In der Rechtssache 57/72

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof in dem vor ihm anhängigen Rechtsstreit

WESTZUCKER GMBH, Dortmund,

gegen

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR ZUCKER, Frankfurt (Main),

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit von Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 der Verordnung Nr. 354/69 der Kommission vom 26. Februar 1969 „zur Änderung der durch die Verordnung (EWG) Nr. 840/68 für Zucker festgesetzten Denaturierungsprämien" sowie von Artikel 2 Absatz 2 letzter Satz der Verordnung Nr. 833/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 „über Durchführungsbestimmungen betreffend die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken"

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco und P. Pescatore (Berichterstatter), der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher und C. O'Dalaigh,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Um den Zuckerrüben- und Zuckerrohrerzeugern der Gemeinschaft die Beibehaltung ihrer Beschäftigung und ihres Lebensstandards zu gewährleisten, sieht die Verordnung Nr. 1009/67 des Rates vom 18. Dezember 1967 „über die ge-

meinsame Marktorganisation für Zucker" (ABl. Nr. 308, S. 1) unter anderem in Artikel 9 Absatz 2 vor, daß die von den Zucker erzeugenden Mitgliedstaaten bestimmten Interventionsstellen für Zucker, der zur menschlichen Ernährung ungeeignet gemacht wurde, Denaturierungsprämien gewähren können.

In Anwendung von Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung Nr. 1009/67 legte der Rat in der Verordnung Nr. 768/68 vom 18. Juni 1968 (ABl. L 143, S. 12) die Grundregeln für die Denaturierung von Zucker für Futterzwecke fest. Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung sieht vor, daß eine Denaturierungsprämie nur für Weißzucker oder Rohzucker für Futterzwecke gewährt werden kann, der so denaturiert worden ist, daß er nicht mehr zur menschlichen Ernährung verwendet werden kann, und der bestimmten Mindestanforderungen an Qualität und Menge entspricht. Gemäß Artikel 2 der Verordnung wird die Denaturierungsprämie für Weißzucker festgesetzt unter Berücksichtigung

a) des Interventionspreises für Weißzucker im Hauptüberschußgebiet der Gemeinschaft;

b) der pauschalen Beträge für die technischen Kosten der Denaturierung und die Transportkosten;

c) der in wichtigen Verbrauchsgebieten der Gemeinschaft erwarteten Marktpreise für die Futtermittel, mit denen der zur Denaturierung bestimmte Weißzucker in Wettbewerb treten soll;

d) des Verhältnisses des Futterwerts von Weißzucker zu dem Futterwert der konkurrierenden Futtermittel;

e) der zur Denaturierung in der Gemeinschaft insgesamt verfügbaren Überschüsse an Zucker unter Berücksichtigung der Art und der Qualität dieses Zuckers.

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 wird die Denaturierungsprämie von dem Mitgliedstaat gewährt, in dessen Hoheitsgebiet die Denaturierung stattfindet. Nach Absatz 2 dieses Artikels wird eine Denaturierungsprämie nur aufgrund eines Antrags gewährt, der vor der Denaturierung einzureichen ist. Die Mitgliedstaaten erteilen anhand dieses Antrags einen Denaturierungsprämienbescheid. Die Erteilung dieses Bescheids ist von der Stellung einer Kaution abhängig, die ganz oder teilweise verfällt, wenn die Denaturierung innerhalb der Geltungsdauer des Denaturierungsbescheids nicht oder nur teilweise erfolgt ist.

Die nach Artikel 9 Absatz 8 der Verordnung Nr. 1009/67 erlassene Verordnung Nr. 833/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 über „Durchführungsbestimmungen betreffend die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken" (ABl. L 151, S. 29) bestimmt in Artikel 2, daß der Antrag auf Gewährung der Denaturierungsprämie schriftlich gestellt wird. Der Antrag muß angeben: den Namen und die Adresse des Antragstellers, die Art und die Menge des zu denaturierenden Zuckers und den Mitgliedstaat, in dem die Denaturierung stattfinden wird. Nach Absatz 2 zweiter Satz des Artikels 2 der Verordnung Nr. 833/68 können die Mitgliedstaaten zusätzliche Angaben verlangen. Gemäß Artikel 4 begründet die Gewährung des Denaturierungsprämienbescheids das Recht auf Bezahlung der in dem Bescheid angegebenen Denaturierungsprämie nach der Denaturierung sowie die Verpflichtung zur Denaturierung des Zuckers unter den im Bescheid vorgesehenen Bedingungen. Artikel 5 der genannten Verordnung bestimmt schließlich, daß der Denaturierungsprämienbescheid vom Tage seiner Erteilung an bis zum Ende des elften Monats gilt, der auf denjenigen folgt, in dem er erteilt worden ist.

In Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 840/68 der Kommission — gleichfalls vom 28. Juni 1968 — „zur Festsetzung der Denaturierungsprämien für Zucker für Futterzwecke" (ABl. L 151, S. 50) wurde die Denaturierungsprämie für Weißzucker auf 14,03 Rechnungseinheiten je 100 kg festgesetzt.

Aufgrund von Artikel 2 Absatz 2 zweiter Satz der Verordnung Nr. 833/68 erließ der deutsche Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 6. Au-

gust 1968 eine Verordnung über die Gewährung einer Prämie für die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken (Bundesanzeiger Nr. 145 VI 11). Diese Verordnung sieht in § 5 vor, daß der Antrag auf Gewährung der Prämie nach einem vorgeschriebenen Muster zu stellen ist, und führt die Angaben auf, die er enthalten muß. Zu den in der Verordnung Nr. 833/68 verlangten Angaben treten namentlich die Bezeichnung des Denaturierungsbetriebes und der liefernden Zuckerfabrik hinzu.

Die Kommission glaubte, mit der Verordnung Nr. 354/69 vom 26. Februar 1969 „zur Änderung der durch die Verordnung (EWG) Nr. 840/68 für Zucker festgesetzten Denaturierungsprämien" (ABl. L 49, S. 14) der Tatsache Rechnung tragen zu müssen, daß nach ihrer Auffassung die Situation bei Zucker zum damaligen Zeitpunkt bereinigt war und für die Überschüsse entweder Ausfuhrlizenzen oder Denaturierungsprämienbescheide erteilt worden waren. Infolgedessen setzte sie in Artikel 1 dieser Verordnung die Denaturierungsprämie für Weißzucker auf 0 Rechnungseinheiten je 100 kg fest. Nach Artikel 2 der Verordnung trat diese Bestimmung am 27. Februar 1969 in Kraft.

Am selben Tag beantragte die Firma Westzucker GmbH, Dortmund, mit zwei Fernschreiben bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker in Frankfurt (Main), ihr Denaturierungsprämienbescheide über insgesamt 14 075 Tonnen Weißzucker zu erteilen, die in Erfüllung mit französischen Unternehmen zwischen dem 27. Februar 1968 und dem 24. Februar 1969 geschlossener Verträge aus Frankreich eingeführt werden sollten. Diesen Antrag lehnte die Einfuhr- und Vorratsstelle durch Fernschreiben vom 28. Februar 1969 mit der Begründung ab, daß die Kommission durch die Verordnung Nr. 354/69 die Denaturierungsprämie für Weißzucker mit Wirkung vom 27. Februar 1969 auf 0 Rechnungseinheiten festgesetzt habe. Gegen diese Entscheidung legte die Firma Westzucker am 24. März 1969 Widerspruch ein; dieser Widerspruch wurde am 5. Mai 1969 zurückgewiesen.

Die Firma Westzucker erhob am 3. Juni 1969 vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt (Main) Klage.

Während des Verfahrens erließ die Kommission die Verordnung Nr. 1764/69 vom 5. September 1969 „zur Änderung der durch die Verordnung (EWG) Nr. 840/68 festgesetzten Denaturierungsprämien" (ABl. L 226, S. 18). Artikel 1 dieser Verordnung setzt die Denaturierungsprämie für Weißzucker auf 12,50 Rechnungseinheiten je 100 kg fest.

In Anwendung dieser Verordnung erteilte die Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker der Firma Westzucker Denaturierungsprämienbescheide über insgesamt 260 380 kg Weißzucker, die ihr in Erfüllung eines am 10. Februar 1969 mit der französischen Firma Sucre-Union geschlossenen Vertrages geliefert worden waren. Vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt (Main) machte die Firma Westzucker geltend, sie habe trotz der zwischenzeitlichen Gewährung von Denaturierungsprämien ihr Ziel nicht erreicht, denn die Verordnung Nr. 840/68, die auf ihren Antrag vom 27. Februar 1969 anwendbar gewesen sei, habe eine höhere Denaturierungsprämie vorgesehen als die Verordnung Nr. 1764/69 (14,03 gegenüber 12,50 Rechnungseinheiten je 100 kg).

Das Verwaltungsgericht Frankfurt (Main) wies durch Urteil vom 10. Dezember 1970 die Klage als unbegründet ab.

Gegen dieses Urteil hat die Firma Westzucker beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof Berufung eingelegt.

Der VI. Senat dieses Gerichts hat mit Beschluß vom 21. Juli 1972 das Verfahren ausgesetzt bis zur Vorabentscheidung des Gerichtshofes darüber,

1. ob Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 354/69 der Kommission vom 26. Februar 1969 zur Änderung der durch die Verordnung Nr. 840/68 für Zucker festgesetzten Denaturierungsprämien rechtsgültig ist;

2. ob Artikel 2 der o. a. Verordnung Nr. 354/69 rechtsgültig ist;

3. ob Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 833/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 über Durchführungsbestimmungen betreffend die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken rechtsgültig ist.

