Züge der von den Organen getroffenen Maßnahmen enthalten. Es bedarf keiner besonderen Begründung sämtlicher Einzelheiten, die eine bestimmte Maßnahme mit sich bringen kann, wenn diese Einzelheiten sich in dem systematischen Rahmen der Gesamtregelung halten.

3. Wenn sich bestimmte Elemente einer komplexeren wirtschaftlichen Situation nur schwer genau ermitteln lassen, erstreckt sich das Ermessen, über das der Rat bei der Würdigung einer solchen Situation verfügt, nicht allein auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Vorschriften, sondern bis zu einem gewissen Grade auch auf die Ermittlung der zugrundeliegenden Daten, was insbesondere bedeutet, daß es dem Rat freisteht, sich gegebenenfalls auf globale Feststellungen zu stützen.

4. Die in den Verordnungen des Rates Nr. 1125/78 zur Änderung der Verordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide und Nr. 1127/78 zur Änderung der Verordnung Nr. 2742/75 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis vorgesehene Prämie bei der Erzeugung von Kartoffelstärke zielt darauf ab, die Rentabilität der Kartoffelstärkeindustrie zu wahren und den Landwirten dadurch mittelbar die Erhaltung des Absatzmarktes für ein Agrarerzeugnis zu sichern, dessen Bedeutung für die Landwirtschaft in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft nicht zu übersehen ist. Es kann daher nicht bestritten werden, daß diese Verordnungen den in Artikel 39 des Vertrages aufgeführten Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik dienen.

5. Die Gewährung einer Prämie bei der Erzeugung an einen einzigen Industriezweig unter Ausschluß eines konkurrierenden Industriezweigs bedeutet keine Diskriminierung im Sinne von Artikel 40 Absatz 3 zweiter Unterabsatz EWG-Vertrag, wenn die Prämie eingeführt wird, um den besonderen Schwierigkeiten zu begegnen, die auf dem betroffenen Sektor in der Folge einer für dieses Gebiet ungünstigen Entwicklung bestimmter wirtschaftlicher Faktoren — wie etwa des Wertes der Nebenerzeugnisse der beiden Hauptprodukte — festgestellt worden sind.

In der Rechtssache 166/78,

REGIERUNG DER ITALIENISCHEN REPUBLIK, vertreten durch den Botschafter A. Maresca als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato M. Cevaro, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Italienische Botschaft,

Klägerin,

gegen

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst D. Vignes als Bevollmächtigten, Beistand: Herr A. Sacchettini, Rechtsberater des Rates, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Herr J. N. Van den Houten, Direktor des Juristischen Dienstes der Europäischen Investitionsbank, 2, place de Metz,

Beklagter,

unterstützt von der

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater C. Maestripieri als Bevollmächtigten, Beistand: Herr G. Berardis, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Herr M. Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Streithelferin,

wegen Nichtigerklärung der Verordnungen des Rates Nr. 1125/78 vom 22. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide und Nr. 1127/78 vom 22. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 2742/75 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis (ABl. L 142 vom 30. 5. 1978, S. 21 und 24)

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Ablauf des Verfahrens sowie die Anträge und die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Verodnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. vom 19. 6. 1967, S. 2269) führte eine Erstattung bei der Erzeugung von Mais, der von der Getreidestärkeindustrie zur Herstellung von Stärke verwendet wird, sowie bei der Erzeugung von Kartoffelstärke ein.

Die Höhe dieser Erstattungen wurde durch die Verordnung Nr. 178/67 des Rates vom 27. Juni 1967 zur Festsetzung der Erstattung bei der Erzeugung von Getreide- und Kartoffelstärke und Quellmehl (ABl. vom 28. 6. 1967, S. 2617) festgesetzt.

Die dritte Begründungserwägung zu dieser Verordnung lautet wie folgt:

„Wegen des Verhältnisses, das sich zwischen den Erzeugerpreisen für zur Herstellung von Getreide- und Kartoffelstärke verwendete Rohstoffe bildet, und wegen der Möglichkeit der Austauschbarkeit dieser beiden Erzeugnisse muß ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den Preisen dieser beiden Erzeugnisse aufrechterhalten werden; daher ist die in beiden Fällen gewährte Erstattung in gleicher Höhe festzusetzen; die dem Stärkehersteller gewährte Erstattung muß jedoch den Kartoffelproduzenten der Gemeinschaft einen Preis sichern, der diesen ein angemessenes Einkommen bietet, während die Marktbedingungen für die in der Stärkeherstellung verwendeten Getreidearten und die sie regelnde gemeinsame Marktorganisation genügen, um zu gewährleisten, daß ihre Preise sich tatsächlich auf der Höhe des Schwellenpreises bewegen; daher sind Bestimmungen vorzusehen, die gewährleisten, daß letztlich die Kartoffelproduzenten in den Genuß der dem Stärkehersteller gewährten Erstattung gelangen."

Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 178/67 hat für einen zur Verarbeitung zu Stärke bestimmten Doppelzentner Mais die Erstattung auf den Unterschied zwischen dem Schwellenpreis von Mais und einem Pauschalbetrag in Höhe von 6,80 RE festgesetzt, während Absatz 2 desselben Artikels bestimmt, daß die Erstattung für einen Doppelzentner Kartoffelstärke gleich „dem arithmetischen Mittel der Beträge ist, die im Laufe desselben Wirtschaftsjahres für Erstattungen bei der Erzeugung für 161 kg Mais zur Herstellung von Stärke gewährt wurden". Das bedeutet, daß für einen Doppelzentner Maisstärke und einen Doppelzentner Kartoffelstärke die gleiche Erstattung gewährt wird, denn zur Herstellung eines Doppelzentners Maisstärke sind 161 kg Mais erforderlich.

Dieselbe Verordnung sieht in Artikel 3 Absatz 1 vor:

„Der dem Kartoffelproduzenten bei Lieferung frei Fabrik für die zur Herstellung von 100 kg Kartoffelstärke nötige Menge Kartoffeln zu zahlende Preis muß gleich der Summe aus dem in Artikel 1 Absatz (2) erwähnten Erstattungsbetrag und einem Betrag von mindestens 8,18 Rechnungseinheiten sein."

2. Das so geschaffene System wurde in den nachfolgenden Verordnungen beibehalten. Die Höhe der Erstattung sowie der dem Kartoffelproduzenten zu zahlende Mindestpreis frei Fabrik wurden jedoch mehrfach geändert.

3. Die streitige Regelung wurde mit den Verordnungen Nr. 1125/78 des Rates vom 22. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide und Nr. 1127/78 des Rates vom 22. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 2742/75 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis

(ABl. L 142 vom 30. 5. 1978, S. 21 und 24) eingeführt.

Artikel 2 der Verordnung Nr. 1125/78 lautet wie folgt:

„In Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 wird Absatz 3 durch folgende Absätze ersetzt:

‚(3) Dem Kartoffelstärkehersteller kann eine Prämie gezahlt werden.

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

Artikel 3 der Verordnung Nr. 1127/78 bestimmt:

„In die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 wird folgender Artikel 3a eingefügt:

‚Artikel 3a

Für das Getreidewirtschaftsjahr 1978/79 zahlen die Mitgliedstaaten dem Hersteller von Kartoffelstärke eine Prämie von 10,00 Rechnungseinheiten je Tonne Kartoffelstärke.'"

In Artikel 2 der Verordnung Nr. 1127/78 wurde außerdem der dem Kartoffelproduzenten zu zahlende Mindestpreis von 175 auf 178,50 RE/t erhöht.

Mit der vorliegenden Klage nach Artikel 173 des Vertrages macht die Klägerin die Rechtswidrigkeit von Artikel 2 der Verordnung Nr. 1125/78 und Artikel 3 der Verordnung Nr. 1127/78 geltend.

Die letzte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1125/78 hat folgenden Wortlaut:

„Die Auflagen und Schwierigkeiten, denen sich die Kartoffelstärkeindustrie gegenübersieht, könnten zu einer Störung des Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Stärkeherstellern führen; es kann sich daher als erforderlich erweisen, die Zahlung einer Prämie an die Kartoffelstärkehersteller vorzusehen."

Was die zweite und dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1127/78 betrifft, so lauten diese wie folgt:

„Im Hinblick auf die Lage, die zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1978/79, insbesondere infolge der Steigerung der Agrarpreise der Gemeinschaft für dieses Wirtschaftsjahr eintreten wird, muß der Mindestpreis, den der Erzeuger von zur Stärkeherstellung bestimmten Kartoffeln erhält, angepaßt werden.

Nach der genannten Verordnung ist zwischen den Preisen für Kartoffelstärke und Maisstärke ein ausgeglichenes Verhältnis zu wahren und muß die Erstattung bei der Erzeugung für beide Erzeugnisse gleich sein. Um dieses ausgeglichene Verhältnis zu wahren und unter Berücksichtigung der wachsenden Vorteile, die sich für die Maisstärkeindustrie insbesondere aufgrund der bei der Herstellung von Stärke aus Mais gewonnenen Nebenerzeugnisse ergeben, sollte dem Kartoffelstärkeerzeuger eine Prämie gezahlt werden."

4. Die Parteien sind sich darüber einig, daß zur Wahrung eines ausgeglichenen Verhältnisses zwischen den beiden fraglichen Erzeugnissen bei der Festsetzung der Erstattung und des Mindestpreises für Kartoffeln zum einen die Rohstoff- und zum anderen die Verarbeitungskosten zu berücksichtigen sind. Zur Ermittlung des Gestehungspreises der Erzeugnisse ist von der Summe dieser beiden Posten der Wert der Nebenerzeugnisse abzuziehen.

Um den Unterschied zwischen dem Beschaffungspreis für die Erzeugung von 100 kg Kartoffelstärke (dem Kartoffelerzeuger zu zahlender Mindestpreis frei Fabrik) zum einen und dem Beschaf-

fungspreis für die Erzeugung von 100 kg Maisstärke (Schwellenpreis für 161 kg Mais abzüglich der Erstattung) zum anderen zu kennzeichnen, pflegt man sich des Begriffes „delta real" zu bedienen.

