle von Isoglucose herzustellen, nämlich Traubenzucker, Glucose und Stärke.

Bei diesem Vorgehen habe die Klägerin *Amylum* ihre Produktionseinheit für Isoglucose bestehen lassen, während die Klägerin *Tunnel* zusätzliche Investitionen getätigt habe, um endgültig andere Erzeugnisse herstellen zu können, die ebenso rentabel wie Isoglucose seien, jedoch keiner Abgabe unterlägen (vgl. S. 5 der Anlage III zum Schriftsatz *Tunnel*).

Der Schaden, den die Klägerin *Amylum* nun allein wegen des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1111/77 geltend mache, bestehe im wesentlichen aus der Differenz zwischen dem Deckungsbeitrag, den unbelastete Isoglucose geleistet hätte, und dem Deckungsbeitrag der anderweitigen Erzeugnisse, wobei der Dekkungsbeitrag die Differenz zwischen dem Verkaufspreis und den variablen Kosten je Einheit darstelle. Die Klägerin *Tunnel* verlange anscheinend neben einem gleichartigen Schaden den Wert der — angeblich ohne die Abgabe nicht erforderlichen — Investitionen für die Herstellung der Ersatzerzeugnisse.

Aus einer Untersuchung der Entscheidungsgründe zum Urteil vom 25. Oktober 1978 ergebe sich, daß der Gerichtshof nicht den Grundsatz einer Produktionsabgabe zu Lasten der Isoglucosehersteller in Frage gestellt habe, daß er vielmehr nur festgestellt habe, daß die Abgabe von 5 RE im vorliegenden Fall im Verhältnis zu der tatsächlich von den Zuckerherstellern getragenen Abgabe zu hoch gewesen sei.

Im Lichte des Urteils des Gerichtshofes nimmt der Rat zu Zwecken der Erörterung eine annähernde Schätzung einer nicht diskriminierenden Abgabe zu Lasten der Isoglucosehersteller vor, die mit der von den Zuckerherstellern zu tragenden wirtschaftlich vergleichbar wäre.

Als Ausgangspunkt für den Vergleich mit Isoglucoseherstellern wähle der Rat einen typischen Zuckerhersteller, der seine A- und seine B-Quote ausgeschöpft habe, da der Gerichtshof in seinem vorgenannten Urteil (Randnrn. 74 ff. der Entscheidungsgründe) einen Vergleich der von modernen Zuckerfabriken, die auch C-Zucker herstellten, mit der von Isoglucoseherstellern getragenen Belastung zugelassen habe. Der Gerichtshof habe jedoch beanstandet, daß die Dienststellen der Kommission, als sie für diese Zuckerhersteller Belastungen zwischen 3,81 und 13,52 RE je 100 kg errechnet hätten, nicht berücksichtigt hätten, daß ungefähr 60 % dieser Belastung von den Zuckerrübenbauern getragen würden. So gesehen lasse sich die im Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 vom typischen Erzeuger getragene Belastung wie folgt berechnen:

Aus 1000 kg Zuckerrüben ließen sich normalerweise 130 kg Zucker herstellen (vgl. vierte Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 1112/77, ABl. L 134, S. 9); demgemäß sei der Teil der Belastung, den die Zuckerrübenbauern zu tragen hätten, für 100 kg Zucker gleich $\frac{100}{130}$ des Unterschiedes zwischen dem den Zukkerrübenbauern für 1 t Zuckerrüben zur Herstellung von A-Zucker gezahlten Mindestpreis und dem den Zuckerrübenbauern für 1 t Zuckerrüben zur Herstellung von B-Zucker gezahlten Mindest-

preis, somit, da sich diese Preise auf 25,43 RE/t bzw. auf 17,80 RE/t beliefen (vgl. Artikel 4 der Verordnung Nr. 1113/77, ABl. L 134, S. 11), auf $\frac{100}{130}$ (25,43 — 17,80) = 5,87 RE je 100 kg Zucker. Daher belaufe sich der tatsächlich vom Zuckerhersteller getragene Teil der Abgabe je Tonne auf den von ihm gezahlten Betrag (9,85 RE/100 kg) abzüglich des abgewälzten Betrages (5,87 RE/100 kg), somit auf 3,98 RE/100 kg für B-Zucker; sonach ergebe sich, wenn man diese Belastung nach Maßgabe des Anteils von B-Zucker an der Höchstquote teile, eine tatsächliche Belastung von 3,98 × 26% = 1,0348 RE/100 kg.

Folge man dem Gedankengang des Gerichtshofes, so könne diese letztgenannte Belastung im Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 auf 100 kg Isoglucose ohne Diskriminierung der Isoglucosehersteller gegenüber den Zuckerherstellern in vergleichbaren Verhältnissen erhoben werden.