Der Beschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes ist am 4. August 1972 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens am 23. Oktober und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 24. Oktober 1972 schriftliche Erklärungen eingereicht. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Fritz Modest, zugelassen in Hamburg, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe, haben in der Sitzung vom 30. Januar 1973 mündliche Ausführungen gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 20. Februar 1973 vorgetragen.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen

1. *Zur Gültigkeit von Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 354/69 (erste Frage)*

Die *Firma Westzucker*, Klägerin des Ausgangsverfahrens, schildert die Struktur der gemeinsamen Marktordnung für Zucker und die Gesamtheit der auf diesem Markt anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen und innerstaatlichen Bestimmungen, insbesondere die die Ausfuhrerstattungen und die Denaturierungsprämien betreffenden Maßnahmen, und macht geltend, die Kommission sei nicht befugt gewesen, die Festsetzung der Denaturierungsprämie auszusetzen, und sie habe sich hierfür auf unzutreffende Erwägungen oder auf andere als die in der Verordnung Nr. 354/69 genannten Gründe gestützt.

Aus den Artikeln 43 und 155 EWG-Vertrag folge, daß die Kommission auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarmarktordnungen nur die Zuständigkeiten ausüben könne, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt. Mit der Verordnung Nr. 354/69 habe die Kommission diese Zuständigkeiten und die etwa damit verbundene Ermessensbefugnis überschritten.

a) Artikel 1 der Verordnung Nr. 354/69 habe nur scheinbar eine Denaturierungsprämie festgesetzt: In Wirklichkeit habe er deren Festsetzung ausgesetzt und den Interventionsstellen der Mitgliedstaaten verboten, Denaturierungsbescheide zu erteilen. Eine echte Festsetzung einer Denaturierungsprämie auf 0 Rechnungseinheiten hätte nur dann vorgelegen, wenn der Marktpreis für Mais in der Gemeinschaft ebenso hoch gewesen wäre wie der Interventionspreis für Weißzucker zuzüglich der Denaturierungs- und Vermarktungskosten. Das sei damals nicht der Fall gewesen.

Im Gegensatz zu Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 766/68 des Rates vom 18. Juni 1968 „zur Aufstellung allgemeiner Regeln für die Erstattungen bei der Ausfuhr auf dem Zuckersektor" (ABl. L 143, S. 6) enthalte die Verordnung Nr. 768/68 des Rates keine Ermächtigung der Kommission, die Festsetzung von Denaturierungsprämien auszusetzen. Hätte der Ministerrat der Kommission eine solche Ermächtigung erteilen wollen, hätte er sie ebenso klar und deutlich ausgesprochen, wie er das in der an demselben Tage verkündeten Verordnung Nr. 766/68 hinsichtlich der Erstattungen für die Ausfuhr getan habe.

Artikel 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 768/68, laut dem bei der Festsetzung der Denaturierungsprämie die zur Denaturierung in der Gemeinschaft insgesamt verfügbaren Überschüsse an Zucker zu berücksichtigen seien, könne nicht so ausgelegt werden, daß er die Kommission ermächtige, bei den Denaturierungsprämien ebenso zu verfahren wie bei der Festsetzung von Ausfuhrerstattungen. Artikel 2 dieser Verordnung sehe fünf

Kriterien vor, welche die Kommission bei der Festsetzung der Denaturierungsprämien kumulativ berücksichtigen müsse. Die Kommission sei nicht befugt, alternativ nur eines oder mehrere dieser Kriterien zu berücksichtigen. In der Verordnung Nr. 354/69 habe sie jedoch den unter den Buchstaben a bis d aufgestellten Kriterien nicht Rechnung getragen; sie habe dies auch nicht tun können, weil sie die Festsetzung der Denaturierungsprämien habe aussetzen wollen.

Artikel 1 der Verordnung Nr. 354/69 sei schon deshalb unwirksam, weil er nicht durch die der Kommission in Artikel 9 Absatz 8 der Verordnung Nr. 1009/67 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 768/68 erteilte Ermächtigung gedeckt sei.

b) Der Rat habe für den Abbau von Überschüssen eine Rangfolge zwischen der Denaturierung und der Ausfuhr von Zucker aufgestellt und der Denaturierung den Vorrang eingeräumt.

Dieser Vorrang ergebe sich aus Artikel 9 der Verordnung Nr. 1009/67 — worin die Denaturierung als eine der wesentlichen Aufgaben der Interventionsstellen angesehen werde —, aus der Verordnung Nr. 749/68 des Rates vom 18. Juni 1968 „betreffend die Finanzierung der Ausgaben für Interventionen auf dem Binnenmarkt im Wirtschaftsjahr 1967/1968 auf dem Zuckersektor" (ABl. L 137, S. 2) — laut der es „angebracht" ist, „möglichst viel überschüssigen Zucker zu Futterzwecken und für die Herstellung bestimmter Erzeugnisse der chemischen Industrie abzusetzen" —, ferner aus der Verordnung Nr. 766/68 — die bei Erschöpfung der Überschüsse die Aussetzung von Erstattungen vorsehe, während eine solche Bestimmung in der Verordnung Nr. 768/68 für die Denaturierungsprämien fehle.

Daß der Denaturierung ein Vorrang eingeräumt werde, rechtfertige sich objektiv aus folgenden Gründen: Da der Marktpreis für Mais durch die über dem Weltmarktpreis liegenden Interventions- und Richtpreise bestimmt werde, seien die Kosten der Denaturierung bei normalen Verhältnissen niedriger als die der Erstattungen, die bei der Ausfuhr zum Weltmarktpreis bezahlt werden müßten. Der Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung gebiete deshalb, der Denaturierung den Vorrang zu geben. Der Einfuhrbedarf der Gemeinschaft auf dem Futtermittelsektor werde in dem Maße gesenkt, wie Zucker in der Gemeinschaft denaturiert und zu Futtermitteln verarbeitet werde. Die Futtermittelhersteller müßten auf eine gleichmäßige und ausreichende Belieferung mit denaturiertem Zucker rechnen können, um die erforderliche gleichbleibende Zusammensetzung ihrer Erzeugnisse gewährleisten zu können. Die Gemeinschaft müsse den innergemeinschaftlichen Beziehungen den Vorrang gegenüber den außenwirtschaftlichen Beziehungen einräumen.

Wenn schon — zu Recht oder zu Unrecht — angenommen worden sei, daß die Zuckerüberschüsse am Markt abgebaut seien oder dieser Tatbestand in naher Zukunft eintreten könne, ferner daß Artikel 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 768/68 als Ermächtigung an die Kommission ausgelegt werden könne, die Festsetzung der Denaturierungsprämien auszusetzen, dann sei die Kommission verpflichtet gewesen, zunächst einmal von ihrer Befugnis aus der Verordnung Nr. 766/68 Gebrauch zu machen und die Festsetzung von Erstattungen auszusetzen. Sie sei aber genau umgekehrt verfahren.

Im übrigen müsse davon ausgegangen werden, daß es keine zwei Arten von Überschüssen gebe, die man objektiv unterscheiden könne, sondern nur eine Gesamtgröße, die — wenn man die von der Kommission zu beachtende Rangfolge außer Betracht lasse — entweder durch Denaturierung oder durch Ausfuhr abzubauen sei.

Zwischen Artikel 1 der Verordnung Nr. 354/69 und den Rechtsakten, mit denen die Kommission in derselben und der nachfolgenden Zeit weiterhin periodisch Erstattungen festgesetzt habe, bestehe ein Widerspruch. Denn die Kommission habe mit diesen Rechtsakten zugelassen, daß auch nach dem 26. Februar 1969 Erstattungen hätten gewährt werden können, und zwar für neue Ausfuhren auf-

grund neuerteilter, also nicht vor diesem Tage ausgestellter Lizenzen. Danach müßten also Überschüsse vorhanden gewesen sein, während die Verordnung Nr. 354/69 davon ausgehe und auch damit begründet werde, es seien keine Überschüsse mehr vorhanden.
Artikel 1 der Verordnung Nr. 354/69 sei auch deshalb unwirksam, weil er die vom Ministerrat vorgeschriebene Rangfolge nicht beachtet habe.