5. Die Klage ist am 31. Juli 1978 erhoben worden.

Gleichzeitig mit der Klage hat die italienische Regierung einen Antrag auf einstweilige Anordnung gestellt, in dem sie um Aussetzung der Bestimmungen bat, deren Aufhebung sie begehrte. Dieser Antrag ist durch den Richter Pescatore in Vertretung des Präsidenten des Gerichtshofes mit Beschluß vom 28. August 1978 zurückgewiesen worden.

Mit am 5. Dezember 1978 eingereichten Schriftsatz hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt, als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen zu werden. Dem Antrag ist mit Beschluß des Gerichtshofes vom 6. Dezember 1978 stattgegeben worden.

6. Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Anträge der Parteien

1. Die *italienische Regierung* beantragt,

   — die Verordnungen des Rates Nr. 1125/78 und 1127/78 hinsichtlich der Bestimmungen über die Möglichkeit der Zahlung einer Prämie an die Kartoffelstärkehersteller bzw. den Betrag dieser Prämie in Höhe von 10,00 Rechnungseinheiten je Tonne (Art. 2 der Verordnung Nr. 1125/78; Art. 3 der Verordnung Nr. 1127/78) für nichtig zu erklären und dabei über sämtliche rechtliche Folgerungen, auch im Hinblick auf die Kosten, zu entscheiden.

2. Der *Rat* beantragt,

   — die von der italienischen Regierung erhobene Klage in sämtlichen Punkten als unbegründet abzuweisen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Vorfrage betreffend die Stimmabgabe der italienischen Regierung im Rat bei der Abstimmung über die angegriffenen Verordnungen

1. Der *Rat* betont, der Vertreter der italienischen Regierung habe im Rat für die angegriffenen Rechtsakte gestimmt.

Unter solchen Umständen wirft eine Nichtigkeitsklage nach Ansicht des Rates eine grundsätzliche Frage auf, was insbesondere dann gelte, wenn es um eine wirtschaftspolitische Maßnahme gehe, die von der Würdigung einer bestimmten wirtschaftlichen Lage abhänge. Es sei Sache des Gerichtshofes zu entscheiden, ob die genannten Umstände nicht bestimmte rechtliche Konsequenzen, insbesondere im Hinblick auf den Erfolg des Klagerechts des betroffenen Staates, nach sich ziehen müssen. Es könnten Argumente der Rechtssicherheit dafür vorgebracht werden, daß der italienischen Regierung weder ganz allgemein ein Recht zur Klage auf Nichtigerklärung von Rechtsakten zustehe, für die sie gestimmt habe, noch daß sie im Einzelfall gegen diese Rechtsakte Angriffsmittel wie den Vorwurf der „Unverhältnismäßigkeit" geltend machen könne, wenn solche Angriffsmittel unmittelbar mit der von diesem Staat geteilten wirtschaftlichen Beurteilung verknüpft seien.

Der Rat fügt hinzu, die Rügen, die die Klägerin auf die angebliche Verletzung des Vertrages oder der bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnormen stütze, würden, falls sie Berücksichtigung fänden, dazu führen, daß nicht nur die Zweckmäßigkeit der erlassenen Entscheidung, sondern auch ihr institutionelles Charakter in Frage gestellt würden.

Der Rat bemerkt in diesem Zusammenhang, aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 18. Februar 1970 in der Rechtssache 38/69 (Kommission/Italienische Republik — Slg. 1970, 57 f.) ergebe sich, daß ein Mitgliedstaat in der beschriebenen Situation gegen den fraglichen Rechtsakt nicht Klage erheben und dabei Vertragsverletzungsrügen wie die von der italienischen Regierung vorgebrachten, welche im wesentlichen die Nichtbeachtung eigener Interessen des fraglichen Mitgliedstaats zum Inhalt hätten, geltend machen könne, nachdem es ihm nicht gelungen sei, diesen Interessen im Rahmen der politischen Beratungen, an denen er teilgenommen habe, Geltung zu verschaffen.

Nach Ansicht des Rates läßt sich eine solche Auffassung mit Erwägungen im Zusammenhang mit dem Rechtsschutzinteresse untermauern; man könne nämlich schwerlich davon ausgehen, daß der Mitgliedstaat, der in den Beratungen des Ministerrats die Würdigung der wirtschaftlichen Lage, die zu den beschlossenen Maßnahmen geführt hat, akzeptiert habe, später ein Gemeinschaftsinteresse an der Aufhebung dieser Maßnahmen geltendmachen könne. In einem solchen Fall könne sein Interesse ganz offensichtlich nur ein persönliches Interesse sein.

Der Rat trägt schließlich vor, der Lehre auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts seien verschiedene Gründe dafür zu entnehmen, daß eine Behörde oder ein Bediensteter, die einer bestimmten Körperschaft angehörten, sich nicht gegen einen Rechtsakt einer Behörde wenden könnten, welche zu derselben Körperschaft gehöre. Die Klage könne nämlich in diesem Fall nicht auf das Interesse der Körperschaft gestützt werden.

2. Die *italienische Regierung* macht geltend, der Rat sei nicht das gemeinsame Organ der Mitgliedstaaten, sondern ein Organ der Gemeinschaft. Das zeige sich daran, daß jegliches für gemeinsame Organe typische Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den Körperschaften, zu denen die Organe gehörten, fehle und daß die Entscheidung des Rates, die in ihrem Inhalt möglicherweise von den Anweisungen der Regierungen an ihre Vertreter abwichen, auch für die Staaten bindend seien. Für diese Unabhängigkeit spreche auch der Umstand, daß der Rat den größten Teil seiner Entscheidungen durch Mehrheitsbeschluß treffe. Das Votum der Vertreter der Mitgliedstaaten habe daher keine selbständige Bedeutung, sondern stelle einen Teil des kollegialen Gesamtwillens des Rates dar.

Die italienische Regierung ist folglich der Auffassung, den Mitgliedstaaten stehe es unabhängig von ihrem Votum frei, die Rechtshandlungen des Rates anzugreifen.

Ihrer Meinung nach erfordert der vom Rat geltend gemachte Grundsatz der Rechtssicherheit, daß eine Rechtsnorm ihrem Inhalt nach bestimmt, bei ihrer Auslegung kein Mißbrauch möglich und sie vor Eintritt der entsprechenden Sachverhalte geschaffen worden ist; mit dem hier zu erörternden Problem habe dieser Grundsatz jedoch nichts zu tun.

Die italienische Regierung meint, man könne ihr nicht den Vorwurf des „venire contra factum proprium" machen: Das Votum des Vertreters eines Mitgliedstaats im Rat könne dem betreffenden Staat nicht zugerechnet werde, da der Vertreter es nicht als Organ dieses Staates, sondern als Teil eines Gemein-

schaftsorgans abgebe; die Maßnahme, über die abgestimmt worden sei, habe folglich im Willen des Rates und nicht des Mitgliedstaats gelegen. Dieser Staat sei daher befugt, sie wie einen Rechtsakt anzugreifen, der von einem Dritten und nicht von ihm selbst stamme.

Als Stütze für die vorstehenden Ausführungen zitiert die italienische Regierung insbesondere italienische und deutsche Autoren. Sie trägt in diesem Zusammenhang schließlich vor, die Mitgliedstaaten seien im Rahmen von Artikel 173 Absatz 1 des Vertrages nicht gehalten, irgendwelche besonderen Voraussetzungen, insbesondere im Hinblick auf das Rechtsschutzinteresse, darzutun.

B — Zur Begründetheit

1. Vorbemerkungen zum Verhältnis der Rohstoffkosten bei Mais und bei Kartoffeln

a) Als Beschreibung der Situation, auf die sich die angegriffenen Verordnungen ausgewirkt haben, untersucht die *italienische Regierung* zunächst die Entwicklung der Regelung über die Erstattungen bei der Herstellung von Mais- und Kartoffelstärke.

Sie hat dem Gerichtshof in diesem Zusammenhang ein Arbeitspapier der Kommission vorgelegt, das unter anderem die folgenden Angaben enthält:

(1 000 t)

Erzeugung

	1967	1968	1973	1974	1975	1976
Maisstärke	1 195	1 303	1 952	2 070	1 993	2 201
Kartoffelstärke	509	493	776	929	698	507

(RE/t)

Wirtschaftsjahr	1967/68	1968/69	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Mittlerer Schwellenpreis Mais	91,63	95,94	104,33	115,26	130,98	142,79	149,91	152,15
Mindestpreis Kartoffeln	81,80	81,80	81,80	104,50	162,00	172,00	175,00	178,50
Erlös Landwirt:								
— Mais	147,52	154,46	167,97	185,56	210,87	229,89	241,35	244,96
— Kartoffeln	119,84	126,78	140,33	142,33	178,10	194,54	202,37	205,87
Erstattung bei der Erzeugung:								
— Mais	23,63	27,94	36,33	23,50	10,00	14,00	17,00	17,00
— Kartoffelstärke	38,04	44,98	58,49	37,83	16,10	22,54	27,37	27,37
Herstellungskosten:								
— Maisstärkeindustrie	109,48	109,48	109,48	147,73	194,77	207,35	213,90	217,59
— „delta real"	27,68	27,68	27,68	43,23	32,77	35,35	38,90	39,05

Die italienische Regierung bemerkt zu diesen Zahlen, die annähernde Gleichmäßigkeit des Fortschreitens der Herstellung und Vermarktung von Kartoffelstärke einerseits und von Maisstärke andererseits vom Wirtschaftsjahr 1967/68 bis zum Wirtschaftsjahr 1973/74 sei auf das Wirtschaftsjahr 1974/75 hin in unerwarteter Weise verlorengegangen: Zum einen sei die Erstattung bei der Erzeugung für Maisstärke verringert worden, zum anderen sei die Berechnung der Erlöse aus deren Nebenerzeugnissen auf eine neue Grundlage gestellt worden, so daß es im Ergebnis zu einer beträchtlichen Vergrößerung des „delta real" gekommen sei.

Der italienischen Regierung zufolge ließ sich dieser Unterschied in keiner Weise durch die Entwicklung der Erlöse und namentlich der Kosten der genannten Nebenerzeugnisse rechtfertigen und führte zu einer Zuwachsrate von ungefähr 20% bei der Erzeugung von Kartoffelstärke, während die für industrielle Zwecke bestimmte Maisstärke im selben Jahr nur einen Zuwachs von ungefähr 6% haben erzielen können.