Wolle man sich von den wirtschaftlichen Risiken auf dem Zuckersektor angesichts der derzeitigen strukturellen Überschüsse ein Bild machen, so müsse darauf hingewiesen werden, daß das Ziel des Quotensystems nicht die Schaffung von strukturellen Überschüssen sei. Nach Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3330/74 des Rates sei die Produktionsabgabe pauschal nach Maßgabe des Gesamtverlustes beim Absatz der in der Gemeinschaft über die Garantiemenge hinaus erzeugten Zuckermenge auf dem Weltmarkt zu berechnen. Nach diesem Grundsatz habe sich die Höchstabgabe während des Wirtschaftsjahres 1977/78 auf 19,50 RE/100 kg belaufen (vgl. siebte und achte Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 2889/78 der Kommission vom 8. Dezember 1978, ABl. L 344). Dieser Betrag sei in der genannten Verordnung jedoch nicht als Höchstabgabe für dieses Wirtschaftsjahr festgesetzt worden, da die Produktionsabgabe nach Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3330/74 pauschal auf einen Höchstbetrag von 30 % des Interventionspreises (im vorliegenden Fall auf 9,85 RE/100 kg) beschränkt worden sei, um die regionale Spezialisierung nicht zu sehr zu entmutigen, und dies in einer Zuckermarktsituation, die sich von der heutigen der strukturellen Überschußproduktion grundlegend unterschieden habe.

In der heutigen Lage wäre es nach Auffassung des Rates denkbar, diesen Höchstsatz von 30 % abzuschaffen, da die hieraus folgende Abgabe offenkundig nicht geeignet sei, die Herstellung von Zucker über die Grundquote hinaus in den Gebieten, die zur Zuckererzeugung weniger geeignet seien, zu verhindern. Unter diesen Umständen würde sich die Abgabe zu Lasten der Zuckerfabriken wie folgt erhöhen:

Abgabe:	19,50 RE
Abwälzung auf die Zuckerrübenbauern:	5,87 RE
	13,63 RE × 26 % = 3,5438 RE/100 kg

Sei eine solche „volle" Belastung der Zuckerhersteller ohne Höchstsatz zulässig, so müsse man eine gleiche Belastung der Isoglucosehersteller ebenfalls für zulässig erachten, da ihre Erzeugung im Gegensatz zu Zucker 100%ig zum Überschuß an Garantiezucker beitrage.

Nach dem Vorschlag einer Verordnung zur Änderung der Verordnung Nr. 1111/77, den die Kommission dem Rat am 7. März 1979 vorgelegt habe, solle der Teil der Isoglucoseerzeugung, der die dem Hersteller zugeteilte Grundquote übersteige, mit einer Produktions-

abgabe belastet werden, die dem Teil der Zuckerabgabe entspreche, den im Wirtschaftsjahr 1979/80 nur die Zuckerhersteller zu tragen hätten. Dieser Vorschlag ziele somit für das Wirtschaftsjahr 1979/80 mutatis mutandis auf eine Belastung, die der oben bezifferten ersten Belastung entspreche.

2. Offenkundige und erhebliche Ermessensüberschreitung

Unter Bezugnahme auf das Magermilchpulver-Urteil untersucht der Rat dann, ob i) die Eigenschaften der vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 25. Oktober 1978 für ungültig erklärten Maßnahme derart seien, daß diese den Umfang der diesem Sektor innewohnenden wirtschaftlichen Risiken überschritten habe (Randnr. 5 Satz 2, Randnr. 7 Sätze 1 und 5 der Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache HNL), und ob ii) der Rat dadurch, daß er die Höhe der Abgabe wie geschehen festgesetzt habe, die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten habe (Randnr. 6).

Zu Punkt i

Nach richtiger Auslegung verlange das Magermilchpulver-Urteil, in jedem Einzelfall die streitige Maßnahme nach ihren eigenen Merkmalen und in ihrem wirtschaftlichen Zusammenhang zu würdigen. Der wirtschaftliche Zusammenhang der streitigen Maßnahme sei im vorliegenden Fall vor allem durch folgende Umstände gekennzeichnet: die Unbesonnenheit, mit der die Betroffenen äußerst erhebliche Mittel in die Entwicklung und die Nutzung eines neuen Süßmittels gesteckt hätten, dessen Vorteile noch nicht festgestanden hätten; den irrigen Glauben der Betroffenen an einen wachsenden Süßmittelmarkt; die unberechtigte Hoffnung der Betroffenen, auch weiterhin eine Erstattung bei der Erzeugung für von ihnen zu Isoglucose verarbeiteten Mais zu erhalten; den Umstand, daß die Betroffenen ohne Erstattung offenkundig nicht fähig seien, ihr Erzeugnis ohne erhebliche Verluste zu vermarkten; den Umstand, daß das Erzeugnis angesichts seiner Gestehungskosten und der Tatsache, daß eine erhebliche Steigerung des Verkaufspreises in näherer oder fernerer Zukunft nicht zu erwarten sei, keinerlei Abgabe tragen könne; den Umstand, daß die Gemeinschaft Isoglucose mit einer Abgabe von ungefähr 4 RE für das besagte Wirtschaftsjahr ohne Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes hätte belasten können, hätte sie die Zuckerabgabe nicht auf höchstens 9,85 RE beschränkt.