c) Die in der Verordnung Nr. 354/69 angeführten Gründe seien unzutreffend. Sie entsprächen nicht den Tatsachen, wie sie am 26. Februar 1969 bestanden hätten und dem Verwaltungsausschuß sowie der Kommission bekannt gewesen seien oder hätten bekannt sein müssen.
Zu jenem Zeitpunkt sei die Lage bei Zucker keineswegs bereinigt gewesen. Aus den Versorgungsbilanzen, den Jahresberichten der wirtschaftlichen Vereinigung Zucker in Bonn, der vorläufigen Zuckerbilanz des Statistischen Amtes der Gemeinschaften per 30. Januar 1969 sowie der vorläufigen Zuckerbilanz 1968/69 des Statistischen Amtes per 18. März 1969 ergebe sich, daß die insgesamt zur Verfügung stehende Zuckermenge ungefähr 9 150 000 Tonnen betragen habe und die Planungszahlen über den Bedarf und den Verbrauch von Zucker in der Gemeinschaft auf 5 935 000 Tonnen veranschlagt worden seien. Die Kommission habe die Überschüsse nur auf dem Papier dadurch beseitigt, daß sie die Planung für die Übergangsbestände per 30. Juni 1969 von 2 029 000 Tonnen auf 2 172 000 Tonnen, also um 143 000 Tonnen, heraufgesetzt habe. Mit dieser Handlung habe sie das ihr vom Ministerrat eingeräumte Ermessen überschritten. Artikel 5 der Verordnung Nr. 432/68 vom 9. April 1968 zur Festsetzung der abgeleiteten Interventionspreise, der Zuckerrübenmindestpreise, der Schwellenpreise und der Garantiemenge sowie der Produktionsabgabe für das Zuckerwirtschaftsjahr 1968/69 (ABl. L 89, S. 4) habe die Kommission verpflichtet, in den Versorgungsbilanzen die Übergangsbestände auf 2 029 000 Tonnen zu beschränken. Diese Regelung habe nämlich die in Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67 vorgesehene Garantiemenge für das Zuckerwirtschaftsjahr 1968/69 auf 6 594 000 Tonnen, aufgeteilt in 13 monatliche Teilmengen (einschließlich einer Übergangsreserve in Höhe des Monatsverbrauchs) von je 507 230 Tonnen, festgesetzt; um den Anschluß an die Produktion des nachfolgenden Zuckerwirtschaftsjahres sicherzustellen, hätten am Ende des Wirtschaftsjahres 1968/69, dem 30. Juni 1969, Bestände von vier Monaten zu 507 230 Tonnen, das heißt zusammen 2 028 920, aufgerundet 2 029 000 Tonnen, vorgesehen werden müssen. Die über diese letztere Zahl hinaus verfügbaren Mengen hätten als Überschüsse behandelt werden müssen.
Hätte die Kommission es bei dieser Festsetzung der Übergangsbestände per 30. Juni 1969 in Höhe von 2 029 000 Tonnen belassen, so wäre es auch bei der ursprünglichen Planungszahl von 426 000 zur Denaturierung bestimmter Tonnen geblieben. Um die Menge von 426 000 Tonnen zu erreichen, die ohnedies keine absolute Grenze gewesen sei und bei einer entsprechenden Aussetzung der Erstattungsfestsetzungen noch hätte erhöht werden können, hätten noch Denaturierungsprämienbescheide bis zu einer Menge von 100 000 Tonnen erteilt werden können.
Dessen sei sich die Kommission voll bewußt gewesen. Absichtlich habe sie das Plansoll der Übergangsbestände auf Kosten des Plansolls der Denaturierung heraufgesetzt und damit die Überschüsse — den Tatsachen zuwider — auf dem Papier beseitigt. Den Umstand, daß der Marktpreis für Zucker in der Gemeinschaft dem Interventionspreis entsprochen und damit das Vorhandensein von Überschüssen angezeigt habe, hätten Kommission und Verwaltungsausschuß unbeachtet gelassen oder bewußt beiseite geschoben.

d) Die Kommission habe sich beim Erlaß der Verordnung Nr. 354/69 von sachfremden Motiven leiten lassen, um einerseits Italien den Erwerb von 75 000

Tonnen Weißzucker zu erleichtern und andererseits die Exportquote von Zucker aus den französischen Antillen zu erhöhen.

Die Italienische Republik sei aufgrund der Kommissionsverordnungen Nr. 457/68 vom 11. April 1968 „über die Ausfuhr der Überschußmenge an Zucker in Italien" (ABl. L 91, S. 22) und Nr. 1788/68 vom 8. November 1968 „zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 547/68, die endgültige italienische Zukkerüberschußmenge betreffend, die zu exportieren ist" (ABl. L 273, S. 10), verpflichtet gewesen, vor dem 1. Juli 1969 209 669 Tonnen Weißzucker ohne Ausfuhrerstattungen in Drittländer auszuführen. Italien habe zu diesem Zweck Zuckerkäufe in anderen Mitgliedstaaten tätigen müssen. Um die in dieser Hinsicht aufgetretenen Schwierigkeiten zu mildern, habe der Vertreter Italiens im Verwaltungsausschuß beantragt, die Erteilung von Denaturierungsprämienbescheiden auszusetzen. Diesem Wunsche hätten der Verwaltungsausschuß, und dann die Kommission mit der Verordnung Nr. 354/69, entsprochen.

Im übrigen hätten der Verwaltungsausschuß und die Kommission auch deshalb die Aussetzung der Erteilung von Denaturierungsprämienbescheiden beschlossen, um Frankreich die Steigerung der Ausfuhren von Zucker aus den französischen Antillen in Drittländer über die Planungen hinaus zu ermöglichen.

Selbst wenn man unterstelle, daß den Sonderwünschen Italiens und Frankreichs habe Rechnung getragen werden müssen, sei es nicht notwendig gewesen, dies auf Kosten der Denaturierung zu tun. Artikel 1 der Verordnung Nr. 354/69 sei somit auch deshalb unwirksam, weil er auf sachfremden Motiven beruhe und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit verletze.

Die *Kommission* meint, auf die erste Frage sei einerseits zu prüfen, ob sie berechtigt gewesen sei, den Betrag der Denaturierungsprämie auf 0 festzusetzen, und andererseits, ob sie bei der Ausübung dieses Rechts keinen Ermessensfehler begangen habe.

a) Was die Entscheidungsbefugnis anbelange, so sei der Kommission in Artikel 9 Absatz 8 der Verordnung Nr. 1009/67 ausdrücklich die Aufgabe übertragen worden, im „Verwaltungsausschußverfahren" die Höhe der Denaturierungsprämien festzulegen. Diese Kompetenz habe die Befugnis eingeschlossen, den Prämienbetrag mindestens zeitweise auf 0 festzusetzen und damit im praktischen Ergebnis die Gewährung einer Prämie vorübergehend auszusetzen.

Die Verordnung Nr. 1009/67 sehe zur Stabilisierung des Zuckermarktes zwingend vorgeschriebene Maßnahmen vor, die in jedem Falle während des ganzen Zuckerwirtschaftsjahres durchzuführen seien, und solche Maßnahmen, die nur im Bedarfsfalle, und zwar nur dann zu treffen seien, wenn und solange es die Marktlage mit Rücksicht auf die Ziele der gemeinsamen Marktorganisation erfordere. Wie der Wortlaut von Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 deutlich zum Ausdruck bringe, gehöre die Denaturierungsprämie für zu Futterzwecken bestimmten Zucker zu den Maßnahmen, die nur nach einer auslösenden Entscheidung der zuständigen Organe gewährt werden könnten. Diese Kann-Vorschrift sei keineswegs durch die Verordnung Nr. 768/68 in eine Muß-Vorschrift umgewandelt worden: Diese Verordnung regle lediglich Berechnungs- und Zahlungsmodalitäten und ordne keineswegs die Prämiengewährung ohne jede Rücksicht auf die Versorgungslage während des ganzen Wirtschaftsjahres an. Angesichts des klaren Wortlauts von Artikel 2 der Verordnung Nr. 768/68 könne die Gewährung einer Denaturierungsprämie nicht unter Ausschluß anderer Gesichtspunkte und insbesondere jeden Regelungsermessens der Kommission von der Höhe der Maispreise allein abhängen.

Im übrigen entspreche nur diese Kann-Bestimmung des Artikels 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 der ordnungspolitischen Zielsetzung und Wirkung dieser Prämien. Mit dieser Denaturierungsprämie solle Zucker einer Verwendung zugeführt werden, für die er preis-

lich an sich nicht in Frage komme und bei der er mit Futtergetreide, von dem teilweise auch erhebliche Überschüsse vorhanden seien, in Wettbewerb trete. Die Denaturierungsprämie rechtfertige sich marktpolitisch nur als Notmaßnahme zum Abbau hoher, anderweitig nicht vertretbarer Überschüsse auf dem Binnenmarkt, nicht aber bei einer ausgeglichenen Markt- und Versorgungslage und schon gar nicht bei einer Mangellage; ihr seien daher die Anpassung an die Marktlage und die Aussetzung bei ausgeglichenem oder defizitärem Markt zwangsläufig immanent. Auf keinen Fall könne der Gemeinschaft unterstellt werden, daß sie mit dieser Sondermaßnahme dem Zuckerhandel eine allgemeine, während des ganzen Wirtschaftsjahres geltende, ständige Absatz- und Prämiengarantie habe geben wollen.

Artikel 9 Absatz 8 der Verordnung Nr. 1009/67 habe der Kommission die Aufgabe zugewiesen, die Höhe der Prämie festzusetzen. Hierzu habe ihr die Verordnung Nr. 769/68 in Artikel 2 einen weiten Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber eingeräumt, ob die Gewährung der Prämie marktpolitisch überhaupt zu rechtfertigen sei. Wenn die namentlich in den Absätzen c, d und e dieser Bestimmung für die Gewährung der Prämie festgelegten Kriterien entfielen, könne die Kommission aus rechtstechnischer Sicht entweder die Verordnung, in der die Prämie letztmals festgesetzt worden ist, ersatzlos aufheben, oder, wie es in der Verordnung Nr. 354/69 geschehen sei, den Prämienbetrag auf 0 herabsetzen. Den einschlägigen Texten zur Denaturierungsprämie ließen sich nicht die geringsten Anhaltspunkte dafür entnehmen, daß der Rat sich selbst die Entscheidung über Beginn und Ende der Gewährung einer Denaturierungsprämie vorbehalten habe. Derartige Vorbehalte seien die Ausnahme. Wo sie beabsichtigt gewesen seien, seien sie stets zweifelsfrei im Gesetzestext zum Ausdruck gebracht worden. Hieran fehle es im vorliegenden Zusammenhang. Eine andere Auslegung sei im übrigen mit dem Wortlaut des Artikels 2 der Verordnung Nr. 768/68 unvereinbar, denn die Einräumung des Ermessensspielraums für die Kommission bei der Festsetzung der Prämienhöhe und ihre Verpflichtung, gerade die Umstände zu beachten, von denen die Prämiengewährung naturgemäß abhänge, wären dann jeden praktischen Sinnes beraubt.