Die italienische Regierung weist sodann darauf hin, daß der Rat für das Wirtschaftsjahr 1975/76 den genannten Unterschied zwischen den jeweiligen Erlösen aus den Nebenerzeugnissen ohne Überprüfung der wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten von 43 auf 32 RE/t verringert habe und daß der Mindestpreis für Kartoffeln gleichzeitig von 104,50 auf 162,00 RE/t heraufgesetzt worden sei. Diese unregelmäßige Auf- und Abwärtsbewegung, zu der noch eine erneute Erhöhung des Unterschieds in der Bewertung der Erlöse aus den Nebenerzeugnissen (von 32,77 auf 35,35 RE/t) und eine weitere Erhöhung des Ertrags der Kartoffelerzeuger (von 173 auf 194 RE/t) hinzugekommen seien, habe zu einem spürbaren Rückgang der Kartoffelstärkeerzeugung (von 929 000 auf 698 000 t) geführt, der sich nicht durch einen größeren Wettbewerb der Maisstärkeindustrie erklären lasse, da im selben Zeitraum auch die Erzeugung von Maisstärke für industrielle Zwecke (50% der Gesamterzeugung) zurückgegangen sei. Der wahre Grund hierfür liege — berücksichtige man das Maß, in dem der industrielle Anteil der Maisstärke variieren könne — in der rückläufigen Entwicklung der Industrien, die Mais- und Kartoffelstärke verwerten. Gleichzeitig mit der ständigen Aufwärtsentwicklung der Preise von Agrarerzeugnissen für Ernährungszwecke im Laufe dieser Jahre sei eine Umschichtung bei der Verwertung von Kartoffeln festzustellen gewesen; diese seien unter Vernachlässigung der Stärkeherstellung in steigendem Maße für die menschliche Ernährung und als Tierfutter verwendet worden.

Die italienische Regierung trägt weiter vor, die Erstattungen für Maisstärke hätten vom Wirtschaftsjahr 1974/75 an abzunehmen begonnen, während die Preise für Mais von Jahr zu Jahr weiter gestiegen seien, was dazu geführt habe, daß die Kosten der Maisstärkeindustrie in größerem Umfang gestiegen seien als die der Kartoffelstärkehersteller.

(RE/t)

	Beschaffungskosten		Ertrag der Kartoffelerzeuger
	Maisstärke	Kartoffelstärke	
1973/74	109,48	81,80	140,29
1977/78	213,90	175,00	202,34
	104,42	93,20	62,05

Die italienische Regierung fügt hinzu, ein Teil der der Maisstärkeindustrie auf erlegten Belastungen hätte sich weder zum Nutzen der Kartoffelerzeuger noch der Kartoffelstärkeindustrie ausgewirkt und stelle daher Einnahmen für den Haushalt der Gemeinschaft in Form einer Art versteckter Steuer zu Lasten der Maisstärkehersteller dar. Die italienische Regierung unterstreicht, daß das „delta real" während desselben Zeitraums von 27,68 auf 38,90 RE/t gestiegen sei.

Sie hebt in diesem Zusammenhang schließlich hervor, die angegriffenen Verordnungen hätten die Marktbedingungen für Maisstärke und Kartoffelstärke in fühlbarer Weise insbesondere dadurch verändert, daß sie eine Prämie für Kartoffelstärke eingeführt hätten, deren Weitergabe an die Kartoffelerzeuger nicht vorgesehen gewesen sei.

b) Der *Rat* bemerkt, im Jahr 1967 hätten die Verkaufspreise der Fertigware bei Kartoffelstärke und Maisstärke zwar nahe und die industriellen Verarbeitungskosten für das jeweilige Erzeugnis sogar sehr nahe beieinander gelegen, die Rohstoffkosten seien jedoch bei Kartoffelstärke niedriger als bei Maisstärke gewesen, während die Verkaufserlöse aus den Nebenerzeugnissen dagegen bei Maisstärke weit einträglicher als bei Kartoffelstärke gewesen seien.

Der Rat fährt fort, das System habe sich, als sich die Preise infolge der durch die Ölkrise verursachten Inflation von 1974 bis 1976 verdoppelt hätten, insbesondere deshalb als unzureichend erwiesen, weil sich die Preise für die Nebenerzeugnisse voneinander entfernt hätten. Auf dem Kartoffelstärkesektor sei daraus eine Krise entstanden, was den Rat dazu veranlaßt habe, die Prämie von 10 RE/t bei der Erzeugung von Kartoffelstärke einzuführen.

Der Rat legt dar, das „delta real", das sich von 1967 bis 1974 nicht geändert habe, sei zu diesem Zeitpunkt infolge des Anstiegs der Weltmarktpreise für Getreide, des damaligen Anstiegs sämtlicher Preise, des geringeren Wettbewerbs, der der Maisstärke von Ersatzerzeugnissen petrochemischen Ursprungs geliefert worden sei, sowie eines tiefreichenden allgemeinen Wandels der wirtschaftlichen Bedingungen „explosionsartig" gestiegen. Außerdem sei von 1974 bis 1978 der den Erzeugern zu zahlende Mindestpreis für Kartoffeln zur Herstellung von Stärke um 118% angestiegen, während der Beschaffungspreis für Mais im gleichen Zeitraum nur um 99% zugenommen habe.

Der Rat betont im übrigen, die Erzeugung von Maisstärke sei im Laufe der Jahre 1967 bis 1976 angestiegen, während die Kartoffelstärkeerzeugung stagniert habe.

Er führt dann gewisse Belastungen und Beschränkungen an, denen die Kartoffelstärke unterliege: Der Hersteller müsse nicht nur einen Mindestpreis zahlen, sondern sei im allgemeinen durch vor der Ernte und oft sogar auf lange Dauer abgeschlossene Kaufverträge gebunden; da die Produktionskampagne kurz sei, müßten seine Betriebsmittel innerhalb kürzerer Zeit als die des Maisstärkeherstellers abgeschrieben werden; für das gewonnene Erzeugnis entstünden auch Lagerkosten; da die Kartoffelstärkeindustrie als sehr umweltbelastend gelte, seien ihr umfangreiche Umweltschutzmaßnahmen auferlegt worden. Die Schwierigkeiten auf dem Kartoffelstärkesektor hätten sich sowohl an der Schließung mehrerer Stärkefabriken als auch an wachsenden Verlusten bei anderen Unternehmen gezeigt.

Der Rat trägt vor, er habe sich auf die folgenden Berechnungen gestützt (die von der italienischen Regierung bestrittenen Zahlenangaben sind unterstrichen):

(RE/t)

	Maisstärke		Kartoffelstärke	
	1967	1978	1967	1978
Rohstoffkosten	109,48	217,62	81,80	178,50
Verarbeitungskosten	+ 39,00	+ 49,00	+ 40,00	+ 51,00
	148,48	266,62	121,80	229,50
Wert der Nebenerzeugnisse	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Gestehungspreis der Fertigware	108,48	187,46	116,80	207,20

Zur Rechtfertigung der streitigen Prämie weist der Rat darauf hin, daß der Wert der Nebenerzeugnisse im Jahr 1978 stark angestiegen sei und dem Maisstärkehersteller, nicht jedoch dem Maiserzeuger, einen zusätzlichen Gewinn gebracht habe. Da das System somit zugunsten der Maisstärke aus dem Gleichgewicht geraten sei, habe es zugunsten der Kartoffelstärke korrigiert werden müssen. Es sei jedoch nicht den Kartoffelerzeugern zugekommen, aus diesem Anwachsen der Preise für die Nebenerzeugnisse von Mais und Maisstärke einen Nutzen zu ziehen; vielmehr sei es angemessen gewesen, die Prämie an die Stärkehersteller zu zahlen.

Der Rat betont, die von der italienischen Regierung geäußerte Kritik betreffe nicht allein die Prämie, sondern eher das gesamte System, welches das Ergebnis der Beurteilung einer komplexen wirtschaftlichen Situation sei. Der Gerichtshof habe in ständiger Rechtsprechung bestätigt, daß den Gemeinschaftsorganen bei der Beurteilung einer solchen Situation ein erweiterter Ermessensspielraum zustehe.

c) Die *italienische Regierung* erwidert, das vom Rat wiedergegebene Zahlenmaterial sei wie folgt zu korrigieren (die vom Rat bestrittenen Angaben sind unterstrichen):

(RE/t)

	Maisstärke		Kartoffelstärke	
	1967	1978	1967	1978
Rohstoffkosten	109,48	217,59	81,80	178,50
Verarbeitungskosten	+ 58,40	+ 77,00	+ 46,30	+ 51,00
	167,88	294,59	128,10	229,50
Wert der Nebenerzeugnisse	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Gestehungspreis der Fertigware	127,88	215,43	123,10	207,20

Für die Berechnung der Verarbeitungskosten für das Jahr 1978 geht die italienische Regierung von den Kosten der italienischen Maisstärkeindustrie aus, die 86,10 RE/t betragen hätten. Sie ist der Ansicht, die Effizienz der italienischen Stärkefabriken liege nicht unter derjenigen der anderen Länder und die Tendenz zum Anstieg der Herstellungskosten sei in gleicher Weise wie in den anderen betroffenen Ländern zu veranschlagen. Sie zieht den Schluß, die Ko-

sten der europäischen Maisstärkeindustrie seien bei einem Richtwert von durchschnittlich 77 RE/t anzusetzen.

Nach Ansicht der italienischen Regierung wird durch die so errechneten Daten belegt, daß durch die Gewährung einer Prämie von 10 RE/t bei der Herstellung von Kartoffelstärke die Erzeugung von Maisstärke letztlich kostspieliger als die von Kartoffelstärke geworden sei, und zwar um gut 18,23 RE/t (215,43 — 207,20 + 10,00 = 18,23), wenn man die Nebenerzeugnisse unberücksichtigt lasse.