Im Lichte aller dieser Gesichtspunkte müßten die Auswirkungen der Einführung der Abgabe von 5 RE auf die Rentabilität der Isoglucoseherstellung seitens der Betroffenen gewürdigt werden. In diesem Zusammenhang sei daran zu erinnern, daß die Klägerin *Tunnel* die Isoglucoseherstellung mangels Rentabilität zum großen Teil endgültig aufgegeben habe, während die Klägerin *Amylum* ihre Anlagen als einzige — anscheinend mangels anderer Möglichkeiten — nicht umgestellt habe.

Zu Punkt ii

Der Rat frage sich, ob der Gerichtshof bei der Prüfung, ob eine Haftung der Gemeinschaft gegeben sei, nicht ein Kriterium verwende, dem die Schwere nicht nur des einer Klägerin entstandenen Schadens, sondern auch der Verletzung der fraglichen Rechtsnorm zugrunde liege. Ein solches Kriterium könne man wohl aus dem Urteil in der Rechtssache *HNL* (Randnr. 6 der Entscheidungsgründe) ableiten.

Diese Auffassung werde begreiflich, bedenke man, welch komplizierten Lagen sich Rat und Kommission bei der Durch-

führung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik gegenübersähen, wobei häufig völlig entgegengesetzte Interessen und Ziele miteinander in Einklang gebracht werden müßten.

Unter Hinweis auf das schwierige Problem, das sich im Jahre 1976 mit dem Erscheinen von erheblichen Mengen Isoglucose auf dem Gemeinschaftsmarkt gestellt habe, meint der Rat, im vorliegenden Fall könne man die größten Zweifel daran haben, daß er beim Erlaß der fraglichen Verordnungen einen erheblichen Verstoß begangen habe.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Abgabe von 5 RE

Der Rat vergleicht wie die Kommission den Gestehungspreis von durch die Klägerin *Amylum* hergestellter Isoglucose (wie er sich aus dem Bericht Klynveld-Turquands ergebe) mit dem von dieser Firma berechneten durchschnittlichen Verkaufspreis (Tabelle 2 in deren Schriftsatz) und stellt auf der Grundlage dieser Zahlen *auch ohne Erhebung irgendeiner Abgabe* einen klaren Verlust fest. Diese Zahlen könne man als für alle Betroffenen repräsentativ erachten, da die Firma *Amylum* insbesondere die längste Erfahrung mit Isoglucose habe. Im übrigen bestätige der von *Amylum* angegebene mittlere Verkaufspreis, daß der Verkaufspreis von Isoglucose sich auf einem Überschußmarkt tatsächlich nach dem Interventionspreis von Zucker ausrichte, so daß so lange, als es auf diesem Markt Überschüsse geben werde, keine erhebliche Preissteigerung in der näheren oder ferneren Zukunft zu erwarten sei.

Man gelange somit zu dem Ergebnis, daß die Investitionen in Isoglucose wirtschaftlich nicht gerechtfertigt gewesen seien und daß eine rentable Erzeugung dieses Produktes in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten sei. Hieraus folge, daß die Einführung einer Abgabe von 5 RE *nicht den Beschluß zur Folge gehabt haben könne, die Isoglucoseherstellung aufzugeben, da diese bereits zuvor nicht rentabel gewesen sei, daß sie vielmehr höchstens den Zeitpunkt dieser Entscheidung habe beeinflussen können.*

Natürlich könne man sich fragen, warum der Rat Isoglucose, wenn sie von vornherein nicht rentabel gewesen sei, dennoch mit einer Abgabe belastet habe. Zu dieser Zeit seien aufgrund der Diskretion der Isoglucosehersteller nicht alle Elemente des Gestehungspreises bekannt gewesen, während umgekehrt jedes Kilo Isoglucose, das auf den Markt gelangt sei, den Zuckerüberschuß vermehrt habe. Schließlich sei zu beachten, daß die Isoglucosehersteller diese Überschußsituation sehr wohl gekannt hätten und daß ihnen auch die bis 1980 gültige gemeinschaftliche Zuckerregelung wohlbekannt gewesen sei.