Ein solcher Kompetenzvorbehalt des Rates lasse sich auch nicht aus der Verordnung Nr. 766/68 ableiten. Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung regle ausschließlich die Aussetzung der Verpflichtung zur periodischen Festsetzung der Erstattung. Für die Denaturierungsprämie sei eine solche Ausnahmeregelung mangels einer vorausgehenden Verpflichtung zur periodischen Festsetzung sinnlos gewesen.

b) Habe die Kommission aber unbestreitbar die Befugnis gehabt, die Höhe der Denaturierungsprämie auf 0 festzusetzen, so bleibe zu prüfen, ob Artikel 1 der Verordnung Nr. 354/69 den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 768/68 vorgesehenen Kriterien genüge.

In der Begründung der Verordnung Nr. 354/69 habe die Kommission festgestellt: „Die Situation bei Zucker ist gegenwärtig bereinigt. Für die Überschüsse sind entweder Ausfuhrlizenzen oder Denaturierungsprämienbescheide erteilt worden." Sie habe damit ihre Entscheidung im wesentlichen auf Artikel 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 768/68 gestützt. Diese Bestimmung verpflichte die Kommission zu der Prüfung, ob die Versorgungslage in der Gemeinschaft es nicht nur erlaube, sondern dazu zwinge, anderweit nicht absetzbare und zu hohe Überschüsse mit Hilfe der Denaturierungsprämie in den Futtermittelmarkt hineinzupressen. Die Entscheidung hierüber sei eine marktordnungspolitisch motivierte Ermessensentscheidung. Im Rahmen einer Rechtmäßigkeitskontrolle könne Artikel 1 der Verordnung Nr. 354/69 somit nur dann wegen Ermessensmißbrauchs als fehlerhaft angesehen werden, wenn die Herabsetzung der Denaturierungsprämie auf 0 unter keinem irgendgearteten sachlichen Gesichtspunkt mehr gerechtfertigt werden könnte.

Grundlage dieser Senkung sei die vorläufige Versorgungsbilanz vom 18. Februar 1969 gewesen. Diese Bilanz umfasse auf der Grundlage des von den Mitgliedstaaten vorgelegten Zahlenmaterials die effektiven Bestandsziffern und die indikativen Vorausschätzungen für Produktion, Einfuhren, Ausfuhren sowie Verbrauch und lasse eine ausgeglichene Versorgungslage erkennen: Der bis Ende des Wirtschaftsjahres 1968/69 vorauszusehende Bedarf für die verschiedenen Verwendungszwecke einschließlich der Denaturierung habe allem Anschein nach aus den vorhandenen Vorräten gedeckt werden können. Zur Deckung des echten Bedarfs bis zum Versorgungsanschluß an die neue Kampagne sowie für die Sicherheitsreserve in Höhe von etwa einem Dreimonatsbedarf seien mit ungefähr 2 000 000 Tonnen gerade noch ausreichende Vorräte übriggeblieben. Außerdem hätten sich die Zuckerpreise in der Gemeinschaft über dem Interventionspreis stabilisiert und eine steigende Tendenz erkennen lassen; auf dem Binnenmarkt seien ebenfalls Schwierigkeiten aufgetaucht, größere Mengen Zucker für Zwecke der menschlichen Ernährung zu kaufen. Die Marktlage habe sich also deutlich entspannt gehabt, und man habe wenigstens vorübergehend damit rechnen können, die vorhandenen Vorräte könnten bei ausreichenden Preisen zu Ernährungszwecken abgesetzt werden. Damit sei aus marktordnungspolitischer Sicht die Notwendigkeit entfallen, den Absatz dieser Vorräte zu Futterzwecken weiterhin hoch zu subventionieren.

Aus der Tatsache, daß die Preise zwar gestiegen seien und über dem Interventionspreis gelegen hätten, das Niveau des Richtpreises aber noch nicht erreicht gehabt hätten, folge weder das Vorhandensein von Überschüssen noch die Notwendigkeit, auf die Denaturierung zurückzugreifen. Es sei ein Irrtum zu meinen, daß Angebot und Nachfrage nur auf dem Niveau des Richtpreises ausgeglichen sein könnten und daß, solange dieses nicht erreicht werde, zwangsläufig erhebliche, preisdrückende Überschüsse bestünden. Die eigentliche Frage sei gewesen, ob diese Vorräte weiterhin mit erheblichem finanziellen Aufwand einer künstlichen Verwendung zugeführt werden sollten, obgleich die begründete Aussicht bestanden habe, sie zu normalen Bedingungen auf dem Markt abzusetzen.

Außerdem hätten die am 26. Februar 1969 vorgelegenen Informationen erkennen lassen, daß insbesondere die bislang erteilten Prämienbescheide mit 407 000 Tonnen die in die Bilanz insoweit eingestellte Menge von 426 000 Tonnen im wesentlichen ausgeschöpft hätten. Die Bilanz habe Vorräte erkennen lassen, die für den voraussichtlichen Ernährungsbedarf gerade ausgereicht hätten; die Fortführung der Denaturierung hätte nur zu Lasten der zu Ernährungszwecken für notwendig erachteten Vorräte gehen können. Die vorherige Überschußsituation sei demnach wenigstens vorübergehend bereinigt gewesen.

Die Feststellung, daß nicht alle von den erteilten Prämienbescheiden erfaßten Zuckermengen auch noch im laufenden Wirtschaftsjahr denaturiert worden seien, sei erst ex post zu treffen gewesen. Bei ihrer Vorausschätzung Ende Februar 1969 habe die Kommission nicht wissen können, wie groß diese Mengen sein würden, da eben die Bestimmung des Denaturierungszeitpunkts im Belieben des Berechtigten stehe. Die in der Schlußbilanz genannte Zahl von 352 000 Tonnen denaturierten Zuckers sei im übrigen nicht mehr als ein statistisches Zwischenergebnis, aus dem keine für den vorliegenden Zusammenhang wesentlichen Schlüsse gezogen werden könnten. Vom tatsächlichen Bedarf her komme es wenig darauf an, wieviel bis zum 30. Juni 1969 denaturiert worden sei, entscheidend sei vielmehr, welche Mengen für die menschliche Ernährung sowie für andere Zwecke gebraucht würden, bis Zukker aus der neuen Ernte und Produktion zur Verfügung stehe.

Die Zahl von 352 000 Tonnen bedeute lediglich, daß aufgrund der bis zum 26. Februar 1969 erteilten Prämienbescheide über 407 000 Tonnen nur diese Menge denaturiert worden sei. Es sei eine völlig

offene Spekulation, wie viele Tonnen Zucker mehr denaturiert worden wären, wenn die Gewährung der Prämien nicht ausgesetzt worden wäre. Bei dieser Sachlage habe die Kommission gar nicht anders können, als sich bei ihrer Lagebeurteilung an den einzigen damals gegebenen objektiven Anhaltspunkt zu halten: die Menge von 407 000 Tonnen, für die die Prämie bereits zugesagt gewesen sei und die jederzeit habe denaturiert werden können. Die Kommission habe es als ihre Pflicht angesehen, im Interesse geordneter Marktverhältnisse und einer gesicherten Versorgung der Bevölkerung den mit Hilfe der Denaturierung forcierten künstlichen Abbau der Vorräte zu bremsen. Die Kommission habe vor der Wahl gestanden, entweder die Ausfuhrerstattungen oder die Denaturierungsprämien einzuschränken. Sie habe sich für die — vorläufige — Aussetzung der Denaturierungsprämie entschieden, da diese wegen ihrer Auswirkungen auf dem Futtergetreidesektor nur als Ausnahmeregelung konzipiert worden sei und habe angewendet werden können, bei ausgeglichener Versorgungslage aber keine wirtschaftliche Berechtigung mehr gehabt habe. Im übrigen sei die vorausgeschätzte Bedarfsmenge durch die erteilten Prämienbescheide nahezu ausgeschöpft worden. Sei man außerdem davon ausgegangen, daß längerfristige Engagements größeren Umfangs jeweils umgehend durch Anträge auf Prämienbescheide abgedeckt worden seien, so habe die Kommission auch annehmen können, daß die Denaturierungsbetriebe angesichts der langen Laufzeit dieser Bescheide bei einer 0-Prämie zunächst nicht in Schwierigkeiten kommen würden, auf jeden Fall aber keine wesentlichen Störungen des Handels oder des Marktes eintreten würden.
Eine wesentliche Einschränkung oder eine Aussetzung der Ausfuhrerstattungen sei dagegen weniger angezeigt erschienen, da die Erstattungsbeträge ohnehin schon vergleichsweise niedrig festgesetzt worden seien und diese Festsetzung im wesentlichen die Aufrechterhaltung traditioneller Handelsbeziehungen und langfristiger Engagements des Handels zum Ziele gehabt habe.

Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker und ihr Instrumentarium bildeten ein Ganzes. Jeder der Regelungsmechanismen erfülle jeweils eine den besonderen Bedürfnissen des Marktes angepaßte spezifische Funktion, was eine starre und formale Hierarchie der einzelnen Maßnahmen ausschließe. In jedem Falle sei von der wirtschaftspolitischen Zielsetzung her eine Änderung der Denaturierungsprämie der Aufhebung der Erstattungen vorzuziehen gewesen. Auch aus finanzieller Sicht sei es günstiger erschienen, die gegenüber der Erstattung höhere Denaturierungsprämie abzubauen.
Eine geringe Senkung dieses Betrages hätte den erwünschten Erfolg nicht gehabt: Sie hätte zu einer Inflation der Anträge auf Prämienbescheide führen können. Eine drastische und prohibitive Senkung der Prämie wäre nur schwer mit Artikel 2 der Verordnung Nr. 768/68 zu vereinbaren gewesen. Durch die Herabsetzung des Prämienbetrages auf 0 habe die Kommission zu erkennen gegeben, daß die Prämiengewährung nicht vollständig eingestellt werden sollte, sondern daß nur die momentane Versorgungslage einen weiteren Abbau der vorhandenen Vorräte im Wege der Denaturierung nicht ratsam habe erscheinen lassen.

c) Die zu günstigen Bedingungen erfolgte Ausfuhr von Zucker aus den französischen Antillen in die Vereinigten Staaten beeinflusse die auf dem europäischen Zuckermarkt zu treffenden Maßnahmen nicht; diese Ausfuhr sei jedenfalls der Zahlung von hohen Denaturierungsprämien vorzuziehen gewesen.
Was die auszuführenden italienischen Zuckerüberschußmengen anbelange, so sei die Kommission an die Verordnungen gebunden gewesen, die diese Ausfuhr angeordnet hätten. Wenn in der Folgezeit dennoch etwa 29 000 Tonnen auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft abgesetzt worden seien, so deshalb, weil sich herausgestellt habe, daß in Italien die Produktion für das Wirtschaftsjahr 1968/69 die vorgesehene Grundquote nicht habe erreichen können; diese Feststellung ha-

be jedoch erst nach Erlaß der Verordnung Nr. 354/69 getroffen werden können.

d) Die Kommission meint, sie habe ihr Ermessen anhand einer korrekten Interessenabwägung ausgeübt. Bei der am 26. Februar 1969 vorhandenen Erkenntnislage sei ihr eine andere Entscheidung gar nicht möglich gewesen. Auf keinen Fall habe sie sich einen Ermessensmißbrauch zuschulden kommen lassen.

2. Zur Gültigkeit von Artikel 2 der Verordnung Nr. 354/69 (zweite Frage)

Die *Firma Westzucker* bemerkt, nach Artikel 191 EWG-Vertrag träten Verordnungen zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder andernfalls am zwanzigsten Tage nach ihrer Veröffentlichung in Kraft. Solle eine Verordnung bereits am Tage der Verkündung in Kraft treten, so sei das eine Ausnahme, besonders dann, wenn sie in schwebende Rechtsverhältnisse eingreife.

a) Die Begründung der Verordnung Nr. 354/69 schweige darüber, warum diese Verordnung noch am Tage ihrer Verkündung in Kraft gesetzt worden sei. Schon diese Feststellung lasse Bedenken gegen die Gültigkeit ihres Artikels 2 aufkommen.

b) Eine Begründung für eine solche Maßnahme ergebe sich auch nicht aus dem Gegenstand der Verordnung.
Ein Hinausschieben um mehrere Tage hätte in der Zeit zwischen Verkündung und Inkrafttreten nicht in unübersehbarer Höhe spekulative Anträge auf Erteilung von Denaturierungsbescheiden bei den Interventionsstellen nach sich gezogen. Die Verpflichtung zur Stellung einer Kaution habe spekulative Anträge unterbunden oder zumindest begrenzt. Dieses Risiko sei auch dadurch eingeschränkt worden, daß die Denaturierungsprämie auf den Interventionspreis ausgerichtet sei und der Antragsteller gezwungen werden könne, sich zum Richtpreis einzudecken.

c) Das sofortige Inkrafttreten der Verordnung Nr. 354/69 habe denjenigen Unternehmen schwere Verluste zugefügt, die im Vertrauen auf die bestehenden Regeln Weißzucker für Zwecke der Denaturierung eingekauft und möglicherweise bereits als Futterzucker zu einem aufgrund der Denaturierungsprämie ausgehandelten Preis an Futtermittelhersteller verkauft gehabt hätten. Der Schutz dieser Altkontrakte hätte sichergestellt werden müssen, wie es im Rahmen anderer gemeinsamer Agrarmarktordnungen geschehen sei.
Nichts habe die Kommission gehindert, die Gewährung von Denaturierungsbescheiden zu dem ursprünglichen Satz der Verordnung Nr. 840/68 für die Anträge zu gestatten, die vor der Verkündung der Verordnung Nr. 354/69 abgeschlossene Verträge betrafen. Eine solche Maßnahme habe das mit dieser Verordnung verfolgte Ziel nicht gefährden können: Solche Anträge hätten nur über begrenzte Mengen gestellt werden können, und eine richtige Beurteilung der Sachlage habe noch die Gewährung von Denaturierungsbescheiden in Höhe von mindestens 100 000 Tonnen Weißzucker gestattet; die Verpflichtung der Händler, ihre bereits geschlossenen Verträge einzuhalten, habe verhindert, daß die betroffenen Zuckermengen wieder auf den Markt für zur menschlichen Ernährung bestimmten Weißzucker hätten gelangen können.

d) Im übrigen habe die Kommission der besonderen Lage Rechnung tragen müssen, die in der Bundesrepublik Deutschland durch das Erfordernis zusätzlicher Angaben für die Einreichung der Anträge auf Prämienbescheide entstanden sei: Der Antragsteller habe seinen Antrag erst nach dem Einkauf des Weißzuckers und dem Verkauf des zu denaturierenden Zuckers an einen Futtermittelhersteller stellen können. Die Kommission habe mit dem unmittelbaren Inkraftsetzen des Denaturierungsstopps in eingeleitete Rechtsverhältnisse und in schutzwürdige Interessen eingegriffen, obgleich eine sachliche Notwendigkeit dazu nicht bestanden habe.
Artikel 2 der Verordnung Nr. 354/69 verletze somit den Grundsatz der Rechts-

sicherheit und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

Die *Kommission* hebt hervor, ihre Berechtigung, das Inkrafttreten einer Verordnung am Tage ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften anzuordnen, sei nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1967 in der Rechtssache 17/67 (Firma M. Neumann gegen Hauptzollamt Hof, Slg. 1967, 591) nicht mehr zweifelhaft.
Die richterliche Kontrolle dieser Freiheit des Gesetzgebers müsse sich auf die Prüfung der Frage beschränken, ob die Kommission im Einzelfall ermessensmißbräuchlich gehandelt habe. Dies sei in der vorliegenden Rechtssache nicht der Fall.

a) Nachdem die Kommission zu der Auffassung gelangt sei, daß die Gewährung der Denaturierungsprämie mindestens vorläufig nicht mehr gerechtfertigt sei, habe sie dafür sorgen müssen, daß die Verordnung Nr. 354/69 so rechtzeitig in Kraft trat, daß ihre Wirkungen nicht mehr unterlaufen werden konnten. Da auf einen ordnungsgemäßen Antrag der Prämienbescheid erteilt werden müsse und einmal erteilte Bescheide nicht widerrufen werden könnten, habe die Kommission dafür sorgen müssen, daß zwischen Bekanntgabe und Inkrafttreten der Verordnung möglichst keine Zeit mehr bleibe, um noch rasch Anträge einzureichen.

b) Die Lage am 26. Februar 1969 habe die Gefahr, bei Einräumung einer Nachholfrist eine Welle unangemessen hoher Prämienanträge auszulösen, keineswegs ausgeschlossen.
Die bevorstehende Aufhebung einer Subventionsregelung veranlasse die Betroffenen, sich noch rasch den ursprünglichen Subventionsbetrag zu sichern. Die Erwartung einer derartigen Reaktion des Zuckerhandels auf die Prämienherabsetzung sei auch hier nicht unbegründet gewesen: Die geltende Denaturierungsprämie sei vergleichsweise günstig gewesen; es sei außerdem völlig offen gewesen, wann wieder genügend Überschüsse zur Verfügung stehen würden, die eine Prämie erforderten, und ob die neue Prämie dann eine gleich günstige Höhe erreichen würde. Da die Denaturierungsprämienbescheide noch 11 Monate gültig geblieben seien und den in ihnen vermerkten Prämiensatz zugesichert hätten, habe vom kaufmännischen Standpunkt des Händlers eigentlich alles dafür gesprochen, „auf Vorrat" eine Prämie zu beantragen, zumal die Aufwendungen für die Kaution gering gewesen seien.
Die Kommission habe in keiner Weise abschätzen können, für welche Mengen noch Anträge gestellt werden würden. Es habe die Gefahr bestanden, daß zuviele neue Anträge die Marktentwicklung stören könnten. Da die beantragten Mengen auf jeden Fall binnen Jahresfrist hätten denaturiert werden müssen, wäre die noch unbekannte Versorgungslage im kommenden Wirtschaftsjahr belastet worden, auch hätten Störungen auf dem Futtergetreidesektor eintreten können.

c) Hinsichtlich der Begründung könne der Gerichtshof wie in der Rechtssache 17/67 „in den Vorschriften der Verordnung stichhaltige Gründe für die Auffassung [finden], daß jede Frist zwischen Veröffentlichung und Inkrafttreten im vorliegenden Fall für die Gemeinschaft hätte nachteilig sein können". Es habe sich vollständig erübrigt, im Text der Verordnung in Anbetracht der Herabsetzung der Prämie auf 0 und der Feststellung, daß es keine wirklichen Überschüsse mehr gebe, die Interessenlage und die daraus von der Kommission für das Inkrafttreten ihrer Maßnahme zwangsläufig gezogene Konsequenz ausdrücklich zu erläutern.