Die italienische Regierung trägt vor, abgesehen von der Einstellung des Geschäftsbetriebs einiger Maisstärke- wie auch kleinerer Kartoffelstärkefabriken habe der Kartoffelstärkesektor die Krise eines großen niederländischen Erzeugers, der KSH, zu spüren bekommen, dessen Schwierigkeiten jedoch durch Umstände verursacht worden seien, die die Mais- und nicht die Kartoffelstärkeindustrie beträfen.

Die Kartoffelstärkeindustrie habe bis zum Jahr 1974 höhere jährliche Zuwachsraten erzielt als die Maisstärkeindustrie; in jenem Jahr sei diese Entwicklung zum Stillstand gekommen, und die Erzeugung sei von 929 000 t auf 507 000 t im Jahr 1976 zurückgegangen, und zwar aus zwei Gründen: wegen der Trockenheit und wegen der Tatsache, daß es den Landwirten weit vorteilhafter erschienen sei, die Kartoffeln für die menschliche Ernährung und zu Futterzwecken als für die Stärkeherstellung zu verwenden. Im Jahr 1977 sei die Kartoffelstärkeerzeugung auf 780 000 t angestiegen; man nehme an, im Wirtschaftsjahr 1978/79 werde eine Menge von 840 000 t erreicht oder wahrscheinlich sogar überschritten werden. Die Maisstärkeerzeugung habe während der Jahre 1974 bis 1976 nicht zugenommen.

d) Der *Rat* hat seiner Gegenerwiderung eine umfassende Untersuchung der den Gestehungspreis der fraglichen Erzeugnisse betreffenden wirtschaftlichen Daten beigefügt, die vom Institut für Landwirtschaft der Universität Göttingen angefertigt wurde und zu dem Ergebnis gelangt, unter den Bedingungen des Wirtschaftsjahres 1978/79 sowie unter Berücksichtigung der Kosten beider Rohstoffe, der jeweiligen Verarbeitungskosten und der Erträge aus den jeweiligen Nebenerzeugnissen sei der Herstellungsprozeß für Maisstärke weniger kostspielig als der für Kartoffelstärke gewesen. Nach diesem Gutachten betrug der Unterschied 12,66 RE/t.

2. Die Begründung der streitigen Verordnungen

a) Die *italienische Regierung* erinnert im Hinblick auf die letzte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1125/78 daran, daß die Einführung der Prämie mit den Schwierigkeiten begründet werde, in denen sich die Kartoffelstärkeindustrie befinde. Zu diesen Schwierigkeiten werde jedoch nichts ausgeführt.

Weiter wird ein Widerspruch zwischen der zweiten und der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1125/78 geltend gemacht, der darin liege, daß jene auf die Urteile des Gerichtshofes Bezug nehme, in denen die Privilegierung eines Erzeugnisses gegenüber einem konkurrierenden Erzeugnis für unzulässig erklärt worden sei, während diese feststelle, daß es notwendig sei, zum Nachteil der Maisstärke eine Prämie für Kartoffelstärke zu gewähren.

Eine letzte Rüge der italienischen Regierung hat die dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1127/78 zum Gegenstand. Ihrer Ansicht nach müßten dort die angeblichen wachsenden Vorteile, die sich für die Maisstärkeindustrie

aufgrund der Nebenerzeugnisse ergeben sollen, näher begründet werden.

b) Der *Rat* trägt vor, aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß man im Hinblick darauf, daß die streitigen Verordnungen Teil einer Gesamtregelung seien, die Rüge des Begründungsmangels nicht nur im Lichte der Begründung der streitigen Verordnungen, sondern auch der Begründung derjenigen Verordnungen prüfen müsse, die durch diese Verordnungen geändert worden seien. Er weist im übrigen darauf hin, daß der Gerichtshof geäußert habe, den Anforderungen in Artikel 190 des Vertrages sei genügt, wenn die Gründe eine Erläuterung der wesentlichen Züge der Maßnahmen enthielten.

Der Rat betont, bei den Auflagen und Schwierigkeiten, von denen in der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1125/78 die Rede sei, handele es sich um die spezifischen Schwierigkeiten der Kartoffelstärkeindustrie. Da diese von Anfang an eine unterschiedliche Behandlung der Kartoffelstärke im Verhältnis zur Maisstärke gerechtfertigt hätten, sei im Hinblick darauf, daß sich die Lage nicht geändert habe, eine eingehende Begründung nicht erforderlich gewesen. Ein weiteres Element, das der eingehenden Begründung nicht bedurft habe, weil es bereits in der Grundverordnung dargelegt gewesen sei, sei der Wettbewerb der Ersatzerzeugnisse chemischen Ursprungs. Als drittes und neues Element nennt der Rat schließlich den Wettbewerbsvorteil, den die Maisstärke dem Wert ihrer Nebenerzeugnisse verdanke; hierauf sei in der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1127/78 im einzelnen eingegangen worden.

Der Rat bemerkt im übrigen, die zweite und die letzte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1125/78 könnten sich schwerlich widersprechen, da sie sich auf zwei unterschiedlichen Bestimmungen bezögen. Die letzte Begründungserwägung und der Artikel 2 dieser Verordnung stünden nicht im Widerspruch zu der in der zweiten Begründungserwägung erwähnten Rechtsprechung des Gerichtshofes: Diese gehe davon aus, daß den fraglichen Erzeugnissen eine gleiche Behandlung zuteil werde; Mais- und Kartoffelstärke seien jedoch von Anfang an unterschiedlich behandelt worden, um zu einem ausgewogenen Verhältnis zu gelangen.

Die Anforderungen, die die Klägerin bezüglich der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1127/78 aufstellt, gehen nach Ansicht des Rates über das bei normativen Rechtsakten Erforderliche hinaus. Daneben betont der Rat, diese Begründungserwägung enthalte mit dem Hinweis auf die Störung des Gleichgewichts zwischen den beiden fraglichen Erzeugnissen wegen des wachsenden Wertes der Nebenerzeugnisse der Maisstärke stillschweigend auch die Aussage, daß andere Faktoren in ihrem Verhältnis zueinander keine tiefgreifende Veränderung erfahren hätten. Er erinnert daran, daß ein Mittel zur Wiederherstellung des verlorenen Gleichgewichts, nämlich die Prämie, genannt worden sei. Es sei daher unbestreitbar, daß die Begründung die wesentlichen Züge der getroffenen Maßnahme erläutere. Nach Ansicht des Rates haben sich für Maisstärke in den letzten Jahren tatsächlich wachsende Vorteile ergeben.

c) Die *italienische Regierung* erwidert in bezug auf die angeblichen Schwierigkeiten der Kartoffelstärkeindustrie, die vom Rat angeführten Elemente seien in der Verordnung nicht erwähnt, und die Behauptungen des Beklagten seien nicht dazu geeignet, die Lücke in der angegriffenen Maßnahme auszufüllen. Im übrigen sei zur Rechtfertigung einer Maß-

nahme, die zum ersten Mal ergriffen werde, eine neue Begründung erforderlich.

Der italienischen Regierung zufolge ist es nicht möglich, den Begründungsmangel in der Verordnung Nr. 1125/78 dadurch zu heilen, daß man die Begründung der Verordnung Nr. 1127/78 verwende, da auch diese unzureichend sei. Außerdem betreffe die Begründung der zuletzt genannten Verordnung die Höhe der Prämie, während es bei der Begründung der Verordnung Nr. 1125/78 um ihre Zweckmäßigkeit gehe; die Verordnung Nr. 1127/78 erwähne diese Zweckmäßigkeit nicht, da sie davon ausgehe, daß diese bereits nachgewiesen sei.

Die italienische Regierung räumt ein, daß sich die zweite und die sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1125/78 auf unterschiedliche Produkte beziehen; dies verhindere jedoch nicht, daß der vom Gerichtshof für Quellmehl herausgestellte Grundsatz dem für Stärkeerzeugnisse behaupteten widerspreche.

3. Die behauptete Verletzung von Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 39 des Vertrages

a) Die *italienische Regierung* ist der Ansicht, wenn zwei verschiedene Erzeugnisse für einen bestimmten Verwendungszweck geeignet seien, eines jedoch von Natur aus teurer als das andere sei, so laufe es der in Artikel 39 Absatz 1 des Vertrages enthaltenen Verpflichtung zur Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft zuwider, durch Gewährung von Beihilfen die Kosten künstlich zu nivellieren.

b) Der *Rat* führt aus, soweit die italienische Regierung den fraglichen Maßnahmen vorwerfe, die Ziele des Artikels 39 nicht in einwandfreier Weise zu verfolgen, decke sich diese Rüge im wesentlichen mit den besonderen Rügen der Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

4. Die behauptete Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag

a) Die *italienische Regierung* trägt bezüglich der Verordnung Nr. 1125/78 vor, die Prämie verändere in unvorhergesehener Art und Weise das gewohnte Verhältnis zwischen den beiden Gewerbezweigen, indem sie den einen auf Kosten des anderen begünstige, und führe dadurch eine Diskriminierung ein.

Was die Verordnung Nr. 1127/78 betrifft, so habe die vor Einführung der streitigen Prämie geltende Regelung zwar keinen ausgewogenen Wettbewerb zwischen den fraglichen Erzeugnissen geschaffen, man habe sie jedoch hinnehmen können, weil sie den betroffenen Industrien das Überleben erlaubt habe. Wenn die Intervention jedoch den Punkt erreiche — was mit der fraglichen Prämie geschehen sei —, an dem die Maisstärkeerzeugung dem Sterben nahegebracht oder gar unterbunden werde, sei sie als diskriminierend anzusehen und führe zur Unwirksamkeit der Maßnahme, die ihre Grundlage bilde.

b) Der *Rat* entgegnet, dieser Vorwurf gehe davon aus, daß man zwei gleichartige Sachverhalte in unterschiedlicher Weise oder zwei unterschiedliche Sachverhalte in gleicher Weise behandelt habe. Im vorliegenden Fall lägen jedoch zwei unterschiedliche Sachverhalte vor, die in unterschiedlicher Art und Weise behandelt würden mit dem Ziel, zwischen verschiedenen Erzeugnissen ein ausgewogenes Verhältnis aufrecht zu erhalten.

c) Die *italienische Regierung* erwidert, man dürfe Vergleichbarkeit von Sachverhalten nicht mit absoluter Gleichartigkeit verwechseln. Ihrer Ansicht nach sind Maisstärke und Kartoffelstärke durchaus vergleichbar: auch Kartoffelstärke könne die Verwendungszwecke erfüllen, für die Maisstärke vorgesehen sei; die Gemeinschaftsregelung gehe davon aus, daß es sich um konkurrierende Erzeugnisse handele.