Schließlich geht der Rat auf das Vorbringen insbesondere der Klägerin in der Rechtssache 143/77 ein, einerseits müsse so lange weiter produziert werden, als eine positive Spanne zwischen den variablen Kosten je Produkteinheit und dem Verkaufspreis bestehe, andererseits verliere das investierte Kapital jeden Wert, wenn diese Spanne durch die Abgabe von 5 RE aufgebraucht würde.

Dieses Vorbringen beruhe auf zwei falschen Prämissen. Zum einen beruhe es auf Berechnungen, die bei der Bestimmung der Spanne nur die variablen Kosten mit dem Verkaufspreis verglichen, während einer solchen Berechnung der Vergleich der gesamten Kosten, die der Hersteller zu tragen habe, mit dem Verkaufspreis zugrunde gelegt werden müsse; die dargestellte Auffassung setze nämlich voraus, daß das Unternehmen die fixen Kosten der Herstellung aus einer anderen Quelle decke; das widerspreche einer ordentlichen Geschäftsführung. Zum zweiten werde mit dem

wiedergegebenen Vorbringen gefordert, daß jede Erhebung einer Abgabe auf Isoglucose ungeachtet ihrer Modalitäten verboten sei, während der Gerichtshof die Abgabe nicht im Grundsatz verworfen habe.

Nach der Prüfung dieser beiden Punkte kommt der Rat zu dem Schluß, daß die Klägerin *Amylum* die Isoglucoseherstellung auch dann hätte einstellen und ihren gesamten „Schaden" hätte erleiden müssen, wenn eine Abgabe unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung mit den Zuckerherstellern erhoben worden wäre. Ebenso hätte die Klägerin *Tunnel* auf jeden Fall Investitionen treffen müssen, um Traubenzucker herstellen zu können. Somit sei nicht einzusehen, *warum die Klägerinnen jetzt Schäden ersetzt erhalten müßten, die auf einer neuen vorübergehenden oder endgültigen Zweckbestimmung ihrer Produktionskapazitäten beruhten, obwohl diese neue Zweckbestimmung oder die Einstellung der Produktion auf jeden Fall auch dann nötig gewesen wäre, wenn den Organen nicht das geringste Verschulden anzulasten wäre.*

3. Der Kausalzusammenhang

Der Rat bittet den Gerichtshof hilfsweise, falls der Gerichtshof feststellen sollte, daß die Haftung der Gemeinschaft grundsätzlich gegeben sei, aufgrund des obigen Vorbringens jeden Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten der Gemeinschaft und den angeblichen Verlusten der Klägerinnen zu verneinen.

4. Geltend gemachte Schäden

Der Rat hält an seinem Vorbringen in der Klagebeantwortung und der Gegenerwiderung fest und behält sich für den Fall, daß der Gerichtshof feststellen sollte, daß die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 EWG-Vertrag ausgelöst sei und daß tatsächlich ein ununterbrochener Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten der Gemeinschaft und den geltend gemachten Schäden bestehe, vor, sich zum Umfang des Schadens der Betroffenen zu äußern.

Abschließend beantragt der Rat, der Gerichtshof möge die Schadensersatzklage als unbegründet abweisen und die Klägerinnen verurteilen, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

VIII — Auskunftsersuchen des Gerichtshofes an die Klägerin Tunnel Refineries Ltd. und deren Antwort

Mit Schreiben vom 8. Juni 1979 hat der Gerichtshof die Klägerin *Tunnel* ersucht, einige Punkte in Beantwortung der nachgenannten Fragen klarzustellen.

Erste Frage: Die Schätzungen des Isoglucoseverkaufs und der Isoglucoseproduktion der Klägerin nach Preis und Menge

Antwort

Die einzige einschlägige Schätzung, die detaillierte Zahlen enthalte und vor der Ankündigung der Abgabe erstellt worden sei, sei im Mai und Juni 1976 als Teil von Tunnels jährlicher Planbilanz für das im September 1976 beginnende Wirtschaftsjahr gefertigt worden. Die Klägerin lege in der Anlage A zu ihrer Antwort Auszüge aus dieser Planbilanz vor, aus denen sich ergebe, daß die volle tatsächliche Kapazität der Isoglucoseanlage von Anfang an habe genutzt werden sollen. Die Auszüge zeigten auch die jeweiligen Beiträge von Isoglucose und von Trockenstärke und den mit der Steigerung der Isoglucoseherstellung erwarteten Rückgang der Trockenstärkeherstellung.

Man habe jedoch mit der Isoglucoseherstellung nicht vor Ende 1977, also erst nach der Ankündigung der Abgabe, beginnen können. Die folgenden Schätzungen (vgl. Anlage II zum Schriftsatz der Klägerin hinsichtlich der Schäden) hätten diese Abgabe berücksichtigt.