d) Die Behauptung, daß die von der Kommission getroffene Sofortmaßnahme „rückwirkend" in laufende Geschäfte eingreife, übersehe, daß die Verordnungen Nr. 768/68 und Nr. 833/68 mit der Zusicherung des beantragten Prämienbetrages während der gesamten Laufzeit des Bescheids einen hinreichenden Vertrauensschutz gewährten. Die bereits erteilten Prämienbescheide blieben von der Herabsetzung der Prämie unberührt; das

Vertrauen in den Fortbestand der Prämie habe keinen weiteren Schutz erfordert.
Das Inkrafttreten einer Verordnung erst am dritten Tage nach dem Tage ihrer Veröffentlichung habe nur den Zweck, ihre Anwendung zum vorgesehenen Zeitpunkt durch alle mit der Durchführung betrauten Stellen zu gewährleisten. Die Einräumung dieser Frist dürfe jedoch keine unerwünschten Auswirkungen nach sich ziehen; andererseits sei sie hier unnötig gewesen, da die mit der Erteilung der Denaturierungsprämienbescheide beauftragten Interventionsstellen bei der Beratung der Verordnung Nr. 354/69 im Verwaltungsausschuß vertreten gewesen seien.

e) Eine diskriminierende und nur mit einer Nachfrist auszugleichende Schlechterstellung deutscher Antragsteller sei nicht ersichtlich. Die Angabe mindestens des Denaturierungsbetriebes vor Auszahlung der Prämie sei in allen Mitgliedstaaten in der einen oder anderen Form gefordert worden. Da die deutsche Interventionsstelle im übrigen einen Prämienbescheid immer unverzüglich erteilt und sich damit begnügt habe, wenn die in der Bundesrepublik verlangten zusätzlichen Angaben vor Zahlung der Prämie vorgelegen hätten, habe diese formularmäßige Zusammenfassung aller erforderlichen Angaben auf keinen Fall eine gravierende Schlechterstellung deutscher Händler bewirkt.

3. Zur Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 2 letzter Satz der Verordnung Nr. 833/68 (dritte Frage)

Die *Firma Westzucker* trägt vor, die Verordnung Nr. 1009/67 ermächtige die Mitgliedstaaten weder direkt noch indirekt, ergänzende Vorschriften oder sonstige Durchführungsvorschriften zu erlassen. Der Ministerrat habe sich vielmehr in Artikel 9 Absatz 7 selbst vorbehalten, die Grundlagen für die Denaturierung aufzustellen; er habe in Artikel 9 Absatz 8 die Kommission nur dazu ermächtigt, die Bedingungen für die Gewährung und die Höhe der Prämie festzulegen, dagegen nicht dazu, ihrerseits die Ermächtigung ganz oder teilweise auf die Mitgliedstaaten zu übertragen. In Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 833/68 habe jedoch die Kommission die Mitgliedstaaten ermächtigt, für die Stellung des Antrags auf Erteilung eines Denaturierungsprämienbescheids zusätzliche Angaben zu verlangen.
Artikel 4 dieser Verordnung verleihe dem Denaturierungsprämienbescheid rechtsgestaltende Wirkung, da dieser den Anspruch auf Zahlung der Prämie begründe. Die Bestimmungen über den notwendigen Inhalt des Antrags regelten damit gleichzeitig auch die materiellen Voraussetzungen, von deren Erfüllung die Erteilung des Bescheides abhängig sei. Die Kommission habe demnach die Mitgliedstaaten ermächtigt, zusätzliche materielle Voraussetzungen für die Erteilung eines Denaturierungsprämienbescheids aufzustellen; diese Erteilung könne aber nur von einheitlichen, für die gesamte Gemeinschaft geltenden materiellen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. In seinen Urteilen vom 1. Februar 1972 (Rechtssachen 49/71 und 50/71, Hagen OHG bzw. Wünsche OHG gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel; Slg. 1972, 23 und 53) habe der Gerichtshof entschieden, daß die Voraussetzungen für die Intervention einheitlich geregelt sein müßten, und zwar gleichgültig, ob es sich um durch die Gemeinschaftsbehörden aufgestellte Voraussetzungen oder um zusätzliche Voraussetzungen handle, zu deren Erlaß die Interventionsstellen der einzelnen Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen befugt seien.
Die Kommission habe es nun aber zugelassen, daß die deutsche Regierung als zusätzliche Voraussetzung für die Erteilung eines Prämienbescheids die Bezeichnung des Denaturierungsbetriebes sowie der liefernden Zuckerfabrik verlangte. Aus diesem Grund sei es in der Bundesrepublik nicht möglich gewesen, Vorratslizenzen zu erhalten. Somit habe die Kommission, indem sie die ihr übertragenen Befugnisse zur Regelung der Voraussetzungen für die Erteilung eines Denaturierungsbescheides — sei es auch nur

teilweise — auf die Mitgliedstaaten übertragen habe, den Gleichheitssatz verletzt.

Die *Kommission* ist der Auffassung, eine Bestimmung, die die Mitgliedstaaten ermächtigt, zusätzlich zu den von Gemeinschafts wegen vorgeschriebenen Mindestangaben im Prämienantrag weitere Angaben zu fordern, entspringe einer durch die Struktur der Gemeinschaft vorgegebenen Notwendigkeit.

Mangels eines eigenen Verwaltungsunterbaus der Gemeinschaftsorgane obliege der administrative Vollzug der mannigfaltigen Marktordnungsaufgaben den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten. Organisatorisch und verfahrenstechnisch bedürften diese Stellen dabei eines den Besonderheiten ihres nationalen Organisations- und Verfahrensrechts angepaßten, je nach Art der Aufgabe mehr oder minder ausgedehnten Handlungsspielraums.

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts erfordere, daß die zusätzlichen Angaben, die ein Mitgliedstaat verlangen könne, mit der betreffenden Gemeinschaftsregelung vereinbar seien. Aber aus der Tatsache, daß eine bestimmte nationale Zusatzvorschrift nicht mit der übergeordneten Gemeinschaftsregelung vereinbar sei, könne unter keinen Umständen auf die Ungültigkeit der gemeinschaftsrechtlichen Ermächtigungsnorm geschlossen werden. Die Gültigkeit des nationalen Folgerechts sei am Gemeinschaftsrecht zu messen, nicht aber umgekehrt. Dies gelte vor allem für Artikel 2 der Verordnung Nr. 833/68, der die Mitgliedstaaten lediglich in allgemeiner Form zu ergänzenden Vorschriften ermächtige.

Entscheidungsgründe

1 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof stellt mit Beschluß vom 21. Juli 1972 gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Gültigkeit einiger Bestimmungen der Kommissionsverordnungen Nr. 833/68 vom 28. Juni 1968 „über Durchführungsbestimmungen betreffend die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken" (ABl. L 151, S. 29) und Nr. 354/69 vom 26. Februar 1969 „zur Änderung der durch die Verordnung (EWG) Nr. 840/68 für Zucker festgesetzten Denaturierungsprämien" (ABl. L 49, S. 14); der Beschluß ist am 4. August 1972 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

Zur ersten Frage

2 Mit der ersten Frage wird der Gerichtshof gebeten, über die Gültigkeit von Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 354/69 zu entscheiden, der die Denaturierungsprämie für Weißzucker auf 0 Rechnungseinheiten je 100 kg festsetzt. Hierzu fragt der Verwaltungsgerichtshof, ob die Kommission für eine Maßnahme zuständig war, welche die Aussetzung der Prämienzahlung zur Folge hat, oder ob eine solche Maßnahme nur vom Rat hätte getroffen werden können. Ferner begehrt er zu wissen, ob die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme vom Vorhandensein von Zuckerüberschüssen in der Gemeinschaft abhängt und, wenn ja, ob zur fraglichen Zeit solche Überschüsse vorhanden waren.

3 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht ihrerseits der Kommission den Vorwurf, mit der Aussetzung der Prämienzahlung ihre Befugnisse überschritten zu haben, den Vorrang der Zahlung von Denaturierungsprämien vor den Ausfuhrerstattungen nicht beachtet zu haben, von einer unzutreffenden Beurteilung der Marktlage ausgegangen zu sein und endlich sich bestimmten nationalen Interessen gegenüber zum Schaden der Zuckerdenaturierungs-Industrie in mißbräuchlicher Weise nachgiebig gezeigt zu haben.

Zur Zuständigkeit der Kommission

4 Die Grundsätze der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker sind in der Ratsverordnung Nr. 1009/67 vom 18. Dezember 1967 (ABl. 308, S. 1) festgelegt. Diese sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, die den Zuckermarkt stabilisieren und die vom Rat festgesetzten Preise gewährleisten sollen. Zu diesen Maßnahmen gehören die Ankaufspflicht der Interventionsstellen, Abschöpfungen bei der Einfuhr und Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern, Einlagerungsaktionen und Denaturierungsprämien. Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 bestimmt hierzu, daß „[die Interventionsstellen] für Zucker, der zur menschlichen Ernährung ungeeignet gemacht wurde, ... Denaturierungsprämien gewähren [können]". In Absatz 7 des gleichen Artikels hat sich der Rat das Recht vorbehalten, „die Grundregeln für die Anwendung der Vorschriften der Absätze 1—6", und damit auch für die Anwendung der Vorschriften über die Denaturierungsregelung, später zu erlassen. Laut Absatz 8 werden nach dem Verfahren des Artikels 40, das heißt von der Kommission im sogenannten Verwaltungsausschußverfahren, „die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel [festgelegt], und zwar insbesondere ... die Bedingungen für die Gewährung der Denaturierungsprämien sowie die Höhe dieser Prämien".