Nach Ansicht der italienischen Regierung gibt es keine objektiven Gründe für die Rechtfertigung der Diskriminierung. Eine Berufung auf den Wertzuwachs bei den Nebenerzeugnissen von Maisstärke sei in diesem Zusammenhang nicht möglich; denn zwischen 1977 und 1978 sei ein solcher Zuwachs nicht eingetreten, und während der vorangegangenen Jahre, als sich die Nebenerzeugnisse tatsächlich verteuert hätten, habe der Rat auf jeden Preisanstieg mit einer Vergrößerung des „delta real" reagiert. Um eine grundlegende verschiedene, zu der Vergrößerung des „delta real" hinzukommende Maßnahme zu rechtfertigen, hätte es eines anderen Grundes als des behaupteten — und bereits ausgeglichenen — Wertzuwachses bei den Nebenprodukten bedurft.

d) Der *Rat* verweist in seiner Gegenerwiderung auf folgende objektiven Gründe, die eine unterschiedliche Behandlung der beiden streitigen Erzeugnisse rechtfertigen: auf den unterschiedlichen Wert der Nebenerzeugnisse, auf die unterschiedlichen Situationen bei der Beschaffung der Rohstoffe und dem Absatz der Fertigwaren sowie auf die unterschiedlichen Herstellungsbedingungen, die nicht nur durch technische Faktoren, sondern auch durch die jeweiligen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes bestimmt würden. Man könne diesbezüglich nicht einwenden, eine Maßnahme, die gegenüber der bis dahin getroffenen grundlegend verschieden sei und zu dieser hinzutrete, erfordere auch einen verschiedenen Grund. Es stehe dem Rat frei, diejenigen Maßnahmen zu wählen, von denen er glaube, daß sie für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 des Vertrages die geeignetsten seien. Schon die Feststellung, daß es die zuvor erlassenen Maßnahmen nicht erlaubt hätten, diese Ziele zu erreichen, rechtfertige neue Maßnahmen. Ob eine Maßnahme diskriminierend sei, müsse allein aufgrund der objektiven Umstände, die sie rechtfertigten, und der Ziele, die sie verfolge, ermittelt werden.

e) Die *Kommission* äußert sich zu dieser Rüge sowie auch zu der geltend gemachten Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Wegen der anderen Rügen nimmt sie auf die Klagebeantwortung des Rates Bezug.

Der Kommission zufolge wird die unsichere wirtschaftliche Situation der Kartoffelstärke im Verhältnis zur Maisstärke anhand folgender Umstände deutlich: Bei den Nebenerzeugnissen der Maisstärke, deren industrielle Absatzmöglichkeiten zahlreich seien, sei ein Wertzuwachs eingetreten; die Folgeerzeugnisse der Kartoffelstärke hätten dagegen einen sehr geringen Wert und würden hauptsächlich als Tierfutter und Düngemittel verwendet; etwa 80% der erzeugten Kartoffelstärke seien für den technisch-industriellen Bereich bestimmt, daher ihre besonders schwache Stellung gegenüber synthetischen Erzeugnissen; was die Maisstärke betreffe, so betrage dieser Anteil etwa 40%, während 60% auf dem Ernährungssektor Verwendung fänden, wo es einen Wettbewerb chemischer Erzeugnisse nicht gebe; anders als die Maisstärkeindustrie sei die Kartoffelstärkeindustrie nur drei Monate im Jahr beschäftigt und im allgemeinen gezwungen, alle ihre Verträge mit den Erzeu-

gern vor Beginn der Verarbeitung zu schließen; im Gegensatz zu den Maisstärkefabriken seien die Kartoffelstärkefabriken für ihre Rohstoffe völlig auf Gemeinschaftsquellen angewiesen; sie hätten im ürigen schwerwiegende Abwasserprobleme zu bewältigen.

Bemühe man sich darum, es den Naturprodukten zu ermöglichen, dem Wettbewerb chemischer Erzeugnisse standzuhalten, und gleichzeitig innerhalb dieses Bereichs ein ausgeglichenes Verhältnis zu gewährleisten, so verfolge man Ziele, die nach Ansicht der Kommission von Artikel 39 des Vertrages gedeckt sind. Eine Diskriminierung sei nicht gegeben, wenn man eine Beihilfe für ein in ernstlichen Wettbewerbsschwierigkeiten befindliches Erzeugnis gewähre, das in seiner Funktion als Garant von Absatzmöglichkeiten für „empfindliche" landwirtschaftliche Erzeugnisse erhalten werden müsse.

Die Kommission fügt hinzu, die Erstattung bei der Erzeugung sei insbesondere im Hinblick auf den Wertzuwachs bei den Nebenerzeugnissen der Maisstärke nicht mehr in der Lage, ihre Aufgabe zu erfüllen. Aus diesem Grunde habe man sich veranlaßt gesehen, den Kartoffelstärkeerzeugern eine Prämie zu gewähren, mit der gerade angestrebt worden sei, das Gleichgewicht zwischen zwei verschiedenartigen Situationen wieder herzustellen.

5. Der behauptete Ermessensmißbrauch

a) Die *italienische Regierung* trägt im Rahmen dieser Rüge vor, mit der Gewährung der streitigen Prämie benutze man die Agrarpolitik, um Industriepolitik zu treiben.

Ihrer Ansicht nach kann man sich nicht darauf berufen, daß die Prämie ein Mittel zur Unterstützung der Kartoffelerzeuger sei. Entweder sei die Krise der Kartoffelhersteller durch das Fehlen von Rohstoffen bedingt — dann vertrage sich die erlassene Maßnahme nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie über das verfolgte Ziel hinausgehe. Oder aber die Krise sei durch der Kartoffelstärkeindustrie eigene Ursachen bedingt — dann erfordere es der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, daß die Maßnahme nicht auch zu einer Krise für die Maisstärkeindustrie führe.

b) Der *Rat* macht geltend, die betroffenen Industrien gehörten zum landwirtschaftlichen Bereich.

c) Die *italienische Regierung* räumt in ihrer Erwiderung ein, daß die fraglichen Industrien zum landwirtschaftlichen Bereich gehörten. Sie führt weiter aus, wenn es mangels besonderer objektiver Gründe nicht zulässig sei, die Kosten der beiden konkurrierenden Erzeugnisse künstlich zu nivellieren, verletze die Gewährung der Beihilfe für eines der Erzeugnisse allein nicht nur Artikel 39 des Vertrages, sondern stelle auch — soweit sie nicht darauf gerichtet sei, die im Bereich der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse eingetretene Krise zu meistern, sondern die Rentabilität der betreffenden Verarbeitungsindustrie zu verbessern — einen Ermessensmißbrauch dar.

d) Der *Rat* bemerkt in seiner Gegenerwiderung, die vorstehende Behauptung der Klägerin sei dazu geeignet, eine gewisse Verwirrung in die Darlegung der Klagegründe zu tragen. Wenn eingeräumt werde, daß die hier betroffenen Verarbeitungsindustrien zum landwirtschaftlichen Bereich gehören, sei schwerlich einzusehen, welche über die Verletzung des Vertrages und die Verletzung wesentlicher Formvorschriften hinausgehenden Vorwürfe gegen den Rat erhoben werden könnten.

6. Der behauptete offensichtliche Fehler bei der Würdigung der Nebenerzeugnisse

a) Die *italienische Regierung* trägt unter Bezugnahme auf die oben zu 1.a genannten Zahlen vor, der seit 1974 festgestellte beträchtliche Rückgang der Kartoffelstärkeerzeugung sei eine Folge der schlechten Kartoffelernten in Europa sowie des Umstands, daß große Mengen von Kartoffeln, die normalerweise für die Stärkeherstellung bestimmt gewesen seien, wegen der besseren Erlöse anderen Verwendungszwecken zugeführt worden seien.

Die italienische Regierung fügt hinzu, die Maisstärkeerzeugung habe — abgesehen von dem Marktanteilverlust, den sowohl Mais- als auch Kartoffelstärke erlitten hätten — jedes Jahr beständig und regelmäßig zugenommen. Wenn die These, nach der die Kartoffelstärkeindustrie gegenüber der Maisstärkeindustrie benachteiligt sei, zuträfe, hätte sich der von der Kartoffelstärke erlittene Verlust zugunsten der Maisstärke auswirken müssen, was von den Zahlen widerlegt werde.

Die italienische Regierung betont schließlich, der Wert der Nebenerzeugnisse, auf den sich die Verordnung Nr. 1127/78 stütze, sei ohne Berücksichtigung der Kosten errechnet worden, die die Industrie für diese Erzeugnisse habe aufbringen müssen.

b) Nach Ansicht des *Rates* ergibt sich aus den oben zu 1.a zitierten Daten, daß die Maisstärke die Folgen der allgemeinen Wirtschaftskrise auch bei Berücksichtigung der schlechten Kartoffelernten der vergangenen Jahre besser bewältigt habe als die Kartoffelstärke, was bereits beweise, daß es die wertvollere Maisstärkeherstellung den betreffenden Erzeugern weitgehend ermögliche, die Kartoffelstärkeerzeuger vom Markt zu verdrängen. Dieses Ergebnis werde durch die unlängst erfolgte Schließung einiger Kartoffelstärkefabriken sowie durch den Umstand erhärtet, daß die Kartoffelstärkeerzeuger Verluste erlitten oder jedenfalls keine Gewinne mehr machten. Der Rat erinnert in diesem Zusammenhang daran, daß die streitige Prämie erst im Wirtschaftsjahr 1978/79 anzuwenden sei. Was die Zahlenangaben bezüglich des Wertes der Nebenerzeugnisse betreffe, so gingen diese offensichtlich von der stillschweigenden Feststellung aus, daß die Verarbeitungskosten für die beiden fraglichen Erzeugnisse und ihre Nebenerzeugnisse mehr oder weniger gleich hoch seien.

Der Rat kommt zu dem Ergebnis, die streitige Maßnahme stelle keine offensichtliche Überschreitung der Grenzen des Ermessensspielraums dar, über den er vorliegend verfüge, und beruhe auch nicht auf einer offensichtlich fehlerhaften Würdigung der tatsächlichen Situation.

c) Die *italienische Regierung* erwidert, es gehe im vorliegenden Fall nicht um Grenzen des Ermessens, sondern vielmehr um die Ausübung dieses Ermessens auf der Grundlage eines offensichtlichen Irrtums über die tatsächlichen Verhältnisse.

7. Die behauptete Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch die Verordnung Nr. 1127/78

a) Die *italienische Regierung* betont im Rahmen dieser Rüge, der Zweck der fraglichen Verordnung sei die Unterstützung der Kartoffelerzeuger. Zur Erreichung dieses Zwecks sei es nicht notwendig gewesen, das Gleichgewicht zwischen der Maisstärke- und der Kartoffelstärkeindustrie zu verändern. Man hätte die Kartoffelerzeuger auch durch die Anhebung des Mindestpreises für Kartoffeln, die Anhebung der Erstattung bei

der Erzeugung oder die Gewährung einer Prämie begünstigen können.

Unter Bezugnahme auf ihre obigen Ausführungen zu 1.a fügt die italienische Regierung hinzu, ein Teil der Belastungen, die im Laufe der letzten vier Jahre der Maisstärkeindustrie auferlegt worden seien, sei der Gemeinschaft zugute gekommen. Ihrer Ansicht nach stelle dieser Betrag eine versteckte Abgabe zugunsten der Gemeinschaft dar, so daß bereits die Regelung, die der streitigen Verordnung vorangegangen sei, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen habe.

b) Der *Rat* entgegnet, falls man der zutreffenden Ansicht folge, daß die Prämie gerade das Gleichgewicht zwischen Mais- und Kartoffelstärke sichere, müsse die Rüge der italienischen Regierung bereits an diesem Punkt scheitern. Räume man weiterhin ein, daß es der Zweck der Verordnung sei, bestimmten Gruppen landwirtschaftlicher Erzeuger, denen man ein angemessenes Einkommen zu gewährleisten wünsche, einen bedeutenden Absatzmarkt zu sichern, so kämen die von der italienischen Regierung empfohlenen Lösungen nicht in Betracht.

Die Gewährung einer höheren Erstattung für Kartoffelstärke, verbunden mit einer entsprechenden Anhebung der Erstattung für Maisstärke, verändere die Wettbewerbsstellung des einen Erzeugnisses im Verhältnis zu dem anderen nämlich nicht im geringsten; die Gewährung einer Prämie allein an die Kartoffelerzeuger löse nicht das Problem der finanziellen Schwierigkeiten der Kartoffelstärkehersteller und vermindere auch nicht ihre Benachteiligung im Verhältnis zu den Maisstärkeherstellern aufgrund der geringeren Erlöse aus den Nebenerzeugnissen.

c) Die *italienische Regierung* erwidert, wenn — wie es der Rat behaupte — die Prämie das Gleichgewicht zwischen Mais- und Kartoffelstärke sichere, so bedeute das noch nicht, daß das verwendete Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck stehe. Außerdem werde diese Behauptung durch die von der italienischen Regierung vorgebrachten Argumente widerlegt, aus denen sich ergebe, daß die Prämie die Herstellungskosten der Maisstärkeindustrie künstlich über diejenigen der Kartoffelstärkeindustrie hinausgetrieben habe.

Behaupte man, die Anhebung der Erstattung verändere nicht die jeweilige Wettbewerbsstellung der fraglichen Erzeugnisse, so laufe das nach Ansicht der italienischen Regierung darauf hinaus, zu vergessen, daß sich aus einer Anhebung der Erstattung eine Anhebung der Subvention zugunsten der Kartoffelerzeuger ergebe. Behaupte man, eine diesen gewährte Prämie löse nicht die Schwierigkeiten der Kartoffelstärkeindustrie, so laufe dies darauf hinaus zu vergessen, daß der Zweck, in Beziehung zu dem die Verhältnismäßigkeit des verwendeten Mittels zu beurteilen sei, eine Beihilfe für die Kartoffelerzeuger sei. Behaupte man schließlich, daß die von der italienischen Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen die geringeren Erlöse der Kartoffelstärkehersteller nicht im geringsten aufbessern würden, so laufe dies darauf hinaus zu vergessen, daß diese Benachteiligung, wie die italienische Regierung dargelegt habe, überhaupt nicht bestehe.

d) Der *Rat* bemerkt in seiner Gegenerwiderung, da die Verteilung der Belastungen nicht diskriminierend sei, sei im vorliegenden Fall eines der für die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit kennzeichnenden Elemente nicht vorhanden. Außerdem werde bereits durch die in der Klagebeantwortung des Rates enthaltenen Argumente bewiesen, daß die Einführung der Prämie zu-

gunsten der Kartoffelstärkeindustrie die einzige angemessene Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Zieles gewesen sei. Das zweite Element, das nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für die Verletzung des genannten Grundsatzes kennzeichnend sei, fehle daher ebenfalls.

Was die angebliche versteckte Abgabe betrifft, die die Maisstärkeindustrie belaste, weil sich ihr Beschaffungspreis erhöht habe, so trägt der Rat vor, aus seinen Ausführungen ergebe sich, daß der Beschaffungspreis der Kartoffelstärkeindustrie prozentual stärker gestiegen sei als der der Maisstärkeindustrie. Es sei jedenfalls schwerlich einzusehen, daß die durch Veränderungen der Agrarpreise verursachte Erhöhung des Beschaffungspreises für Maisstärke als versteckte Abgabe anzusehen sein solle.

e) Die *Kommission* erklärt, man könne im Hinblick auf ihre obigen Ausführungen (4.e) auf die umstrittene Maßnahme nicht verzichten — es sei denn, man wolle den Kartoffelerzeugern der Gemeinschaft einen lebenswichtigen Absatzmarkt nehmen. Denn die Gewährung einer höheren Erstattung für Kartoffelstärke verbunden mit einer entsprechenden Anhebung bei Maisstärke ändere, abgesehen davon, daß die Erstattung an die Kartoffelerzeuger gezahlt werden müßte, nichts an der Situation; durch die unmittelbare Gewährung einer Prämie an diese Erzeuger ließen sich die Schwierigkeiten der Kartoffelstärkehersteller nicht beheben. Nach Ansicht der Kommission bringe die Prämie für die Kartoffelstärkeerzeuger keinen Nachteil für die Maisstärkeerzeuger mit sich; diese seien bereits hinreichend begünstigt, um die Auswirkungen einer Prämie abfangen zu können, die jedenfalls nur begrenzten Umfangs sei und den Nachteil der Kartoffelstärke gegenüber der Maisstärke (rd. 20 RE/t) nur teilweise abdecke. Die Prämie sei im übrigen nur für das laufende Wirtschaftsjahr vorgesehen.

Zu den Herstellungskosten bemerkt die Kommission, es sei selbst bei Zugrundelegung der Zahlenangaben der italienischen Regierung höchst unwahrscheinlich, daß von der Erhöhung lediglich die Maisstärke und nicht in gleichem Maße die Kartoffelstärke betroffen sei. Räume man das ein, so breche die gesamte Argumentation der italienischen Regierung unvermeidlich zusammen.

Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, daß die Gewährung einer Prämie zugunsten der Kartoffelstärkeerzeuger keine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darstelle. Sie fügt hinzu, die wirtschaftlichen Daten, auf die sich ihre Argumentation gründe, seien seinerzeit im Rahmen des Rates den Mitgliedstaaten zur Stellungnahme unterbreitet und von keiner der Delegation, auch nicht der italienischen, in Frage gestellt worden; das stelle einen zusätzlichen Beweis für ihre Richtigkeit dar.

8. a) Die *italienische Regierung* vertritt in ihrer Erwiderung die Ansicht, die Produktionsabgabe für Isoglucose, die Gegenstand der Urteile des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1978 in der Rechtssache 125/77 (Koninklijke Scholten-Honig/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten) sowie in den verbundenen Rechtssachen 103 und 145/77 (Royal Scholten-Honig und Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce-Slg. 1978, 1991 bzw. 2037) gewesen sei, und das Anwachsen der Herstellungskosten der Maisstärke seien einander in hohem Maße gleichzustellen.

b) Der *Rat* bemerkt dazu in seiner Gegenerwiderung, es gehe wohl nicht an, sich auf die Grundsätze zu berufen, die

der Gerichtshof in bezug auf eine Produktionsabgabe festgelegt habe, die ausdrücklich als solche eingeführt worden sei, um so zu einer Ausdehnung dieser Rechtsprechung auf eine völlig andere wirtschaftliche Situation zu gelangen, die durch einen Unterschied der Beschaffungspreise gekennzeichnet sei, der sich aus den Entscheidungen des Rates bezüglich der Festsetzung der Agrarpreise ergeben habe.

IV — Mündliche Verhandlung

1. In der Sitzung vom 15. Mai 1979 haben die italienische Regierung, vertreten durch Rechtsanwalt M. Cevaro, der Rat, vertreten durch Herrn Daniel Vignes, Beistand: Herr A. Sacchettini, und die Kommission, vertreten durch Herrn C. Maestripieri, mündliche Ausführungen gemacht.

2. Der Gerichtshof hatte die Parteien aufgefordert, sich in der Sitzung zu der Frage zu äußern, ob — und gegebenenfalls in welchem Maße — die Anwendung des Artikels 174 Absatz 2 des Vertrages ins Auge zu fassen sei, falls der Gerichtshof dem Antrag der italienischen Regierung stattgeben sollte.

Die *italienische Regierung* hat geantwortet, einer Zurückerstattung bereits geleisteter Zahlungen stehe nichts im Wege. Eine erfolgreiche Berufung auf den Grundsatz „factum infectum fieri nequit" sei aus drei Gründen nicht möglich.

— Seit dem Beginn der Prämienzahlung sei nicht einmal ein Jahr vergangen, so daß man nicht von wohlerworbenen oder gefestigten vermögenswerten Rechten sprechen könne.

— Auch subjektiv gesehen sei den Personen, die die Beihilfe erhalten hätten, sehr wohl bewußt gewesen, daß die deren rechtliche Grundlage darstellenden Verordnungen umstritten seien und daß sie möglicherweise zur Zurückerstattung der empfangenen Beträge verpflichtet sein könnten.

— Die Zurückerstattung der rechtsgrundlos gezahlten Beträge lasse sich ohne weiteres mit Hilfe einer Verrechnung durchführen, die im nächsten Wirtschaftsjahr zwischen den Sollsalden der Kartoffelstärkehersteller und deren Forderungen auf Erstattungen bei der Erzeugung für Kartoffelstärke vorgenommen werden könne.

Der *Rat* hat in diesem Zusammenhang bemerkt, falls der Gerichtshof die Verordnung Nr. 1125/78 ohne weitere Maßgabe aufheben sollte, müßten die Kartoffelstärkeerzeuger die Prämie zurückzahlen; in diesem Fall seien deren wohlerworbenen Rechte zu berücksichtigen. Es bedürfe jedoch einer Entscheidung des Rates, um die Rückforderung dieser Beträge zu ermöglichen. Sollte sich der Gerichtshof darauf beschränken, für Recht zu erkennen, daß die Prämie erst vom Zeitpunkt des Urteils an nicht mehr gezahlt werden dürfe, könne man die Auffassung vertreten, daß den Maisstärkeherstellern eine Entschädigung für ihre Diskriminierung zu zahlen sei, dies allerdings nur unter der Voraussetzung, daß der Gerichtshof Artikel 215 des Vertrages, insbesondere im Hinblick auf das Vorhandensein eines Schadens, zugunsten der Maisstärkeerzeuger für anwendbar erkläre.

Die *Kommission* hat vorgetragen, es verstoße gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, die Kartoffelstärkehersteller zur Rückzahlung der Prämie zu verpflichten.

3. Die *italienische Regierung* hat weiter erklärt, die auf Veranlassung des Rates

vom Institut für Landwirtschaft der Universität Göttingen durchgeführte Untersuchung erlaube es nicht, die in der vorliegenden Rechtssache streitigen Probleme zu lösen. Der Gerichtshof müsse ein zusätzliches Gutachten einholen.

Der *Rat* hat die Einholung eines weiteren Gutachtens nicht für notwendig erachtet.

4. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 13. Juni 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit am 31. Juli 1978 gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaften erhobener Klage hat die Regierung der Italienischen Republik die Aufhebung der in den Verordnungen des Rates Nr. 1125/78 vom 22. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide und Nr. 1127/78 vom 22. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 2742/75 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis (ABl. 1978, L 142, S. 21 und 24) enthaltenen Bestimmungen über die Zahlung einer Prämie an die Kartoffelstärkehersteller beantragt.

2 Der beklagte Rat hat, unterstützt von der Kommission als Streithelferin, die Abweisung dieser Klage beantragt.

3 Die Verordnung Nr. 1125/78 spricht in ihrer letzten Begründungserwägung von den „Auflagen und Schwierigkeiten, denen sich die Kartoffelstärkeindustrie gegenübersieht", die „... zu einer Störung des Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Stärkeherstellern führen [könnten]", und sieht in Artikel 2 die Einfügung einer Bestimmung in die Grundverordnung für Getreide (Nr. 2727/75) vor, mit der die Einführung einer Prämie für die Kartoffelhersteller ermöglicht wird. In Anwendung dieser Bestimmung sieht die Verordnung Nr. 1127/78 in Artikel 3 vor, daß die Mitgliedstaaten den Herstellern von Kartoffelstärke eine Prämie von 10,00 Rechnungseinheiten je Tonne Kartoffelstärke zahlen.

4 Die streitigen Bestimmungen sind Teil der Gemeinschaftsregelung für Stärkeerzeugnisse, die namentlich den Zweck verfolgt, es Erzeugnissen aus Rohstoffen landwirtschaftlichen Ursprungs zu ermöglichen, dem Wettbewerb

synthetischer Produkte standzuhalten. Dieses Ziel wird insbesondere mit der Gewährung von Erstattungen bei der Erzeugung verfolgt. Die Höhe dieser Erstattungen wird in einer Weise festgesetzt, daß das Gleichgewicht zwischen konkurrierenden Erzeugnissen wie Maisstärke und Kartoffelstärke gewahrt bleibt. Das Gleichgewicht, das herkömmlicherweise zwischen diesen beiden Erzeugnissen herrscht, rührt im wesentlichen daher, daß, obwohl der Rohstoff der Maisstärke teurer ist als der der Kartoffelstärke und die Herstellungskosten vergleichbar sind, der Wert der Nebenerzeugnisse der Maisstärke den der Nebenerzeugnisse der Kartoffelstärke übersteigt, so daß die jeweiligen Gestehungspreise der beiden Erzeugnisse kaum voneinander abweichen. Der Rechtsstreit geht darauf zurück, daß durch die angegriffenen Verordnungen eine Prämie bei der Erzeugung allein für Kartoffelstärke eingeführt wurde, bei gleichzeitiger Beibehaltung des Systems vergleichbarer Erstattungen zugunsten der beiden Erzeugnisse.

Zur Zulässigkeit

5 Der Rat hält die Klage für unzulässig, weil Italien den fraglichen Verordnungen im Rat ebenso vorbehaltlos zugestimmt habe wie auch der italienische Vertreter in der Beratung im Verwaltungsausschuß „Getreide" den inzwischen mit der Verordnung Nr. 1809/78 der Kommission vom 28. Juli 1978 zur Festlegung von Regeln für die Zahlung einer Prämie an Erzeuger von Kartoffeln (ABl. 1978, L 205, S. 69) in Kraft getretenen Ausführungsmaßnahmen.

6 Dieser Unzulässigkeitseinwand greift nicht durch. Artikel 173 Absatz 1 des Vertrages eröffnet jedem Mitgliedstaat das Recht, mittels einer Aufhebungsklage die Rechtmäßigkeit einer jeden Ratsverordnung anzufechten, ohne daß die Ausübung dieses Rechts von der Haltung abhinge, die die im Rat versammelten Vertreter der Staaten bei der Annahme der fraglichen Verordnung eingenommen haben.

Zur Begründetheit

Zur Begründung der streitigen Verordnung

7 Die Klage der italienischen Regierung ist auf eine Reihe von Rügen gestützt, deren erste einen angeblichen Begründungsmangel zum Inhalt hat. Im Hin-

blick auf die Verordnung Nr. 1125/78 macht die Regierung zum einen geltend, die Begründung sei unzureichend, weil sie nicht erkennen lasse, welcher Art die Schwierigkeiten der Kartoffelstärkeindustrie seien, und trägt zum anderen vor, die Begründung sei widersprüchlich, indem sie einerseits betone, die Erstattungsregelung müsse konkurrierende Erzeugnisse gleichmäßig behandeln, andererseits jedoch erkläre, die privilegierte Behandlung der Kartoffelstärke durch die Gewährung einer Prämie sei erforderlich. Zur Verordnung Nr. 1127/78 trägt die Regierung vor, deren Begründungserwägungen verwiesen lediglich auf den Wert der Nebenerzeugnisse der Maisstärkeherstellung, ohne jedoch auf diesen Wert oder die — nicht unverändert gebliebenen — Herstellungskosten einzugehen.

8 Hierzu ist daran zu erinnern, daß, wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung für Recht erkannt hat, bei Rechtsakten mit allgemeinem Anwendungsbereich, insbesondere Verordnungen, den Anforderungen von Artikel 190 EWG-Vertrag genügt ist, wenn die angeführten Gründe eine Erläuterung der wesentlichen Züge der von den Organen getroffenen Maßnahmen enthalten, und es keiner besonderen Begründung sämtlicher Einzelheiten bedarf, die eine bestimmte Maßnahme mit sich bringen kann, wenn jene sich in dem systematischen Rahmen der Gesamtregelung halten.

9 Im vorliegenden Fall entspricht die Begründung der zu erörternden Verordnungen diesen Anforderungen. In der Verordnung Nr. 1125/78, durch die die Möglichkeit zur Einführung der streitigen Prämie geschaffen wurde, heißt es in der letzten Begründungserwägung, „die Auflagen und Schwierigkeiten, denen sich die Kartoffelstärkeindustrie gegenübersieht, könnten zu einer Störung des Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Stärkeherstellern führen". Nach dem Wortlaut derselben Begründungserwägung folgt daraus, daß „es ... sich ... als erforderlich erweisen [kann], die Zahlung einer Prämie an die Kartoffelhersteller vorzusehen". Diese Begründung steht in keiner Weise im Widerspruch zu der zweiten Begründungserwägung, in der der Grundsatz der Gleichbehandlung für Erzeugnisse mit den gleichen Absatzmärkten hervorgehoben wird, da namentlich das Fehlen einer gemeinsamen Marktorganisation für Kartoffeln bei diesem Erzeugnis zu einer besonderen Situation führen kann, die spezifische Maßnahmen zur Herbeiführung einer tatsächlichen Gleichheit mit den unter die gemeinsame Marktorganisation für Getreide fallenden Erzeugnissen erforderlich macht.

10 Die Begründung der Verordnung Nr. 1127/78, mit der die Prämie eingeführt und ihre Höhe festgesetzt wurde, genügt ebenfalls den Anforderungen von Artikel 190 des Vertrages. Denn die dritte Begründungserwägung stellt klar, daß die Zahlung einer Prämie an die Kartoffelstärkeerzeuger erforderlich ist, um zur Berücksichtigung „der wachsenden Vorteile, die sich für die Maisstärkeindustrie, insbesondere aufgrund der bei der Herstellung von Stärke aus Mais gewonnenen Nebenerzeugnisse, ergeben" zwischen den Preisen für Kartoffelstärke und Maisstärke ein ausgeglichenes Verhältnis zu wahren. Da somit auf den Unterschied zwischen den beiden Industriezweigen hingewiesen wird, ist es nicht erforderlich, in der Begründung die weiteren Einzelheiten auszuführen.

Zur Würdigung der wirtschaftlichen Daten

11 Mit einer weiteren Rüge, die insbesondere die Verordnung Nr. 1127/78 betrifft, wird geltend gemacht, der Rat habe bei der Würdigung bestimmter wirtschaftlicher Faktoren, auf die er sich bei der Einführung der streitigen Prämie stütze, einen offensichtlichen Fehler begangen.

12 Die Klägerin trägt in diesem Zusammenhang vor, das Gleichgewicht, das bei der Einführung der Erstattungen bei der Erzeugung im Jahr 1967 zwischen den Gestehungspreisen für Maisstärke und Kartoffelstärke bestanden habe, sei im Jahr 1978 — namentlich infolge der Erhöhung der Kosten der Verarbeitung von Mais zu Maisstärke — verschwunden gewesen. Die italienische Regierung behauptet dazu, die Kosten der Maisstärkeindustrie, die sie für das Jahr 1967 mit 58 RE/t beziffert, seien im Jahr 1978, was die italienische Industrie betreffe, auf 86 RE/t gestiegen; für die Gemeinschaft schätzt sie die entsprechenden Kosten auf durchschnittlich 77 RE/t. Der Rat hingegen behauptet, die Kosten der Maisstärkeindustrie hätten sich im Jahr 1967 nur auf 39 RE/t belaufen und seien im Jahr 1978 auf 49 RE/t gestiegen.

13 Die Regierung trägt weiter vor, der Rat habe, als er den Wert der Nebenerzeugnisse der Maisstärke in Betracht gezogen und für das Jahr 1978 mit 79 RE/t Maisstärke angesetzt habe, lediglich die Erlöse aus dem Verkauf der Nebenerzeugnisse berücksichtigt, ohne die besonderen Herstellungskosten für diese Erzeugnisse abzuziehen, und sei so zu einer Überbewertung des Unterschieds zwischen deren Wert und dem mit 22 RE/t angesetzten Wert der Nebenerzeugnisse der Kartoffelstärke gelangt. Der Rat hält diesem Einwand entgegen, die besonderen Herstellungskosten für Nebenerzeugnisse

seien in den Berechnungen zwar nicht ausdrücklich genannt, die angeführten Zahlen gingen jedoch von der stillschweigenden Feststellung aus, daß sich die Herstellungskosten in vergleichbarer Weise entwickelt hätten und mehr oder weniger gleich hoch seien.

14 Zu diesen Argumenten der Parteien ist zunächst festzuhalten, daß das Ziel der fraglichen Gemeinschaftsregelung, nämlich sicherzustellen daß die Marktordnung auf das Gleichgewicht zwischen den konkurrierenden Erzeugnissen Rücksicht nimmt, für den Rat die Notwendigkeit mit sich bringt, eine komplexere wirtschaftliche Situation zu beurteilen. Wenn sich auch bestimmte Elemente dieser Situation nach objektiven Kriterien ermitteln lassen — so z. B. die Preise der Rohstoffe, die sich unmittelbar aus der Marktorganisation für Getreide ergeben —, gibt es doch auch andere, deren genaue Erfassung größere Schwierigkeiten bereitet. Das gilt insbesondere für die Herstellungskosten in einer Industrie wie der im vorliegenden Fall betroffenen, die durch eine große Anzahl von Unternehmen unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher wirtschaftlicher Struktur in verschiedenen Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist. In einem solchen Fall erstreckt sich das Ermessen, über das der Rat bei der Würdigung einer komplexen wirtschaftlichen Situation verfügt, nicht allein auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Vorschriften, sondern bis zu einem gewissen Grade auch auf die Ermittlung der zugrundeliegenden Daten, was insbesondere bedeutet, daß es dem Rat freisteht, sich gegebenenfalls auf globale Feststellungen zu stützen.

15 Für den Beweis, daß der Rat bei der Bestätigung des ihm zustehenden Ermessens einen schweren Fehler begangen hat, wären Unterlagen erforderlich, die gesicherter und unbestreitbarer sind als diejenigen, die die italienische Regierung im Laufe des Verfahrens vorgelegt hat. Im vorliegenden Fall obliegt die Beweislast der italienischen Regierung um so mehr, als diese Gelegenheit hatte, durch ihre Vertreter im Rat zu der Beurteilung der wirtschaftlichen Situation, die den Ausgangspunkt für die angegriffenen Verordnungen darstellte, mitzuwirken.

16 Es kommt hinzu, daß die Höhe der Prämie — gemessen an den verschiedenen Faktoren, die beim Zustandekommen des Gestehungspreises der fraglichen Erzeugnisse mitwirken — nicht geeignet erscheint, eine grundlegende Änderung des Wettbewerbsverhältnisses zwischen Mais- und Kartoffelstärke herbeizuführen. Es ist in diesem Zusammenhang festzustellen, daß die Klägerin, die zu Beginn des Verfahrens — als sie die Aussetzung der streitigen

Maßnahme beantragte (vlg. Beschluß vom 28. August 1978 — Slg. 1978, 1745) — schwere und nicht wiedergutzumachende wirtschaftliche Schäden für die Maisstärkeindustrie vorausgesagt hatte, in der Folge nicht in der Lage war, irgendeinen Beweis zur Stütze für ihre Behauptungen zu erbringen.

17 Aus diesen Gründen kann der auf einen angeblichen offensichtlichen Fehler bei der Würdigung der wirtschaftlichen Faktoren gestützten Rüge nicht stattgegeben werden.

Zur Beachtung der Artikel 39 und 40 des Vertrages

18 Die italienische Regierung wirft den fraglichen Verordnungen weiter vor, sie verfolgten die Ziele des Artikels 39 nicht in einwandfreier Weise und enthielten eine gegen Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages verstoßende Diskriminierung. Die zur Begründung dieser beiden Rügen vorgebrachten Argumente ähneln sich in ihrem Kern so stark, daß es sich empfiehlt, sie zusammen zu prüfen. Mit ihnen wird geltend gemacht, die streitige Prämie ziele darauf ab, einen einzigen Industriezweig, nämlich die Kartoffelstärkeindustrie, auf Kosten der Maisstärkeindustrie zu begünstigen.

19 Unstreitig fallen sowohl die Kartoffel- als auch die Maisstärke als Verarbeitungsprodukte landwirtschaftlicher Erzeugnisse unter die Agrarpolitik. Die Prämie bei der Erzeugung eines dieser beiden Produkte, der Kartoffelstärke, zielt darauf ab, die Rentabilität dieses Industriezweigs zu wahren und den Landwirten dadurch mittelbar die Erhaltung des Absatzmarktes für ein Agrarerzeugnis zu sichern, dessen Bedeutung für die Landwirtschaft in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft nicht zu übersehen ist. Es kann daher nicht bestritten werden, daß die streitige Maßnahme den in Artikel 39 des Vertrages aufgeführten Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik dient.

20 Es trifft zwar zu, daß die streitige Prämie einem einzigen Industriezweig gewährt wird und dabei ein konkurrierender Zweig ausgeschlossen bleibt; diese unterschiedliche Behandlung bedeutet jedoch nicht eine Diskriminierung im Sinne des Vertrages. Die Prämie wird eingeführt, um den besonderen Schwierigkeiten zu begegnen, die der Rat auf dem Kartoffelstärkesektor in der Folge einer für dieses Gebiet ungünstigen Entwicklung bestimmter wirtschaftlicher Faktoren — namentlich des Wertes der Nebenerzeugnisse der beiden Hauptprodukte — festgestellt hatte. Die unterschiedliche Behandlung kann nicht als diskriminierend angesehen werden.

21 Aus dem Voranstehenden ergibt sich, daß den auf die Nichtbeachtung der Artikel 39 und 40 des Vertrages gestützten Rügen nicht stattgegeben werden kann.

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

22 Die italienische Regierung wirft der Verordnung Nr. 1127/78 schließlich vor, sie verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der verlange, daß die Auferlegung von Belastungen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu verwirklichenden Ziel stehe. Sie trägt in diesem Zusammenhang vor, das mit der Einführung der streitigen Prämie verfolgte Ziel sei die Begünstigung der Kartoffelanbauer gewesen. Dieses Zeil habe durch andere Mittel als die Prämie für die Hersteller von Kartoffelstärke erreicht werden können, deren tatsächliche Auswirkung es gewesen sei, der Maisstärkeindustrie im Hinblick auf das Konkurrenzverhältnis zwischen den beiden Industriezweigen eine neue Belastung aufzuerlegen.

23 Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß es nicht Zweck der Prämie bei der Herstellung von Kartoffelstärke war, den Landwirten einen höheren Erlös zu verschaffen, sondern die Rentabilität der Kartoffelstärkeindustrie zu erhalten und so traditionelle Absatzmöglichkeiten für die Kartoffelerzeugung zu sichern, soweit ihr keine anderen Absatzmärkte offenstehen. Die Einführung der streitigen Prämie unter den gegebenen wirtschaftlichen Bedingungen kann nicht als unverhältnismäßig im Hinblick auf den erstrebten Zweck angesehen werden; diese Rüge ist daher zurückzuweisen.

24 Da keine der von der Klägerin geltend gemachten Rügen einer Prüfung standhält, ist die Klage abzuweisen.

Kosten

25 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrer Klage keinen Erfolg hat, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 13. JUNI 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Mit Problemen der Erstattung bei der Erzeugung im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide und damit zusammenhängenden Fragen hatte sich der Gerichtshof schon wiederholt zu befassen. Ich kann mich deshalb bei der Einleitung meiner heutigen Schlußanträge auf folgende Hinweise beschränken.

Diese seit vielen Jahren bestehende und gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 2727/75 (ABl. L 281 vom 1. 11. 1975, S. 1) fakultative Erstattungsregelung hat das Ziel, die Stärkeindustrie in der Gemeinschaft, die — durch Marktordnungsmaßnahmen — verteuertes Ausgangsmaterial zu verarbeiten hat, wettbewerbsfähig zu erhalten gegenüber Drittlandsproduzenten, die sich zu meist günstigeren Weltmarktbedingungen ver-