Zweite Frage: Eine Erklärung für das Ansteigen des „Isoglucosebeitrags" von Dezember 1977 bis September 1978 von 40,24 UKL auf 93,99 UKL (ergänzender Schriftsatz, Anlage III, Tabelle B 1 und B 2 (i))

Antwort

Der „Isoglucosebeitrag" sei der Dekkungsbeitrag aus dem Verkauf von Isoglucose, der die Differenz zwischen den variablen Herstellungskosten und dem Verkaufspreis wiedergebe und die Abgabe nicht berücksichtige.

Die Erhöhung dieses Beitrags seit Juli 1978 entspreche der des Verkaufspreises von Zucker. Die Erhöhung vor Juli 1978 beruhe nicht auf einer Preiserhöhung, sondern auf einer Kostensenkung.

Dritte Frage: Zum Punkt „Herstellung von Trockenstärke anstelle von Isoglucose": eine Erklärung für die Entscheidung, die Naßstärke im wesentlichen „in der nicht ausgelasteten Trockenstärkeanlage herzustellen sowie die Einfuhr und den Wiederverkauf von Trockenstärke einzustellen" (ergänzender Schriftsatz, Anlage III, S. 2). Hat die intensivere Verwendung dieser Anlage die Einheitskosten der Produktion gesenkt? Wurde dies gegebenenfalls bei der Berechnung des „Beitragsverlustes" in der Tabelle B 2 i berücksichtigt? Besteht ein Zusammenhang zwischen der Entscheidung, in Zukunft Trockenstärke weder einzuführen noch weiterzuverkaufen, und der Entscheidung, die Herstellung dieses Erzeugnisses zu erhöhen?

Antwort

Grund für die Entscheidung, den größten Teil der Naßstärke für die Herstellung von Trockenstärke zu verwenden, sei es gewesen, daß dies die einzige Verwendung gewesen sei, die für die zusätzlichen Stärkemengen habe gefunden werden können, die, wäre nicht die Abgabe erhoben worden, für die Isoglucoseherstellung verwendet worden wären.

Die Klägerin habe die Einfuhr und den Weiterverkauf von Trockenstärke eingestellt, weil ihre eigene Produktion dieses Erzeugnisses ein erhöhtes Angebot von Stärke auf einem Markt bedeutet habe, auf dem bereits ein überreiches Angebot bestanden habe.

Das für die Herstellung von Trockenstärke verwandte Verfahren unterscheide sich insoweit grundlegend vom Isoglucoseverfahren, als fixe Kosten keine bedeutende Rolle spielten. Demgemäß sei keine Kostensenkung eingetreten, die der erhöhten Herstellung von Trockenstärke zuzurechnen gewesen wäre.

Vierte Frage: Zu den „Lagerkosten von Stärke" (ergänzender Schriftsatz, Anlage III, S. 3): die tatsächlichen Zahlen dieser Kosten

Antwort

Die Klägerin habe es bisher nicht für erforderlich gehalten, Unterlagen über die Lagerfläche und den Lagerraum aufzubewahren, die für irgendein Erzeugnis benötigt worden seien. Sie habe daher keine internen Unterlagen und Rechnungskopien aufbewahrt, die genügend detailliert seien, um die tatsächlichen Lagerkosten ausschließlich für Stärke zu ermitteln.

Der Lagerleiter der Klägerin schätze jedoch aus seiner persönlichen Kenntnis und Erfahrung, daß der Lagerraum in der Zeit von November 1977 bis Novem-

ber 1978 ungefähr folgendermaßen verwendet worden sei: Stärke 65 %, Geräte 15 %, Verarbeitungsmaterialien 10 % und Traubenzucker 5 %. Auf dieser Grundlage belaufe sich der von Stärke verursachte Anteil an den Lager- und Umschlagskosten für den genannten Zeitraum auf 58 320 UKL (von 89 584 UKL) und sei damit etwas höher als die Zahlen, die die Klägerin bereits genannt habe.

IX — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 18. September 1979 haben die Klägerin *Amylum*, vertreten durch Rechtsanwalt Michel Waelbroeck, Brüssel, die Klägerin *Tunnel*, vertreten durch Barrister Francis Jacobs, Middle Temple, London, der Rat, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst des Rates, Daniel Vignes als Bevollmächtigten im Beistand von A. Brautigam, Verwaltungsrat bei diesem Dienst, und die Kommission, in der Rechtssache 116/77 vertreten durch ihren Rechtsberater Jacques Bourgeois als Bevollmächtigten im Beistand von Jacques Delmoly, Mitglied ihres Juristischen Dienstes, und in der Rechtssache 124/77 vertreten durch ihren Rechtsberater Richard Wainwright als Bevollmächtigten im Beistand von Hendrik Bronkhorst, Mitglied ihres Juristischen Dienstes, mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 23. Oktober 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Klägerinnen in diesen Rechtssachen beantragen, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, vertreten durch den Rat und die Kommission, gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, den sie durch die auf der Verordnung Nr. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglucose (ABl. L 134, S. 4) beruhende Auferlegung der Produktionsabgabe für Isoglucose erlitten haben wollen.