5 Die Grundregeln für die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken hat der Rat gemäß Artikel 9 Absatz 7 mit seiner Verordnung Nr. 768/68 vom 18. Juni 1968 (ABl. L 143, S. 12) festgelegt. Die Kommission hat ihrerseits mit ihrer Verordnung Nr. 833/68, die unter Berücksichtigung der vom Rat in der Durchführungsverordnung Nr. 768/68 getroffenen Bestimmungen aufgrund von Artikel 9 Absatz 8 der Grundverordnung ergangen ist, die Durchführung der Zuckerdenaturierung im einzelnen geregelt. Im Vollzug dieser Bestimmungen hat sie mit Verordnung Nr. 840/68 vom 28. Juni 1968 (ABl. L 151, S. 50) die Denaturierungsprämie zunächst auf 14,03 Rechnungseinheiten je 100 kg Weißzucker festgesetzt. Mit der umstrittenen Verordnung Nr. 354/69, in deren Präambel sie ausführt, daß „die Situation bei Zucker bereinigt" ist, hat sie dann die Prämie auf 0 Rechnungseinheiten herabgesetzt, also praktisch die Prämienzahlung ausgesetzt.

6 Nach der ausdrücklichen Bestimmung von Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 ist die Zahlung der Denaturierungsprämien im Gegensatz zu anderen in der gleichen Verordnung vorgesehenen Maßnahmen, die zwingend und für die Dauer vorgeschrieben sind, nur fakultativ. Nach dieser Verordnung besteht also keine Verpflichtung, das System der Denaturierungsprämien ständig beizubehalten. Hieraus folgt, daß diese Prämien je nach der Produktionsentwicklung und den Marktschwankungen verringert oder sogar vollständig ausgesetzt werden können. Die einzige Frage, welche die Grundverordnung in diesem Zusammenhang noch offen läßt, ist somit die, welche Behörde für den Erlaß entsprechender Vorschriften zuständig ist.

7 Die in Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 den „Interventionsstellen" verliehene Befugnis, Denaturierungsprämien zu gewähren, kann nur unter den Bedingungen ausgeübt werden, die gemäß den Absätzen 7 und 8 des gleichen Artikels zu regeln sind, das heißt unter Beachtung der vom Rat festgelegten Grundregeln und der im Verwaltungsausschußverfahren ergangenen Durchführungsbestimmungen der Kommission. Daraus, daß der Rat die Grundregeln, von denen in Artikel 9 Absatz 7 die Rede ist, in der Verordnung Nr. 768/68 festgelegt hat, geht hervor, daß er den Erlaß aller anderen Durchführungsbestimmungen der Kommission überlassen wollte. Diese Auslegung entspricht sowohl dem Geist des Artikels 155 EWG-Vertrag, der es der Kommission zur Aufgabe macht, „die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt", als auch dem Wortlaut von Artikel 9 Absatz 8 der Verordnung Nr. 1009/67, dessen Fassung durch die Verwendung des Wortes „insbesondere" erkennen läßt, daß der Begriff der „Durchführungsbestimmungen" weit auszulegen ist. Soweit nicht der Rat selbst in der Durchführungsverordnung Nr. 768/68 Bestimmungen getroffen hat, ist somit die Kommission nach Artikel 9 Absatz 8 der Verordnung Nr. 1009/67 zuständig, die Befugnisse auszuüben, die erforderlich sind, um das Funktionieren des Systems der Denaturierungsprämien sicherzustellen.

8 Folglich ist die Kommission unbeschadet der vom Rat festgelegten Grundregeln berechtigt, über die Gewährung und die Höhe der Denaturierungsprämien und damit auch über deren Aussetzung zu entscheiden. Hierbei ist es ebenfalls ihre Sache, das angemessene technische Verfahren zu bestimmen; die getroffene Maßnahme kann nicht deswegen beanstandet werden, weil die Kommission die Prämie nach einem im Abgabenrecht gebräuchlichen und ins Gemeinschaftsrecht übernommenen Verfahren auf Null festgesetzt hat, anstatt sie auszusetzen.

Zur Marktlage und zur Wahl der Eingriffsmittel

9 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht geltend, die Kommission hätte den Denaturierungsprämien den Vorrang vor den Ausfuhrerstattungen ein-

räumen müssen, der ihnen gebühre. Die Kommission habe sich jedoch nicht im Entferntesten an diese Rangordnung der Eingriffe gehalten, sondern während der Zeit der Aussetzung der Denaturierungsprämien weiterhin Ausfuhrerstattungen gewährt.

10 Der Verordnung Nr. 1009/67 ist nicht zu entnehmen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber den Willen gehabt habe, eine Rangordnung zwischen den verschiedenen Formen von Eingriffen in den Zuckermarkt aufzustellen. Sie trifft nur insofern eine Unterscheidung auf diesem Gebiet, als von den vorgesehenen Maßnahmen manche, insbesondere diejenigen, welche die Ein- und Ausfuhren regeln sollen, von Dauer sind oder jedenfalls regelmäßig wiederkehren, während andere, wie die Denaturierung, im wesentlichen fakultativ sind. In der Tat hängt die Wahl der Eingriffe ab von den veränderlichen Marktlagen, von den sich aus der Durchführung der gewählten Maßnahmen ergebenden finanziellen Belastungen und von den Schwierigkeiten, die der Absatz von denaturiertem Zucker auf dem Futtermittelmarkt verursachen kann. Daher kann den Denaturierungsmaßnahmen kein Vorrang vor den übrigen in der Verordnung Nr. 1009/67 vorgesehenen Eingriffsmitteln zugestanden werden.

11 Nach Ansicht der Klägerin des Ausgangsverfahrens hat sich die Kommission auf eine Beurteilung der seinerzeitigen Wirtschaftslage gestützt, die hinsichtlich der angenommenen Marktdaten und der Einschätzung der künftigen Entwicklung irrig gewesen sei, da die Marktlage durch das Vorhandensein von Überschüssen gekennzeichnet gewesen sei, welche die Beibehaltung der Denaturierungsprämien erfordert hätten. Daher entspreche die Feststellung der Präambel zur Verordnung Nr. 354/69, daß „die Situation bei Zucker bereinigt" sei, nicht der seinerzeitigen Sachlage.

12 Laut Absatz 6 der Präambel zur Verordnung Nr. 768/68 des Rates ist es angezeigt, für die Festsetzung der Denaturierungsprämie „objektive Kriterien in Betracht zu ziehen, die der zweckmäßigsten Verwendung nach Maßgabe der Lage auf dem Zuckermarkt und der Wettbewerbslage des Zuckers mit den anderen Futtermitteln, an deren Stelle er treten kann, Rechnung tragen". Zu diesem Zweck hat Artikel 2 der gleichen Verordnung eine Reihe von Kriterien festgelegt, welche die Kommission bei der Entscheidung darüber zu berücksichtigen hat, ob und in welcher Höhe die Prämie zu zahlen sein soll; es handelt sich um die Höhe des Interventionspreises, die pauschalen Beträge für die technischen Kosten der Denaturierung und die Transportkosten, die zu erwartenden Marktpreise der Futtermittel, mit denen der denaturierte Zucker in Wettbewerb treten soll, das Verhältnis des Futterwerts des Zuckers zu dem der Futtermittel, die diesem Wettbewerb ausgesetzt sind, und endlich die Gesamtmenge der in der Gemeinschaft für die Denaturierung verfügbaren Zuckerüberschüsse.

13 Während sich ein Teil dieser Kriterien einigermaßen genau bestimmen läßt, können andere nur pauschal oder annähernd durch Schätzung ermittelt werden. Zudem müssen außer den Kriterien, die sich auf Tatsachen beziehen, nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 768/68 auch Vorausschätzungen berücksichtigt werden. Zu ihnen gehört insbesondere die Beurteilung „der zur Denaturierung in der Gemeinschaft insgesamt verfügbaren Überschüsse an Zucker" (Artikel 2 Buchstabe e), denn dieser Wert läßt sich auf keine andere Weise ermitteln als dadurch, daß die statistischen Daten über die erzeugten Zuckermengen in bezug gesetzt werden zum voraussichtlichen Verbraucherbedarf, zum Saldo der Einfuhren und Ausfuhren und endlich zu der Notwendigkeit, Übergangsbestände zu halten, um jederzeit die Versorgung zu gewährleisten. Schließlich hat die Kommission auch den Zeitpunkt ihrer Eingriffe und deren zeitliche Staffelung zu bestimmen und dabei sowohl die Entwicklung und die Tendenzen des Marktes als auch die Korrekturen zu berücksichtigen, die wegen der Ergebnisse der angewandten Maßnahmen notwendig werden können.

14 So genießt die Kommission eine weitgehende Entscheidungsfreiheit, die jeden Automatismus ausschließt und im Lichte der wirtschaftspolitischen Ziele auszuüben ist, welche die Verordnung Nr. 1009/67 im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik aufstellt. Bei der Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Ausübung einer solchen Freiheit dürfen die Gerichte nicht die Beurteilungen, zu denen die zuständige Behörde gelangt ist, durch ihre eigenen ersetzen. Sie müssen sich darauf beschränken, zu prüfen, ob jene Beurteilungen offensichtlich irrig oder mit einem Ermessensmißbrauch behaftet sind.

15 Aus dem Vorbringen der Klägerin ergibt sich kein Anhaltspunkt für einen solchen Irrtum oder Ermessensmißbrauch. Ihre Ausführungen laufen im wesentlichen auf die Behauptung hinaus, daß zur Zeit der umstrittenen Maßnahme der Zuckermarkt keineswegs bereinigt gewesen sei und daß in der Gemeinschaft noch Zuckerüberschüsse vorhanden gewesen seien, welche die Beibehaltung der Denaturierungsprämien geboten hätten. Selbst wenn jedoch das Vorhandensein solcher Überschüsse erwiesen wäre, würde dies die Entscheidungsfreiheit der Kommission dennoch in vollem Umfang bestehen lassen, was die zur Beseitigung dieser Überschüsse anzuwendenden Mittel und den günstigsten Zeitpunkt für einen Eingriff mit diesem Ziel anbelangt.

16 Schließlich trägt die Klägerin des Ausgangsverfahrens vor, die angefochtene Maßnahme sei deswegen fehlerhaft, weil die Kommission während der Vorberatungen über die Verordnung Nr. 354/69 im Verwaltungsausschuß einem rechtswidrigen Druck der französischen und der italienischen Regierung nachgegeben habe, gewisse Interessen dieser Staaten zum Schaden der an der Zuckerdenaturierung interessierten Industrie zu begünstigen.

17 Einer der Zwecke des Verwaltungsausschußverfahrens besteht darin, daß der Kommission die Möglichkeit gegeben werden soll, Eingriffsmaßnahmen in enger Fühlungnahme mit den nationalen Behörden auszuarbeiten, welche die betroffenen Marktsektoren zu verwalten haben. Es entspricht dem Begriff der Gemeinschaft, daß die Mitgliedstaaten im Rahmen der kollektiven Beratungsmechanismen, die zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik geschaffen worden sind, ihre Interessen geltend machen, während es Sache der Kommission ist, durch ihre Maßnahmen etwaige Interessenkonflikte im Hinblick auf das Allgemeininteresse auszugleichen. Angenommen, die Kommission habe tatsächlich Erwägungen angestellt, die einerseits bestimmte Ausfuhrverpflichtungen der italienischen Behörden und andererseits bestimmte Handelsinteressen der französischen Antillen betrafen, so durfte sie diesen rechtmäßigerweise Rechnung tragen. Die Gültigkeit der Verordnung Nr. 354/69 wird dadurch somit nicht berührt.

Zur zweiten Frage

18 Die zweite Frage geht dahin, ob Artikel 2 der Verordnung Nr. 354/69 gültig ist, der für das Inkrafttreten einen mit der Verkündung im Amtsblatt der Gemeinschaften zusammenfallenden Zeitpunkt bestimmt. Ferner wird gefragt, ob diese Bestimmung etwa deswegen als ungültig anzusehen sei, weil sie nicht besonders begründet worden sei, und ob die Kommission verpflichtet war, zugunsten von Kaufverträgen, die vor der Verkündung der Verordnung abgeschlossen worden waren, Übergangsvorschriften in die Verordnung aufzunehmen.

19 Nach Artikel 191 EWG-Vertrag treten die Verordnungen „zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder andernfalls am zwanzigsten Tage nach ihrer Veröffentlichung" in Kraft. Mit dieser Bestimmung hat es der Vertrag den zuständigen Organen vorbehalten, den Tag des Inkrafttretens der Rechtsakte mit Verordnungscharakter nach den jeweiligen Umständen zu bestimmen. Im vorliegenden Fall rechtfertigt sich die sofortige Inkraftsetzung der Verordnung Nr. 354/69 offensichtlich durch die Notwendigkeit, zu verhindern, daß während der Frist, die andernfalls zwischen der Verkündung und dem Inkrafttreten verstrichen wäre, Denaturierungsbescheide beantragt werden konnten, die wegen ihrer langen Geltungsdauer die Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Maßnahme der Kommission hätten gefährden können. Diese Klausel bedurfte keiner besonderen Begründung, weil in ihr ein Wirksamkeitserfordernis zum Ausdruck kommt, das sich schon aus dem Wesen der mit der Verordnung getroffenen Maßnahme ergibt.

20 Die Kommission war auch nicht verpflichtet, Übergangsbestimmungen vorzusehen. Die Denaturierungsbescheide, die auf einfachen Antrag der Interessenten erteilt werden, haben eine derart lange Geltungsdauer, daß die Empfänger sie sich bei Abschluß ihrer Kaufverträge ausstellen lassen und dabei sicher sein können, daß diese Verträge während der Geltungsdauer des Bescheids mit der darin festgesetzten Denaturierungsprämie abgewickelt werden können. Bei dieser Sachlage hat die sofortige Inkraftsetzung der Verordnung keine berechtigten Interessen verletzen können, wenn davon ausgegangen wird, daß die Betroffenen beim Abschluß ihrer Verträge die erforderliche Sorgfalt beobachtet haben. Im übrigen ist zu bemerken, daß das Ziel der mit der Verordnung Nr. 1009/67 eingeführten Marktorganisation nicht darin besteht, den betroffenen Unternehmen eine Garantie dafür zu geben, daß sie die Denaturierung zu den günstigsten finanziellen Bedingungen vornehmen können, sondern darin, auf der Grundlage der vom Rat vorgezeichneten Preispolitik das normale Funktionieren des Zuckermarktes zu gewährleisten.

Zur dritten Frage

21 Schließlich wird noch nach der Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 833/68 der Kommission gefragt, der den Mitgliedstaaten erlaubt zu verlangen, daß in den Anträgen auf Denaturierungsprämien außer den im Satz 1 der Vorschrift geforderten noch zusätzliche Angaben gemacht werden.

22 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens behauptet, die deutschen Behörden hätten durch den Gebrauch, den sie von dieser Ermächtigung gemacht haben, eine Diskriminierung zu Lasten ihrer eigenen Staatsangehörigen geschaffen, indem sie den Abschluß von Verträgen erschwert hätten, die zu einem Anspruch auf eine Denaturierungsprämie hätten führen können.

23 Artikel 2 der Verordnung Nr. 833/68 nennt die Angaben, die für jeden Antrag auf eine Denaturierungsprämie zwingend vorgeschrieben sind — nämlich: Name und Adresse des Antragstellers; Art und Menge des zu denaturierenden Zuckers; der Mitgliedstaat, in dem die Denaturierung stattfinden wird — und fügt hinzu: „Die Mitgliedstaaten können zusätzliche Angaben verlangen." Die deutsche Verwaltung hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, indem sie zusätzlich die Angabe des Lieferanten des Zuckers und des mit der Denaturierung beauftragten Unternehmens verlangt hat.

24 Die beanstandete Bestimmung erlaubt den nationalen Behörden nicht, den in der fraglichen Verordnung festgelegten Voraussetzungen weitere hinzuzu-

fügen. Sie ermächtigt die Mitgliedstaaten lediglich, von den Empfängern vollständigere Angaben zu verlangen als die allzu summarischen, die in der Verordnung vorgeschrieben sind. So verstanden ist diese Bestimmung, die es gestatten soll, die Verwaltungsformalitäten den nationalen Bedürfnissen anzupassen und so die Kontrolle der Denaturierung zu erleichtern, nicht dazu angetan, zur Ungleichbehandlung von Interessenten bei der Anwendung der in Rede stehenden Verordnungen zu führen.

25 Die Gültigkeit dieser Ermächtigungsvorschrift steht daher außer Zweifel.

Kosten

26 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Hessischen Verwaltungsgericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 40, 43, 155, 177 und 191,
aufgrund der Verordnung Nr. 1009/67 des Rates vom 18. Dezember 1967 „über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker", der Verordnung Nr. 768/68 des Rates vom 18. Juni 1968 „über die Grundregeln für die Denaturierung von Zucker für Futterzwecke", der Verordnung Nr. 833/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 „über Durchführungsbestimmungen betreffend die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken", der Verordnung Nr. 840/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 „zur Festsetzung der Denaturierungsprämien für Zucker für Futterzwecke" und der Verordnung Nr. 354/69 der Kommission vom 26. Februar 1969 „zur Änderung der durch die Verordnung Nr. 840/68 für Zucker festgesetzten Denaturierungsprämien",
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,

aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof mit Beschluß vom 21. Juli 1972 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 1 Absatz 1 oder von Artikel 2 der Verordnung Nr. 354/69 der Kommission vom 26. Februar 1969 oder von Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 833/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 berühren könnte.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars Kutscher O'Dalaigh

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. März 1973.

Der Kanzler Der Präsident

A. Van Houtte R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 20. FEBRUAR 1973 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Einleitung

Die Prüfung des Ihnen vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof vorgelegten Vorabentscheidungsersuchens stellt Sie vor die Aufgabe, sich mit der Gemeinschaftsregelung über die Denaturierung von Zucker für Futterzwecke auseinanderzusetzen.
Sie hatten bereits über gewisse Modalitäten dieser Regelung zu befinden, und zwar in den verbundenen Rechtssachen 38 und 39/71, bei denen in einem der Ausgangsverfahren dieselbe Klägerin, die Firma Westzucker, beteiligt war (Urteil vom 26. Januar 1972, Slg. 1972, 1).

1 — Aus dem Französischen übersetzt.