2 In der siebenten Begründungserwägung zu dieser Verordnung wird die Einführung der Produktionsabgabenregelung für Isoglucose wie folgt begründet:

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

3 Nach der neunten Begründungserwägung zur Verordnung ergänzt diese Abgabenregelung diejenige, die mit der Verordnung Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 359, S. 1) eingeführt worden ist: die für die Isoglucoseerzeugung vorgesehene Abgabe ist daher der in Artikel 27 der Verordnung Nr. 3330/74 vorgesehenen Abgabe angepaßt, die einen bestimmten Prozentsatz der Zukkererzeugung jenseits der Grundquote belastet.

4 Die Produktionsabgabenregelung für Isoglucose wurde in den Artikeln 8 und 9 der Verordnung Nr. 1111/77 eingeführt; sie galt für die Zuckerwirtschaftsjahre 1977/78 und 1978/79. Nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung erheben die Mitgliedstaaten von dem Isoglucosehersteller eine Produktionsabgabe; nach Absatz 2 Unterabsatz 1 entspricht der Betrag der Abgabe je 100 kg Trockenstoff dem Betrag der in Artikel 27 der Verordnung Nr. 3330/74 vorgesehenen Produktionsabgabe und gilt für den Zeitraum, in dem der letztgenannte Betrag zur Anwendung kommt. Nach Artikel 9 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.

5 In seinem Urteil vom 25. Oktober 1978 (verbundene Rechtssachen 103 und 145/77, *Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited/Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited/Intervention Board for Agricultural Produce* — Slg. 1978, 2037) hat der Gerichtshof auf die ihm vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, vorgelegten Fragen für Recht erkannt, daß die Verordnung Nr. 1111/77 insoweit ungültig ist, als in ihren Artikeln 8 und 9 eine Produktionsabgabe für Isoglucose in Höhe von 5 RE je 100 kg Trockenstoff für den dem Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 entsprechenden Zeitraum eingeführt worden ist. Der Gerichtshof hatte festgestellt, daß die Bestimmungen dieser Verordnung, mit denen eine Produktionsabgabenregelung für Isoglucose eingeführt worden war, gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz verstießen, der im Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 des Vertrages einen besonderen Ausdruck gefunden hat. Er hatte jedoch hinzugefügt, daß diese Antwort dem Rat die Befugnis beläßt, alle mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren zweckdienlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Funktionieren des Süßmittelmarkts sicherzustellen.

6 Aufgrund dieses Urteils teilte die Kommission den Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 8. Januar 1979 mit, die Einziehung von Zahlungen auf die

Produktionsabgabe für Isoglucose sei auszusetzen, bis der Rat Maßnahmen zur Sicherung des Funktionierens des Süßmittelmarktes getroffen haben werde; auch seien die fraglichen Beträge vorläufig von den Mitgliedstaaten nicht festzustellen, nicht zu verbuchen und nicht als eigene Mittel zur Verfügung zu stellen.

7 Der Rat erließ am 25. Juni 1979 die Verordnung Nr. 1293/79 (ABl. L 162, S. 10) zur Änderung der Verordnung Nr. 1111/77 im Lichte des Urteils des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1978. In der Erwägung, daß es das geeignetste Mittel zur Vermeidung einer Ungleichheit in der Behandlung von Zukker- und von Isoglucoseherstellern sei, die Isoglucoseproduktion den gleichen Vorschriften zu unterwerfen, wie sie bis zum 30. Juni 1980 für die Zukkerproduktion gelten, wurde mit der Verordnung Nr. 1293/79 unter anderem als Übergangsmaßnahme bis zu diesem Datum ein vorübergehendes Produktionsquotensystem für Isoglucose eingeführt. Ebenso wurde vorgesehen, daß die Mitgliedstaaten für die hergestellte Isoglucosemenge, die die Grundquote übersteigt, ohne die Höchstquote zu überschreiten, von dem betreffenden Isoglucosehersteller eine Produktionsabgabe erheben, deren Höhe gleich dem Teil der Produktionsabgabe für Zucker ist, der gemäß Artikel 28 der Verordnung Nr. 3330/74 für das Zuckerwirtschaftsjahr 1979/80 festgesetzt wurde und von den Zuckerherstellern zu tragen ist. Die mit der Verordnung Nr. 1111/77 eingeführte, in dem genannten Urteil für ungültig erklärte Produktionsabgabe wurde in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1293/79 mit Wirkung zum 1. Juli 1977 aufgehoben.

8 Im Laufe der mündlichen Verhandlung in den vorliegenden Rechtssachen hat die Klägerin *Tunnel Refineries Limited* (im folgenden: *Tunnel*) dargelegt, sie habe die mit der Verordnung Nr. 1111/77 eingeführte Produktionsabgabe auf Isoglucose nicht entrichtet. Bei der Einführung dieser Abgabe habe sie sofort Schritte unternommen, um die Rechtmäßigkeit dieser Abgabe vor dem High Court of Justice anzugreifen; hiervon habe sie die nationale Interventionsstelle unterrichtet; diese habe von der Einziehung dieser Abgabe bis zum Vorliegen des Ergebnisses des von *Tunnel* eingeleiteten Verfahrens Abstand genommen. Die Klägerin *G. R. Amylum NV* (im folgenden: *Amylum*) hat ihrerseits dargelegt, sie habe die Entrichtung der Abgabe gegenüber der belgischen Interventionsstelle abgelehnt; diese habe sie daraufhin auf Zahlung verklagt. Angesichts des in den verbundenen Rechtssachen 103 und 145/77 vor dem Gerichtshof anhängigen Verfahrens habe sich *Amylum* mit der Interventionsstelle dahin gehend geeinigt, daß *Amylum* zur Sicherstellung der Abgabenzahlung eine Bankbürgschaft gestellt habe. Die Interventionsstelle habe die vor dem nationalen Gericht angestrengte Zahlungsklage nicht

weiter betrieben und sie nach der Verkündung des Urteils des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1978 in den vorgenannten verbundenen Rechtssachen zurückgenommen.

9 Aus diesen Gründen fordern die Klägerinnen nicht von den nationalen Behörden die Erstattung ohne rechtlichen Grund gezahlter Produktionsabgaben, sondern von der Gemeinschaft Ersatz für die Verluste, die insbesondere auf dem Rückgang des Isoglucoseabsatzes und auf Ertragsausfällen beruhen sollen, sowie für die sonstigen Verluste, die sie durch die Einführung der vom Gerichtshof mit Urteil vom 25. Oktober 1978 für ungültig erklärten Abgabe von 5 RE je 100 kg Trockenstoff in der Verordnung Nr. 1111/77 erlitten haben wollen.

10 Der *Amylum* durch das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1111/77 entstandene Schaden soll größtenteils zum einen aus dem Rückgang des Deckungsbeitrags aufgrund der Ersetzung der Isoglucoseverkäufe durch anderweitige Verkäufe von Stärke und Glucose, zum anderen aus dem Rückgang des Deckungsbeitrags aufgrund der Verringerung der Vermahlung während der ersten Monate nach der Einführung der Abgabe bestehen; diese Maßnahme sei wegen des Fehlens von Absatzmöglichkeiten für die anderweitigen Erzeugnisse während dieses Zeitraums erforderlich gewesen. Weiter fordert *Amylum* die Kosten der vorgenannten Bankbürgschaft und für die Wahrung ihrer Interessen vor den belgischen Behörden entstandene Kosten.

11 Der Schaden, den *Tunnel* ersetzt verlangt, beruht auf der mit der Verordnung Nr. 1111/77 eingeführten Produktionsabgabe angeblich auf Isoglucose; er bestehe in dem Rückgang der Produktion ihrer Fabrik, in dem geringeren Ertrag aus der Herstellung von Trockenstärke anstelle von Isoglucose, aus zusätzlichen Lager- und Umschlagkosten für Stärke sowie aus Verlusten, die einerseits auf höheren Einheitskosten aufgrund der verringerten Isoglucoseherstellung, andererseits auf anderweitigen Investitionen beruhten, die zur Steigerung der Herstellung von Ersatzerzeugnissen vorgenommen worden seien.

12 Da der Gerichtshof in seinem Urteil vom 25. Oktober 1978 bereits festgestellt hat, daß die Auferlegung einer Produktionsabgabe für Isoglucose in Höhe von 5 RE je 100 kg Trockenstoff gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt, stellt sich in den vorliegenden Rechtssachen zunächst die Frage, ob diese Rechtswidrigkeit geeignet ist, die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag auszulösen.

13 Die Feststellung, daß die aus Rechtsakten der Gemeinschaft entstehende Lage rechtswidrig ist, genügt für sich allein nicht, diese Haftung auszulösen. In diesem Sinne hat der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 25. Mai 1978 (verbundene Rechtssachen 83/76 u. a., *Bayrische HNL Vermehrungsbetriebe u. a./Rat und Kommission* — Slg. 1978, 1209) entschieden. Der Gerichtshof hat dabei auf seine ständige Rechtsprechung hingewiesen, wonach die Haftung der Gemeinschaft für eine Rechtsvorschrift, deren Erlaß wirtschaftspolitische Entscheidungen voraussetzt, nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm ausgelöst werden kann. Unter Berücksichtigung der Grundsätze, nach denen sich in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten die Haftung der öffentlichen Gewalt für Schäden bestimmt, die den einzelnen durch den Erlaß von Rechtsvorschriften zugefügt wurden, hat der Gerichtshof ausgesprochen, daß die Haftung der Gemeinschaft auf einem gemeinschaftlichen Rechtsetzungsgebiet, das durch ein für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik unerläßliches weites Ermessen gekennzeichnet ist, nur ausnahmsweise dann ausgelöst werden kann, wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat.

14 Diese Auffassung findet ihre Bestätigung insbesondere darin, daß die Schadensersatzklage nach den Artikeln 178 und 215 EWG-Vertrag zwar einen eigenständigen Rechtsbehelf darstellt, aber dennoch im Hinblick auf die Gesamtregelung des Rechtsschutzes für einzelne gewürdigt werden muß, die im Vertrag vorgesehen ist. Glaubt sich ein einzelner durch einen gemeinschaftlichen Rechtsetzungsakt verletzt, weil dieser rechtswidrig sei, so kann er dessen Gültigkeit, wenn seine Durchführung nationalen Behörden obliegt, anläßlich dieser Durchführung vor einem nationalen Gericht im Rahmen eines Rechtsstreits gegen die nationale Behörde bestreiten. Dieses Gericht kann oder muß sogar dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 eine Frage zur Gültigkeit der fraglichen Gemeinschaftshandlung vorlegen. Diese Klagemöglichkeit ist bereits geeignet, den Schutz der einzelnen wirksam sicherzustellen.

15 Diese Erwägungen sind dann von Bedeutung, wenn der Gerichtshof, wie im vorliegenden Fall, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens die Rechtswidrigkeit einer Produktionsabgabe festgestellt und wenn das zuständige Organ infolge dieser Feststellung die Abgabe rückwirkend aufgehoben hat.

16 Im Lichte dieser Erwägungen ist zu prüfen, ob Rat und Kommission im vorliegenden Fall die Grenzen offenkundig und erheblich überschritten haben,

die sie bei der Ausübung ihres Ermessens im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu beachten haben.

17 Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof die Produktionsabgabe für Isoglucose nicht als solche für ungültig erklärt hat, sondern nur die angewandte Berechnungsmethode und den Umstand, daß die Abgabe auf die gesamte Isoglucoseproduktion erhoben wurde. Da die Isoglucoseherstellung zur Erhöhung der Zuckerüberschüsse beitrug, stand es dem Rat frei, restriktive Maßnahmen für diese Produktion zu erlassen.

18 Wenn der Gerichtshof in seiner Vorabentscheidung vom 25. Oktober 1978 im Rahmen einer Prüfung der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1111/77 auch festgestellt hat, daß die aufgrund dieser Verordnung von den Isoglucoseherstellern als Produktionsabgabe zu tragende Belastung gegenüber der von den Zuckerherstellern zu tragenden offenkundig unbillig war, so folgt hieraus doch nicht, daß der Rat unter dem Gesichtspunkt der Würdigung der Rechtswidrigkeit der Handlung im Hinblick auf Artikel 215 EWG-Vertrag die Grenzen offenkundig und erheblich überschritten hat, die ihm bei der Ausübung seines Ermessens gezogen sind.

19 Obgleich die Festsetzung der Produktionsabgabe für Isoglucose auf 5 RE je 100 kg Trockenstoff fehlerhaft war, handelte es sich dabei unter Berücksichtigung des Umstands, daß eine angemessene Abgabe vollkommen gerechtfertigt war, dennoch nicht um einen derart schweren Fehler, daß man sagen könnte, das Verhalten der beklagten Organe in dieser Hinsicht grenze als solches an Willkür und sei somit geeignet, die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft auszulösen.

20 Auch ist darauf hinzuweisen, daß die Verordnung Nr. 1111/77 insbesondere erlassen wurde, um einer durch wachsende Zuckerüberschüsse gekennzeichneten Zwangslage zu begegnen, und das unter Umständen, die gemäß den in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Zielen eine gewisse Präferenz zugunsten der Zuckerrübe erlaubt hätten, die in der Gemeinschaft im Übermaß erzeugt wurde, während die Gemeinschaftserzeugung von Mais bei weitem nicht ausreichte.

21 Aus diesen Erwägungen folgt, daß Rat und Kommission die Grenzen, die sie bei der Ausübung ihres Ermessens im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik

zu beachten haben, nicht derart erheblich überschritten haben, daß dies die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft ausgelöst hätte.

22 Die Klagen sind somit als unbegründet abzuweisen.

Kosten

23 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

24 Die Klägerinnen sind mit ihrem Vorbringen unterlegen; sie sind daher zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klagen werden abgewiesen.**

2. **Die Klägerinnen werden verurteilt, die Kosten zu tragen.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Dezember 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher