gen der Verordnung Nr. 2158/76 über die Modalitäten der Wiedereinziehung der für die Isoglukoseherstellung geleisteten Erstattungen bei der Erzeugung für die zwischen dem 1. August und dem 3. September 1976 gezahlten Erstattungen.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

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

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 20. JUNI 1978

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In den Verfahren, die uns heute beschäftigen, geht es um ein Erzeugnis mit der Bezeichnung „Isoglukose", das uns auch schon in der Rechtssache 101/76 (Koninklijke Scholten-Honig NV/Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 5. Mai 1977, Slg. 1977, 797) begegnet ist.

Isoglukose ist ein neuartiger, Anfang der siebziger Jahre in den Vereinigten Staaten erfundener Süßstoff in flüssiger Form, von dem 100 kg ungefähr einer Menge von 71 kg Weißzucker entsprechen. Er wird aus Stärke, die entweder aus Mais, aus Weizen oder aus Kartoffeln gewonnen werden kann, hergestellt. In der Gemeinschaft kommt als Ausgangsmaterial überwiegend Mais, zu einem geringeren Teil Getreide in Betracht, wobei die im Verfahren gemachten Zahlenangaben zwischen 70 und 85 % für Mais und 15 bis 30 % für Getreide schwanken. Vom Herbst 1977 an wurde allerdings — wie uns versichert wurde — nur noch Mais als Ausgangsprodukt verwendet, der, weil die Gemeinschaftsproduktion defizitär ist, zu 50 % eingeführt werden muß. Verwendet wird Isoglukose bei der industriellen Herstellung von Nahrungsmitteln, wo sie an die Stelle flüssigen Zuckers treten kann.

In der Gemeinschaft wird Isoglukose einmal von der holländischen Gesellschaft Koninklijke Scholten-Honig hergestellt, die nach dem Erwerb einer Lizenz im Jahre 1972 und nach dem Bau einer Versuchsanlage im September 1973 die Produktion aufgenommen und im September 1975 nach der Vergröße-

rung ihrer Betriebsstätten ausgeweitet hat. Inzwischen hat die Scholten-Gruppe allerdings, wie wir in der mündlichen Verhandlung erfahren haben, mit Wirkung vom 7. März 1978 die Zahlungen eingestellt, und es ist offenbar eine Aufteilung der Gruppe im Gange. Isoglukose wird ferner von der belgischen Gesellschaft G. R. Amylum NV, der Klägerin eines der in meinen anschließenden Schlußanträgen zu behandelnden Schadenersatzprozesse (Rechtssache 116/77), produziert. Diese Gesellschaft hat gleichfalls schon früh, nämlich im Februar 1972, die Produktion begonnen und ihre Anlagen ebenfalls im Jahre 1975 erweitert. Außerdem hat die Tochtergesellschaft der Koninklijke Scholten-Honig NV, die Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd., im Jahre 1973 den Bau einer Produktionsanlage für Isoglukose mit einer Jahreskapazität von 85 000 t beschlossen und in Tilbury im Oktober 1974 begonnen. Schließlich hat auch die englische Gesellschaft Tunnel Refineries in den vergangenen Jahren beträchtliche Investitionen für die Isoglukoseherstellung im Zusammenhang mit einer bereits existierenden Stärkefabrik gemacht. Die geschaffenen Kapazitäten werden offenbar zu einem Teil seit Januar 1976 ausgenutzt.

Für die Herstellung von Isoglukose sind zwei Gruppen von Gemeinschaftsvorschriften von Bedeutung, deren Gültigkeit im gegenwärtigen Verfahren untersucht werden soll. Die eine betrifft die Gewährung von Produktionserstattungen bei der Herstellung von Stärkeerzeugnissen, die andere die Herauslösung der Isoglukose aus der Marktordnung für Zucker und die Schaffung gemeinsamer besonderer Vorschriften für dieses Produkt, namentlich die Erhebung einer Produktionsabgabe auf seine Herstellung.

Im einzelnen muß man dazu — zum Teil war davon schon im Verfahren 101/76 die Rede — folgendes wissen:

Artikel 11 der Verordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide vom 29. Oktober 1975 (ABl. 1975, L 281, S. 1) sieht vor, daß eine Erstattung bei der Erzeugung gewährt werden kann

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

b) für Kartoffelstärke,

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

Artikel 11 Absatz 3 bestimmt, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die Regeln für die Durchführung dieses Artikels und den Betrag der Erstattung bei der Erzeugung festlegt. Dies ist in der Verordnung Nr. 2742/75 vom 29. Oktober 1975 (ABl. 1975, L 281, S. 57) über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis geschehen, die durch die am 1. August 1976 in Kraft getretene Verordnung Nr. 1862/76 vom 27. Juli 1976 (ABl. 1976, L 206, S. 3) geändert wurde. Wegen der Erhöhung des Schwellenpreises für Mais sah letztere Verordnung eine Erhöhung der Produktionserstattungen für das Wirtschaftsjahr 1976/77 vor. Für Stärkeerzeugnisse, die zur Herstellung von Isoglukose bestimmt sind, wurden allerdings — und darum geht es unter anderem im vorliegenden Verfahren — die Erstattungssätze des Wirtschaftsjahres 1975/76 beibehalten und Erstattungen mit Wirkung vom 1. August 1977 nicht mehr gewährt. Dies wird in der Weise vollzogen, daß die an alle Stärkehersteller gezahlte Erstattung insoweit von den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten wiedereingezogen wird, als aus der Stärke Isoglukose gewonnen wird. Anwendungsvorschriften enthält die Kommissionsverordnung Nr. 2158/76 vom

31. August 1976 (ABl. 1976, L 241, S. 21). Diese traten dem Artikel 4 der Verordnung zufolge am 3. Sepember 1976 in Kraft und waren ab 1. August 1976 anzuwenden.

Im Zusammenhang mit der besonderen Marktorganisation für Isoglukose sind zunächst einige Grundsätze der Zuckermarktordnung in Erinnerung zu bringen, von der die Isoglukose ursprünglich erfaßt wurde, da sie in die ausdrücklich in Artikel 1 der Verordnung Nr. 3330/74 vom 19. Dezember 1974 (ABl. 1974, L 359, S. 1) erwähnten Tarifstellen 17.02 D und 17.05 D einzuordnen ist.

Die Zuckermarktordnung enthält eine Quotenregelung, die noch bis Ende Juni 1980 gilt. Ihr zufolge besteht für jedes Mitgliedsland eine Grundquote, die auf die Hersteller aufzuteilen ist. In Höhe dieser Grundquote (Zucker A) gilt eine Absatz- und Preisgarantie; staatliche Interventionsstellen nehmen den Zucker zum Interventionspreis ab, der in der Regel über dem Weltmarktpreis liegt. Daneben gibt es eine jährlich festzulegende und in einem Prozentsatz der Grundquote ausgedrückte Höchstquote (Zukker B). Auch dafür — in den Wirtschaftsjahren 1976/77 und 1977/78 betrug die Höchstquote 135 %, für das Wirtschaftsjahr 1978/79 wurde sie auf 127,5 % herabgesetzt — besteht eine Preisgarantie. Allerdings wird von den Produzenten ein Beitrag zu den Interventions- und Exportkosten — A- und B-Zucker kann mit Erstattung exportiert werden — verlangt, wobei die Gesamtverluste, die durch die Vermarktung des den Verbrauch übersteigenden Zuckers entstehen, durch die produzierten B-Zuckermengen geteilt werden. Insgesamt freilich darf der Beitrag nicht höher als 30 % des Interventionspreises sein, was für das Wirtschaftsjahr 1977/78 eine Höchstgrenze von 9,85 RE pro 100 kg Weißzucker bedeutet. Zucker, der über die Höchstquote hinaus produziert wird (C-Zucker), darf grundsätzlich — außer bei Knappheit in der Gemeinschaft wie in den Jahren 1974 und 1975 — nur auf dem Weltmarkt und zu den dort geltenden Preisen abgesetzt werden.

Aus der Zuckermarktordnung wurde Isoglukose, weil für sie Sonderbestimmungen vorgesehen wurden, durch die Ratsverordnung Nr. 1110/77 vom 17. Mai 1977 (ABl. 1977, L 134, S. 1) herausgenommen. Gemeinsame Vorschriften, gleichsam eine Minimarktorganisation, für Isoglukose wurden in der am gleichen Tag erlassenen Verordnung Nr. 1111/77 (ABl. 1977, L 134, S. 4) niedergelegt. In ihr finden sich Bestimmungen über den Handel mit dritten Ländern und über Abschöpfungen bei der Einfuhr und Erstattungen bei der Ausfuhr. Vor allem aber — und das interessiert hier besonders — wurde für Isoglukose eine Produktionsabgabe eingeführt. Grundsätzlich besteht sie in gleicher Höhe wie die für B-Zucker geltende Abgabe. Allerdings ist sie für das am 1. Juli 1977 begonnene Wirtschaftsjahr 1977/78 auf 5 Rechnungseinheiten pro 100 kg Trockenstoff begrenzt; und dieser Betrag soll nur zur Anwendung kommen, falls die Produktionsabgabe für B-Zucker im gleichen Zeitraum 5 RE je 100 kg Weißzucker übersteigt. Inzwischen hat der Rat diese Begrenzung auf 5 RE bis zum Auslaufen der Quotenregelung, also bis zum Jahr 1980, verlängert. Durchführungsvorschriften für die Abgabenerhebung wurden in der Kommissionsverordnung Nr. 1468/77 vom 30. Juni 1977 (ABl. 1977, L 162, S. 7) niedergelegt. Danach gilt für Isoglukose das gleiche Abrechnungsverfahren wie für Rübenzucker.

Wegen dieser Vorschriften wurden verschiedene nationale Gerichtsverfahren eingeleitet.

Beim High Court wurde im Ausgangsverfahren der Rechtssache 103/77 auf Feststellung geklagt, die Regierung des Vereinigten Königreichs sei nicht befugt, die Verordnungen Nr. 1862/76,

1110/77 und 1111/77 durchzuführen, da diese ungültig seien; im Ausgangsverfahren der Rechtssache 145/77 auf Feststellung, die Verordnung Nr. 1111/77 sei ungültig und könne deshalb nicht von den nationalen Interventionsstellen angewandt werden. Dafür wurden verschiedene Gründe aus dem Gemeinschaftsrecht angeführt, auf die später im einzelnen einzugehen ist. Namentlich beriefen sich die Kläger auf Verletzung des Diskriminierungsverbots des Artikels 40 und der Ziele des Artikels 39 des EWG-Vertrags sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Im niederländischen Fall stellte die Beklagte des Ausgangsverfahrens der Klägerin, der Koninklijke Scholten-Honig NV, im Dezember 1976 eine Abrechnung über Produktionserstattungen für die Verarbeitung von Mais zu Stärke in der Zeit vom 1. August bis 31. Oktober 1976 zu. Da diese Abrechnung für den genannten Zeitraum eine Lastschrift wegen Verarbeitung von Stärke zu Isoglukose vorsah, wie sie nach den Verordnungen Nr. 1862/76 und Nr. 2158/76 vorzunehmen ist, verlangte die Klägerin mit ihrer beim College van Beroep voor het Bedrijfsleven erhobenen Klage die Rückzahlung der abgezogenen Produktionserstattungen. Sie ist der Auffassung, die der Abrechnung zugrunde liegenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts seien wegen Mißachtung der Begründungspflicht und Verletzung des Diskriminierungsverbots ungültig. Außerdem macht sie Ermessensmißbrauch und Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit geltend.

Mit Rücksicht auf die vorgetragenen Argumente, denen die Beklagten der Ausgangsverfahren jeweils entgegengetreten sind, setzten die angerufenen Gerichte die Verfahren aus und legten durch Beschlüsse vom 29. Juli, 12. Oktober und 8. November 1977 folgende Fragen zur Vorabentscheidung nach Artikel 177 des EWG-Vertrags vor:

I. Rechtssache 103/77:

1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates insoweit gültig, als sie Artikel 5a in die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 des Rates einfügt?
2. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates gültig?
3. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 des Rates gültig?

II. Rechtssache 125/77:

1. Ist Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates entgegen den Bestimmungen von Artikel 190 des Vertrages nicht mit Gründen versehen, und führt dies gegebenenfalls dazu, daß Artikel 2 — Artikel 5a der Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 des Rates — ungültig ist?
2. Verstößt Artikel 2 gegen den auch dem Vertrag zugrunde liegenden Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der insbesondere in Artikel 40 des Vertrages zum Ausdruck kommt, und ist Artikel 2 aus diesem Grunde ungültig?
3. Beinhaltet die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 eine Änderung des Systems der Gewährung von Erstattungen für die Stärkeindustrie, die bereits als solche oder aufgrund des Umstands, daß sie unvermittelt für die bereits seit 1967 geltende vorgenannte Regelung beschlossen wurde, im Widerspruch zu dem auch dem Vertrag zugrunde liegenden Grundsatz der Rechtssicherheit steht, und ist die Verordnung bejahendenfalls ganz oder zum Teil — soweit ihre Bestimmungen die Änderung vorsehen — ungültig?
4. Haben der Rat und die Kommission durch den Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 bzw. der Verordnung (EWG) Nr. 2158/76 einen Ermessensmißbrauch begangen, weil gesagt werden muß, daß sie mit dem Erlaß dieser Verordnungen andere Ziele verfolgt haben als die, die sich aus der Verordnung (EWG) Nr.

2727/75 ergeben, da sie durch diese Verordnung insbesondere die wiederholt genannte Änderung der Produktionserstattungsregelung mit dem Ziel vorgenommen haben, der Zukkerindustrie zu Hilfe zu kommen, obwohl die Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide ein derartiges Ziel weder vorsah noch vorsieht?

5. Ist Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2158/76 der Kommission dahin auszulegen, daß unter Beachtung der Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 auch die für die Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt in der Zeit vom 1. August bis 3. September 1976 — der letzte Tag ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung — gewährten Erstattungen für die Wiedereinziehung nach den Bestimmungen der genannten Verordnung sowie der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 in Betracht kommen, und muß dies bejahendenfalls zu dem Ergebnis führen, daß die Verordnung (EWG) Nr. 2158/76 ganz oder teilweise, nämlich soweit nach ihren Bestimmungen die Wiedereinziehung der Erstattungen in dem eben genannten Sinne vorgesehen ist, ungültig ist?

III. Rechtssache 145/77:

Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 aus einem und gegebenenfalls welchem der im Vorlagebeschluß aufgeführten Gründe ungültig?

Lassen Sie mich, ehe ich auf diese Fragen eingehe, noch erwähnen, daß von denselben Unternehmen und der belgischen Gesellschaft G. R. Amylum NV gegen Rat und Kommission auch Schadenersatzklagen anhängig gemacht worden sind. In diesem Verfahren — es handelt sich um die Rechtssachen 116, 124, 143 und 153/77 — geht es um dieselbe Regelung, nämlich den Wegfall der Produktionserstattung für Isoglukose und die Einführung einer Produktionsabgabe auf Isoglukose. Ich halte es deshalb für angebracht, Argumente aus diesen Verfahren, die für die Frage der Gültigkeit der hier zu behandelnden Verordnungen von Interesse sind, auch in den Vorlageverfahren, die Gegenstand meiner jetzigen Schlußanträge sind, zu berücksichtigen.

I — Beginnen muß ich meine Ausführungen mit einer kurzen Bemerkung zu einer im Verfahren 145/77 vom Rat aufgeworfenen Zulässigkeitsfrage. Der Rat hat Zweifel an der Zulässigkeit dieser Vorlage, weil das vorlegende Gericht die klägerischen Vorwürfe einfach übernommen, also keine Auswahl je nach der streitigen Auseinandersetzung zwischen den Parteien getroffen und auch nicht klargestellt habe, von welchen Tatsachen in diesem Fall als feststehenden ausgegangen werden könne.

Auch wenn so tatsächlich der Eindruck einer Annäherung des Verfahrens an ein solches nach Artikel 173 des EWG-Vertrags entstehen könnte, das wegen des Verordnungscharakters der zu untersuchenden Gemeinschaftsakte von privaten Betroffenen nicht hätte eingeleitet werden können, sehe ich letztlich doch keine durchschlagenden Bedenken. Sicher, es muß als wünschenswert bezeichnet werden, daß ein Vorabentscheidungsersuchen sich mit dem Sach- und Streitstand auseinandersetzt und möglichst auch eine Begründung für die gestellten Fragen gibt. Ausdrücklich vorgesehen ist dies aber nirgends, und der vorliegende Fall ist nicht der erste, in dem ein Vorlagebeschluß hinter der Idealform zurückbleibt. Bei einer solchen Sachlage haben wir einfach davon auszugehen, daß dem nationalen Gericht die von der klagenden Partei aufgeworfenen Probleme plausibel erscheinen und daß es sich die danach aufgeworfenen Fragen zu eigen gemacht hat. Das Fehlen einer Auseinandersetzung mit dem Vorbringen der Parteien sollte uns also keinen Anlaß geben, das Vorabentscheidungsersuchen 145/77 — und eventuell

das ebenso gestaltete der Rechtssache 103/77 — als unzulässig zu bezeichnen.

II — Was den Inhalt der gestellten Fragen angeht, so möchte ich mich zunächst mit dem Wegfall der Produktionserstattung bei der Herstellung von Isoglukose befassen.

Hier kommt in erster Linie die zur Änderung der Verordnung Nr. 2742/75 ergangene Verordnung Nr. 1862/76 in Betracht, durch die die Erstattung bei der Produktion für die zur Herstellung von Isoglukose bestimmten Erzeugnisse für das Wirtschaftsjahr 1976/77 auf dem Vorjahresniveau belassen, also nicht wie für andere Erzeugnisse erhöht wurde, und bestimmt wurde, daß eine Erstattung vom Wirtschaftsjahr 1977/78 an nicht mehr gewährt werde. Ferner enthält die Kommissionsverordnung Nr. 2158/76 Durchführungsvorschriften zu der Verordnung Nr. 2742/75 und regelt insbesondere die Einzelheiten der Wiedereinziehung von Erstattungsbeträgen durch die Mitgliedstaaten, soweit es um die Herstellung von Isoglukose geht. In den Vorlagebeschlüssen wird nach der Gültigkeit dieser beiden Verordnungen und außerdem nach der Auslegung der Verordnung Nr. 2158/76 gefragt.

1. Was zunächst die Gültigkeit anlangt, so handelt es sich im wesentlichen um eine einzige Untersuchung, da — im großen ganzen — für die Verordnung Nr. 2158/76 keine besonderen Ungültigkeitsgründe angeführt wurden. Aus der Sicht der Kläger würde auch die Verordnung Nr. 2158/76 ihren Sinn verlieren, falls sich erweisen sollte, daß der Artikel 2 der Verordnung Nr. 1862/76 ungültig wäre. Bei der Untersuchung der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1862/76 sind formelle und materielle Gesichtspunkte zu beachten.

a) In formeller Hinsicht wird die Gültigkeit der Verordnung angezweifelt, weil sie nicht ausreichend begründet sei, weil ein Hinweis auf die nach Artikel 43 Absatz 2 des EWG-Vertrages erforderliche Stellungnahme des Europäischen Parlaments fehle und weil die Isoglukosehersteller vor ihrem Erlaß nicht gebührend gehört worden seien. Dazu ist im einzelnen folgendes zu bemerken:

aa) Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, das zu der Vorlage 125/77 geführt hat, ist der Meinung, von einer ausreichenden Begründung der Verordnung könne nicht gesprochen werden, selbst wenn man von den Erfordernissen des Urteils 5/67 (Firma W. Beus GmbH & Co./Hauptzollamt München, Landsberger Straße, Urteil vom 13. März 1968, Slg. 1968, 127) ausgehe, nach denen bei einer Verordnung nicht mehr verlangt werden könne als die Angabe der Gesamtsituation und der allgemeinen, mit ihr verfolgten Ziele. Im vorliegenden Falle könne man auch nicht sagen, daß die Ziele der Erstattungsregelung der Verordnung Nr. 2742/75 zu entnehmen seien, da die Verordnung Nr. 1862/76 nicht auf die genannte Verordnung verweise, sondern dazu bestimmt sei, sie zu ändern. Wichtig sei zudem, daß die Erstattungspolitik seit 1967 unterschiedslos für alle Stärkehersteller gegolten habe und daß sich weder der Begründung der Verordnung Nr. 2727/75 — hier wird auf die besondere Lage des Stärkemarktes hingewiesen — noch deren Artikel 11 entnehmen lasse, daß ein Unterschied je nach den Endprodukten gemacht werden könne. Angesichts dieser Sachlage hätte der Bruch in der Erstattungspolitik, der mit der Verordnung Nr. 1862/76 eingetreten sei, eingehend begründet und im einzelnen dargelegt werden müssen, warum für Isoglukose eine Ausnahme gemacht und insofern sogar die völlige Beseitigung der Produktionserstattung für richtig gehalten werde.

Rat und Kommission verweisen demgegenüber — unter anderem, indem sie sich auf die Schlußanträge der Rechtssache 78/74 (Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH B. J. Stolp/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel,

Slg. 1975, 434) beziehen — darauf, daß bei normativen Akten geringere Anforderungen an die Begründungspflicht gälten, namentlich, wenn es sich um Teile eines Gesamtsystems handele. Insofern sei wichtig, daß die Verordnung Nr. 1862/76 Teil einer Gesamtregelung sei. Nach deren Zielen aber, wie sie der Grundverordnung Nr. 2727/75 und der Verordnung Nr. 2742/75 entnommen werden könnten, sei ohne weiteres klar, warum für die Herstellung von Isoglukose eine Produktionserstattung nicht in Betracht komme. Außerdem dürfe nicht vergessen werden — und dies bezieht sich auf das Argument, die Gemeinschaft habe eine konstante Erstattungspolitik brüsk geändert —, daß es sich bei Isoglukose um ein neues, in nennenswertem Umfang erst 1976 auf dem Markt erschienenes Produkt handele und daß schon seit 1974 Bemühungen zu erkennen seien, die Erstattungen abzuschaffen oder doch wenigstens erheblich zu reduzieren.

Zu dieser Auseinandersetzung ist zunächst einzuräumen, daß die Begründung der Verordnung Nr. 1862/76 tatsächlich nicht sehr ausführlich gehalten ist, heißt es in ihr doch lediglich:

„In Anbetracht der Zielsetzung des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung erscheint es jedoch angezeigt, für die bei der Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendeten Erzeugnisse keine solche Erhöhung vorzunehmen."

Ich meine aber einmal, daß das, was zu der unterbliebenen Erhöhung der Erstattung gesagt wurde, natürlich auch für ihren Wegfall zu gelten hat, daß also die Begründung insofern eine logische Einheit bildet. Zum anderen bin ich der Auffassung, daß die Bezugnahme auf die Ziele der Erstattungsregelung, wenn man sich an die Thesen der Schlußanträge 78/74 und die bisherige einschlägige Rechtsprechung (Rechtssachen 5/67 — Firma W. Beus GmbH & Co./Hauptzollamt München-Landsberger Straße, Urteil vom 13. März 1968, Slg. 1968, 127; 80/72 — NV Koninklijke Lassiefabrieken/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Urteil vom 20. Juni 1973, Slg. 1973, 635; 78/74 — Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH B. J. Stolp/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Urteil vom 18. März 1975, Slg. 1975, 421, und 92/77 — An Bord Bainne Co-Operative Limited/Landwirtschaftsminister, Urteil vom 23. Februar 1978) hält, ausreicht. Dabei spielt sowohl die Grundverordnung Nr. 2727/75 als auch die Verordnung Nr. 2747/75 eine Rolle, und es muß als unerheblich angesehen werden, daß die Ziele der Erstattungsregelung vor allem aus der Verordnung Nr. 2747/75 deutlich werden, die durch die hier interessierende Verordnung Nr. 1862/76 geändert werden sollte. In der Begründung der Verordnung Nr. 2727/75 wird auf die besondere Lage auf dem Markt für Stärke hingewiesen, die eine Erstattung bei der Erzeugung angebracht erscheinen lassen könne. Schon daraus läßt sich folgern, daß Erstattungen für die Herstellung von Isoglukose nicht von der Zielsetzung der Regelung erfaßt werden, bildet doch die Isoglukose, auch wenn sie aus Stärke gewonnen wird, als Süßstoff richtig verstanden keinen Teil des Stärkemarktes. Noch deutlicher ist die Begründung der Verordnung Nr. 2742/75. In ihr ist davon die Rede, daß auf dem Stärkemarkt eine besondere Lage herrscht und daß die Stärkeindustrie wettbewerbsfähige Preise im Vergleich zu den Preisen der Ersatzerzeugnisse bieten muß. Dabei wird insbesondere auf den Wettbewerb zwischen Mais-, Reis- und Kartoffelstärke und *chemischen* Ersatzerzeugnissen hingewiesen. Wenn sich danach aber als Hauptmotiv für die Erstattungsregelung die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zu Erzeugnissen der chemischen Industrie, namentlich der Petro-Chemie, die Ausgangsmaterial billig auf dem Weltmarkt erwerben kann, feststellen läßt, so folgt

daraus ohne weiteres, daß nach dem System der Regelung Erstattungen für Isoglukose, für die ein solcher Wettbewerb nicht oder doch nicht in nennenswertem Umfang besteht, nicht gedeckt werden.

Bei dieser Sachlage bedurfte es tatsächlich keiner besonderen Rechtfertigung für den Ausschluß der Isoglukose aus der Erstattungsregelung, und die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1862/76 kann somit schwerlich unter Hinweis auf die Erfordernisse des Artikels 190 des EWG-Vertrags angezweifelt werden.

bb) Weiterhin wird von einer der Klägerinnen in der Verordnung Nr. 1862/76 ein Hinweis auf eine gemäß Artikel 43 Absatz 2 des EWG-Vertrags abzugebende Stellungnahme des Europäischen Parlaments vermißt. Sie hält eine solche Stellungnahme für notwendig, weil die genannte Verordnung nicht als Anwendungsvorschrift im Sinne des Artikels 11 der Verordnung Nr. 2727/75 angesehen werden könne. In Wahrheit habe sie den dort gezogenen Ermächtigungsrahmen überschritten, sei doch in Artikel 11 ganz allgemein von Produktionserstattungen für bestimmte Erzeugnisse die Rede, nicht aber vorgesehen, daß der Rat eine unterschiedliche Regelung je nach dem Verwendungszweck der Stärke treffen könne.

Auch diesem Gedankengang wird man jedoch schwerlich folgen können. Einmal erscheint es im Rahmen einer *fakultativen* Erstattungsregelung, wie sie nach der Verordnung Nr. 2727/75 gilt, durchaus naheliegend, daß dem Rat auch eine Differenzierung nach den Endprodukten im Rahmen der von ihm zu erlassenden Anwendungsvorschriften möglich sein muß. Dies kann nicht — will man eine zu enge Umgrenzung des Begriffs „Anwendungsvorschriften" vermeiden, wozu ich unter anderem auf das Urteil der Rechtssache 23/75 (Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, Urteil vom 30. Oktober 1975, Slg. 1975, 1279) verweise — als eine Änderung der grundsätzlichen Politik auf dem Gebiet der Erstattungen angesehen werden, zu der auch andere Gemeinschaftsorgane gehört werden müßten. Außerdem läßt sich auf das verweisen, was zu Sinn und Zweck der Erstattungsregelung bereits ausgeführt worden ist. So ergibt sich aus der Begründung der Verordnung Nr. 2727/75, daß die Erstattungsregelung im Hinblick auf die besondere Lage, die den Stärkemarkt kennzeichnet, vorgesehen ist. Damit erscheint es ohne weiteres gerechtfertigt, von der Regelung weiterverarbeitete Erzeugnisse auszuschließen, die nicht Teil dieses Marktes sind. Eine solche Ausgestaltung der Erstattungsregelung ist, mit anderen Worten gesagt, zielkonform und muß deswegen auch in den Rahmen dessen fallen, was man als Anwendungsvorschriften zu Artikel 11 der Verordnung Nr. 2727/75 anzusehen hat.

Da aber für Durchführungsvorschriften im Sinne des Artikels 11 der Verordnung Nr. 2727/75 und des Artikels 9 der Verordnung Nr. 1418/76 — diese Bestimmungen bildeten die Grundlage für den Erlaß der Verordnungen Nr. 2742/75 und Nr. 1862/75 — eine Konsultierung des Parlaments nicht vorgesehen ist, kann die Tatsache, daß dessen Stellungnahme nicht eingeholt wurde, gleichfalls nicht zu einer Ungültigkeit der Verordnung Nr. 1862/76 führen.

cc) Ein Gleiches gilt schließlich noch für das Argument, die Gemeinschaftsorgane hätten es zu Unrecht unterlassen, die Glukosehersteller vor Erlaß der kritisierten Verordnungen anzuhören.

Dazu genügt an sich der Hinweis, daß eine derartige Anhörung im Vertrag nicht vorgesehen ist und daß es auch kein entsprechendes allgemeines Rechtsprinzip — jedenfalls bei der Festlegung normativer Akte — gibt. Außerdem haben mit den Betroffenen offenbar durchaus Kontakte stattgefunden. So wurde im Verfahren unwidersprochen erklärt, daß seit Juni 1976 ein Gedankenaustausch mit den Stärkeherstellern stattgefunden hat, und es war auch die

Rede von einem Besuch von Beamten der Kommission in einer Isoglukosefabrik. Damit war sichergestellt, daß die Interessenlage der Betroffenen vor Festlegung der neuen Erstattungsregelung wenigstens in gewisser Weise zur Geltung kam.

b) Die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1862/76 wird darüber hinaus auch aus materiell-rechtlichen Gründen angezweifelt. Dabei kommen drei Erwägungen in Betracht:

— Verletzung des Diskriminierungsverbots,

— Mißachtung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, weil es an einer Übergangsregelung fehlt, und

— Ermessensmißbrauch.

aa) Diskriminiert fühlen sich die Isoglukosehersteller im Verhältnis zu den Stärkeproduzenten, die weiterhin in den Genuß der Produktionserstattung kommen, wobei sie auch an die Auswirkungen der neuen Erstattungsregelung auf Nebenprodukte, wie Futtermittel und Maisöl, denken. Sie stehen auch auf dem Standpunkt, es sei nicht angängig, danach zu unterscheiden, ob ein Wettbewerb mit chemischen Substitutionsprodukten existiere. Darüber hinaus machen sie geltend, die Regelung sehe eine unterschiedliche Behandlung innerhalb der Gruppe von Erzeugnissen vor, für die es einen Wettbewerb nichtchemischer Erzeugnisse gebe, und verweisen dabei auf die Tatsache, daß Produktionserstattung weiterhin für die Herstellung von Glukose gewährt wird.

Ich möchte zunächst dahingestellt sein lassen, ob diesen Argumenten entgegengehalten werden kann, Isoglukoseproduzenten und Stärkeproduzenten seien dieselben Unternehmen, und es könne deshalb, weil zumindest von wirtschaftlichen Einheiten ausgegangen werden müsse, nicht von einer Diskriminierung verschiedener *Erzeuger* gesprochen werden. Auf dieses Problem, nämlich auf die Frage, ob nicht zutreffenderweise auf die *Erzeugnisse* und ihre Wettbewerbsverhältnisse abgestellt werden muß, werde ich in einem anderen Zusammenhang eingehen.

Für die Würdigung des Diskriminierungsvorwurfs genügt jetzt vor allem der Hinweis auf das bereits erwähnte Hauptziel der Erstattungsregelung, wie es zum ersten Mal schon in der Verordnung Nr. 1955/75 zum Ausdruck gekommen ist. Danach sollen die *Stärke*hersteller in den Stand gesetzt werden, dem Wettbewerb chemischer Substitutionsprodukte zu begegnen. In einer solchen Situation befinden sich die *Isoglukose*hersteller nicht, der Wettbewerb chemischer Erzeugnisse (Cyclamate) hat für sie zumindest nur eine sehr untergeordnete Bedeutung. Man kann also sagen, daß der Ausschluß der Isoglukose aus der Erstattungsregelung im Hinblick auf Sinn und Zweck der Regelung gerechtfertigt erscheint, zudem überdies nicht dargetan worden ist, daß er unzulässig eng gefaßt worden sei.

Außerdem kann von einer Diskriminierung im Verhältnis zu den Stärkeherstellern auch deswegen keine Rede sein, weil es an einer Konkurrenz der Erzeugnisse Isoglukose und Stärke fehlt. Dabei kommt es selbstverständlich auf die Haupterzeugnisse an und nicht etwa auf Nebenerzeugnisse, die bei der Herstellung auch anfallen und deshalb mittelbar in den Genuß der Erstattungsregelung kommen.

Was ferner den Hinweis darauf betrifft, daß für Glukosehersteller die Erstattungsregelung unverändert weiter gilt, so ist insofern gleichfalls wichtig, daß es kein regelrechtes Wettbewerbsverhältnis zwischen Isoglukose und Glukose gibt. Jedenfalls erscheint mir überzeugend, daß für die beiden Produkte wegen erheblichen Unterschieds in der Süßkraft verschiedene Anwendungsbereiche angenommen werden müssen und es deshalb an der Austauschbarkeit, wie sie das Diskriminierungsverbot voraussetzt, fehlt.

Schließlich haben die Gemeinschaftsorgane in diesem Zusammenhang auch noch darauf hingewiesen — das ist ebenfalls eine Überlegung, die im Rahmen des Gleichbehandlungsgebotes eine Rolle spielt —, daß für die *Zucker* hersteller von einer Diskriminierung hätte gesprochen werden müssen, wenn die Isoglukosehersteller weiterhin in den Genuß der Produktionserstattung gekommen wären.

Somit kann die Erstattungsregelung also auch nicht für ungültig gehalten werden, weil in ihrem Rahmen für die Isoglukoseproduzenten eine abweichende Behandlung vorgesehen worden ist.

bb) Unter Berufung auf den Grundsatz der Rechtssicherheit beanstanden die Kläger ferner, daß bei der Aufhebung der Produktionserstattung für die Isoglukoseherstellung die vorhandenen Kapazitäten, für die Investitionen schon vor Erlaß der Verordnung Nr. 2727/75 getätigt worden seien, nicht berücksichtigt worden und für sie weder eine Übergangsregelung noch Ausgleichsmaßnahmen geschaffen worden seien. Dazu habe Anlaß bestanden, weil es Produktionserstattungen schon seit 1967 gebe, weil nie mitgeteilt worden sei, daß die Erstattung bei der Herstellung von Produkten, die mit nichtchemischen Erzeugnissen in Wettbewerb stünden, entfallen könnte, und weil auch der Verordnung Nr. 2727/75 keine Anzeichen für eine Änderung der Erstattungspolitik hätten entnommen werden können.

Dem halten die Gemeinschaftsorgane indessen mit Recht entgegen, daß eine gewisse Übergangsregelung in der Form getroffen worden sei, daß es für das Wirtschaftsjahr 1976/77 beim alten Erstattungssatz geblieben sei. Im Hinblick auf bestehende Verträge und eingegangene Lieferverpflichtungen mochte dies tatsächlich ausreichend erscheinen. Für darüber hinausgehende Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahmen bestand hingegen schwerlich Anlaß.

Stellt man nämlich auf die ursprünglich geltende Erstattungsregelung ab — nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 120/67 war sie nicht fakultativ —, so ist einmal wichtig, daß sie nach der Begründung der Verordnung wegen der besonderen Marktlage für Getreide- und Kartoffelstärke und wegen der Notwendigkeit getroffen wurde, für diese Erzeugnisse wettbewerbsfähige Preise im Verhältnis zu Substitutionsprodukten zu ermöglichen. Bei ihrer Einführung hatte man also Produkte wie Isoglukose, die nicht zum Stärkemarkt gehören und die in einem nennenswerten Umfang auch erst 1976 auf den Markt gelangten, überhaupt nicht im Auge. Zum anderen haben die Gemeinschaftsorgane mit Recht darauf hingewiesen, daß Unternehmen, die ein mit Zucker konkurrierendes Produkt herstellen und denen der Markt für Zucker- und Stärkeerzeugnisse bekannt war, von vornherein bei ihren Investitionen vorsichtig sein mußten. Tatsächlich konnten sie nicht von der Annahme ausgehen, daß eine hauptsächlich für andere Zwecke geschaffene Regelung unverändert in einem Bereich beibehalten werde, der den Zuckermarkt in Schwierigkeiten bringen konnte, und dies um so weniger, als die Erstattungspolitik ohnehin in den letzten Jahren erschüttert wurde. Von notwendigen Änderungen und Anpassungen war tatsächlich schon in einer Mitteilung der Kommission im Bulletin der Europäischen Gemeinschaften (Beilagen 1973, Nr. 17, S. 15) die Rede.

Stellt man dagegen auf einen späteren Zeitraum, in dem Isoglukose tatsächlich in nennenswertem Umfang auf den Markt kam, ab, so ist wichtig, daß die Erstattungsregelung zu dieser Zeit, wie sich schon der Verordnung Nr. 665/75 entnehmen läßt, nur fakultativen Charakter hatte. Außerdem war für diesen Zeitraum ganz klar, daß die Erstattung — dies ergibt sich aus den Begründungen der Verordnungen Nr. 1955/75 und Nr. 2742/75 — den Sinn hat, Stärkeerzeugnisse im Verhältnis zu syntheti-

schen Substitutionsprodukten wettbewerbsfähig zu machen. Diese Voraussetzung war für Isoglukose, wie ich schon erwähnt habe, offensichtlich nicht gegeben. Niemand konnte also darauf vertrauen, daß die fakultative Erstattungsregelung gerade für ein derartiges Produkt beibehalten werde.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit läßt sich also schwerlich ein Mangel feststellen, der die Verordnung Nr. 1862/76 ungültig erscheinen ließe.

cc) Der gleichfalls noch in diesem Zusammenhang zu behandelnde Vorwurf des Ermessensmißbrauchs wird damit begründet, daß die Verordnung Nr. 1862/76 im Rahmen der Getreidemarktordnung ergangen sei. Dies bedeute, daß damit nur Ziele verfolgt werden könnten, die im Zusammenhang mit dieser Marktorganisation stünden. In Wahrheit sei es aber — wie der Verordnung Nr. 1111/77 entnommen werden könne — um Hilfsmaßnahmen für die Zuckerindustrie gegangen. Überlegungen, die dem Wettbewerb zwischen Isoglukose und Zucker gelten, seien im Rahmen von Durchführungsvorschriften zur Getreidemarktordnung als sachfremd zu bezeichnen. Maßnahmen zugunsten der Zuckererzeuger hätten richtigerweise allein im Rahmen der Zuckermarktordnung getroffen werden können.

Diesen Deduktionen sind die Gemeinschaftsorgane meines Erachtens überzeugend mit der Erklärung begegnet, Hauptmotiv für den Erlaß der Verordnung Nr. 1862/76 sei die Erkenntnis gewesen, daß eine Subventionierung der Isoglukose nicht in Einklang mit den wesentlichen Zielen der Erstattungsregelung stehe. Solche Erwägungen fallen tatsächlich, weil sie den Kern der Erstattungsregelung betreffen, in den Rahmen der gemeinsamen Getreidemarktordnung. Daneben erscheint mir aber auch der Standpunkt vertretbar, es müsse beim Erlaß agrarpolitischer Maßnahmen — und um solche handelt es sich bei Durchführungsvorschriften gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 2727/75, der letztlich auf Artikel 43 des Vertrages zurückgeht — als legitim gelten, daß Auswirkungen auf andere als die unmittelbar in Betracht gezogenen Sektoren berücksichtigt werden, im vorliegenden Fall eben die Tatsache, daß die Beibehaltung der Produktionserstattung im Falle von Isoglukose eine Diskriminierung der Zuckerhersteller gewesen wäre. Schließlich konnten die Gemeinschaftsorgane zu ihrer Rechtfertigung auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, nämlich das Urteil der Rechtssache 1/54 (Regierung der Französischen Republik/Hohe Behörde der EGKS, Slg. 1954, 9), Bezug nehmen. In ihm wurde zu dem Begriff „Ermessensmißbrauch" festgehalten, daß dann, wenn eine Entscheidung mehrere Ziele verfolgt und zu den rechtmäßigen Beweggründen ein zu beanstandender Grund hinzukommt, die Entscheidung deswegen noch nicht mit Ermessensmißbrauch behaftet ist, sofern sie nur das wesentliche Ziel nicht preisgibt. Mein Eindruck ist, daß es sich zumindest so im vorliegenden Fall verhält.

c) Insgesamt kann ich demnach festhalten, daß keines der im Verfahren vorgetragenen Argumente zu der Schlußfolgerung berechtigt, die Verordnung Nr. 1862/76 und damit auch die Verordnung Nr. 2158/76 seien ungültig.

2. Zur Auslegung der Verordnung Nr. 2158/76 — zum Teil geht es wohl auch um die Prüfung ihrer Gültigkeit unter einem speziellen Gesichtspunkt — ist danach am Ende dieses ersten Abschnitts meiner Untersuchungen in Kürze noch folgendes zu sagen:

Ausdrücklich bestimmt die Verordnung in ihrem Artikel 4, daß sie am 3. September 1976 in Kraft trete, daß sie aber schon mit Wirkung vom 1. August 1976 anwendbar sei. Daraus folgt ganz eindeutig, daß auch Erstattungen für die Herstellung von Isoglukose, die in der

Zeit vom 1. August bis 3. September 1976 gewährt worden sind, gemäß der Verordnung Nr. 2158/76 wieder einzuziehen sind.

Klar ist überdies, daß rechtliche Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Rückwirkung nicht dagegen sprechen, daß die Verwaltungsregeln der Verordnung Nr. 2158/76 in dieser Weise angewandt werden. Tatsächlich handelt es sich nicht um eine echte Rückwirkung, die für die Betroffenen nicht zu erwartende Belastungen mit sich gebracht hätte. Dies ergibt sich, wie die Kommission mit Recht bemerkt hat, ganz einfach daraus, daß das Erstattungsniveau und damit die Bezugsgröße für die Wiedereinziehung schon in der am 1. August 1976 in Kraft getretenen Verordnung Nr. 1862/76 festgelegt worden ist und daß sich dieser Verordnung auch schon die an die Mitgliedstaaten gerichtete Anordnung entnehmen läßt, daß die Erstattungsbeträge, soweit sie Isoglukose beträfen und das zulässige Niveau überschritten, wieder einzuziehen seien. Dies ist für die Beurteilung entscheidend, und demgegenüber hat die Frage, in welcher rechtstechnischen Weise die Rückerstattung vorzunehmen ist, nur ganz untergeordnete Bedeutung.

III — Ich komme danach zum zweiten Abschnitt meiner Untersuchung, der sich mit der Gültigkeit der Verordnungen Nr. 1110/77 und 1111/77 zu befassen hat. Mit diesen Verordnungen wurde die Isoglukose aus der Zuckermarktordnung herausgenommen und eine Produktionsabgabe auf Isoglukose eingeführt. Dabei ist wichtig, daß die zunächst für ein Jahr für Isoglukose in geringerer Höhe als für B-Zucker — nämlich auf 5 RE pro 100 kg — festgesetzte Abgabe nach einer vor kurzem ergangenen Ratsentscheidung bis zum Auslaufen der Quotenregelung der Zuckermarktordnung, also bis zum Jahr 1980, gelten soll.

1. In diesem Zusammenhang ist es wohl zweckmäßig, vorweg einige wirtschaftliche Fakten zusammenzustellen, auf die eingangs noch nicht eingegangen werden konnte und die bei der Untersuchung der von den Klägern der Ausgangsverfahren gegen die Gültigkeit der genannten Verordnungen vorgebrachten Argumente von Bedeutung sind.

Was zunächst den *Zuckermarkt* in der Gemeinschaft betrifft, so wies dieser nach einigen Jahren der Knappheit, die auch auf dem Weltmarkt bestanden hatte, in den letzten Wirtschaftsjahren eine hohe Eigenproduktion auf, zu der noch Einfuhren zu garantierten Preisen aus AKP-Staaten in Höhe von rund 1,3 Millionen t aufgrund von Verpflichtungen aus dem Lome-Abkommen, das bis zum Jahre 1980 gilt, kommen. Dem steht ein stagnierender oder gar abnehmender Zuckerverbrauch gegenüber, der mit rund 9,3 Millionen t pro Jahr in der Nähe der Grundquote liegt. So ergaben sich im Wirtschaftsjahr 1976/77 trotz kleiner, auf Trockenheit zurückzuführender Hektarerträge Überschüsse von 1,7 Millionen t. Für das Jahr 1977/78 wird bei einer Weißzuckerproduktion in Höhe von 11,086 Millionen t — C-Zucker nicht gerechnet — und bei Berücksichtigung des AKP-Zuckers, der in die Gemeinschaft importiert wird, mit einem Überschuß von 2,6 bis 2,7 Millionen t gerechnet. Bei dieser Situation und angesichts sinkender Weltmarktpreise sind beträchtliche Summen zur Finanzierung der Exporte erforderlich: So wurde für das Wirtschaftsjahr 1977/78 ursprünglich mit 240 bis 250 RE pro Tonne, und neuerdings wird mit 220 RE pro Tonne gerechnet. Die Überschußsituation hat auch zur Folge, daß die Marktpreise in der Nähe der Interventionspreise oder nur geringfügig darüber liegen.

Was Isoglukose anbelangt, so wurden die Produktionskapazitäten, ausgedrückt in Weißzuckerwerten, Ende 1976 von einer Klägerin auf 70 000 t,

von den Gemeinschaftsorganen und den Stärkeherstellern auf 150 000 t, für Ende 1977 von den Klägern auf 160 000 bzw. 380 000 t, von den Gemeinschaftsorganen auf 400 000 t geschätzt. Die Gemeinschaftsorgane rechnen zudem mit einer weiteren Erhöhung auf rund 700 000 t oder gar 1 000 000 t bis zum Jahr 1980, wogegen die Kläger meinen, der Kapazitätsausbau lasse schon wegen des Wegfalls der Produktionserstattung nach. Tatsächlich produziert wurden offenbar von Mitte 1976 bis Mitte 1977 75 000 bis 85 000 t Isoglukose — berechnet anhand des Trockenstoffes —, was ungefähr 2 bis 3 % der gesamten Stärkeerzeugung entspricht. Für 1977 werden von einer Klägerin tatsächlich Verkäufe in Höhe von 112 000 t und für 1978 in Höhe von 154 000 t angegeben.

Isoglukose kommt in flüssiger Form auf den Markt. Dabei ist als Nachteil anzusehen, daß sie bei einer bestimmten Temperatur konserviert werden muß und daß ihr Transport schwieriger und teurer ist als der von Zucker. Als Vorteile der Isoglukose wurden unter anderem genannt, daß sie reich an natürlichem Fruchtzucker und farblos sei, daß sie einen neutralen Geschmack, der den Geschmack von Früchten hervorhebe, und eine hohe Löslichkeit habe und daß sie bei der Lagerung nicht der Gefahr der Infektion durch Mikroben ausgesetzt sei.

Der Isoglukosepreis lehnt sich offenbar an den des Zuckers an, scheint aber einige Prozente unter dem Preis für flüssigen Zucker zu liegen; insofern war von 5 bis 7 % oder gar 10 bis 13 % die Rede. Dabei sind die angeführten Nachteile sowie die Tatsache von Bedeutung, daß es sich um ein neues Produkt handelt. Außerdem wurde in diesem Zusammenhang auf die etwas geringere Süßkraft, die aber umstritten ist, und auf den Umstand hingewiesen, daß von den Verarbeitern zwei Materialien gleichzeitig gelagert werden müssen, weil nämlich Isoglukose regelmäßig mit Zucker vermischt werde, und zwar unter anderem deshalb, weil die Süßkraft bei einer Mischung höher liege als arithmetisch zu erwarten sei. Nicht streitig ist, daß Isoglukose Zucker nur im industriellen Bereich ersetzen kann, auf den etwa die Hälfte des Verbrauchs entfällt. Wie weit in diesem Bereich mit einer Verdrängung des Zuckers durch Isoglukose zu rechnen ist, blieb allerdings umstritten. Die Isoglukosehersteller halten sich daran, daß zur Zeit der Markt für flüssigen Zucker 700 000 t ausmacht und daß davon, weil die Produkte vermischt werden müßten, ungefähr die Hälfte von der Isoglukose eingenommen werden könne. Sie sind der Meinung, daß nicht zuletzt aus Geschmacksgründen nur mit einer Verwendung in der Getränkeindustrie sowie überhaupt in größeren Betrieben zu rechnen sei, und sie glauben — auch weil die Verwendung zum Teil durch Verwaltungsvorschriften eingeschränkt sei —, daß Isoglukose längerfristig nur etwa 7 % des Zuckerverbrauchs ersetzen werde. Die Gemeinschaftsorgane machen demgegenüber geltend, maßgebend sei nicht nur der Flüssigzukkermarkt, da die Industrie zum Teil festen Zucker kaufe und ihn selbst verflüssige. Sie weisen darauf hin, daß die Verwendung flüssigen Zuckers zunehme — sein Anteil am Verbrauch betrage im Vereinigten Königreich bereits 16 % — und daß es keineswegs, namentlich in der Getränkeindustrie, unerläßlich sei, Isoglukose mit flüssigem Zucker zu vermischen. Sie rechnen deshalb damit, daß Isoglukose auf lange Sicht bis zu 30 % Anteil am Zuckermarkt erreichen könne. Diese Feststellung wird in gewisser Weise durch eine im Verfahren vorgelegte Abhandlung bestätigt, nach der noch vor 1980 in Westeuropa mehr als 2 Millionen t Zucker durch Isoglukose ersetzt würden — ähnlich sind die Prognosen des Verbandes der Maisproduzenten —, wogegen eine andere Studie von einer Größenordnung von einer Million t spricht und eine Zuckerherstellerin einen Isoglukosemarkt im Umfang von 1,5 Millionen t voraussieht.

Schließlich sollte in diesem Zusammenhang noch erwähnt werden, daß den Angaben der Gemeinschaftsorgane zufolge Isoglukose in der Gemeinschaft von fünf oder sechs modernen Unternehmen mit optimaler Lage und Größe hergestellt wird. Die Zuckerherstellung dagegen verteilte sich im Wirtschaftsjahr 1976/77 auf über 100 Unternehmen mit mehr als 200 Betriebsstätten. Sie liegen zumeist in der Nähe der Anbaugebiete für Zuckerrüben, sind zum Teil alt und klein, und ihre Wettbewerbsfähigkeit ist — je nach Region und Ernte — recht unterschiedlich.

2. Wenn wir uns danach der Untersuchung der vorhin genannten Verordnungen zuwenden — die Verordnung Nr. 1110/77, die die Isoglukose aus der Zukkermarktordnung eliminiert hat, hat dabei keine eigenständige Bedeutung —, so könnte zunächst die Frage aufgeworfen werden, ob die Produktionsabgabe auf Isoglukose für die betroffenen Hersteller überhaupt von Bedeutung ist. Daran zu zweifeln besteht Anlaß im Hinblick auf die von einigen Klägern vorgetragene Behauptung, schon der Wegfall der Produktionserstattung mache die Isoglukoseherstellung unrentabel und zwinge zu ihrer Einstellung. Wenn dem so wäre, wenn Isoglukose also schon wegen des Wegfalls der Produktionserstattung nicht mehr hergestellt würde, würde die Abgabenregelung in der Tat nicht zur Anwendung gelangen und wären somit die sich darauf beziehenden Fragen ohne jede Bedeutung.

Indessen erscheint es mir aus mehreren Gründen nicht vertretbar, die Untersuchung mit dieser Begründung jetzt schon abzubrechen.

So ist bis jetzt nicht eindeutig belegt, daß die bezeichnete Folge — Produktionseinstellung — schon wegen des Wegfalls der Erstattung eintreten soll. Die Klägerin Amylum hat nichts dergleichen vorgebracht, und die Klägerin Tunnel Refineries spricht nur von einem Rückgang der Gewinne infolge des Wegfalls der Produktionserstattung. Außerdem droht keinesfalls eine sofortige Einstellung der Produktion, eine solche wäre allenfalls in der Zukunft zu befürchten, wenn die Marktverhältnisse auf längere Sicht ohne Erstattung eine rentable Herstellung von Isoglukose nicht zulassen sollten. Wenn aber demnach zur Zeit nicht mit Bestimmtheit gesagt werden kann, daß die Abgabenregelung für die Isoglukosehersteller ohne Bedeutung ist, kann die Prüfung der uns vorgelegten Gültigkeitsfragen nicht unterbleiben.

3. Bei der Untersuchung der gegen die Gültigkeit der Verordnungen Nr. 1110/77 und Nr. 1111/77 vorgebrachten Gründe will ich zunächst wiederum auf die formellen Rügen eingehen.

a) So wurde von einer der Klägerinnen auf die Stellungnahme des Europäischen Parlaments (ABl. 1977, C 93, S. 14) hingewiesen, aus der sich ergebe, daß das Parlament eine Ausdehnung des für den Zucker geltenden Regimes auf die Isoglukose für angezeigt gehalten habe. Nach Auffassung dieser Klägerin ist der Gemeinschaftsgesetzgeber nach Artikel 190 des EWG-Vertrags verpflichtet, eine Begründung dafür zu geben, daß er die Stellungnahme des Parlaments nicht befolgt habe. An einer solchen Begründung fehle es im vorliegenden Fall.

Meines Erachtens können wir dem nicht folgen. Dabei steht nicht so sehr im Vordergrund die Tatsache, daß der Rat die Ansicht des Europäischen Parlaments nicht völlig außer acht gelassen hat. Maßgebend ist vielmehr, daß die in Artikel 43 des Vertrages vorgesehene Konsultationspflicht keineswegs zur Folge hat, daß die abgegebene Stellungnahme berücksichtigt werden muß oder daß im Falle der Nichtbeachtung diese besonders zu begründen ist. Dies wurde in der Rechtsprechung zu ähnlichen Vorgängen im Rahmen des Montanvertrags

schon sehr früh geklärt (vgl. Rechtssache 4/54, Industrie Siderurgiche Associate (ISA/Hohe Behörde der EGKS, Slg. 1954/1955, 189). Entsprechendes muß selbstverständlich auch für den EWG-Bereich gelten.

b) Gerügt wurde ferner auch im Zusammenhang mit der Schaffung einer Produktionsabgabe, daß die Isoglukoseproduzenten zuvor nicht gehört worden seien.

Hierzu ist wie zu der entsprechenden, die Verordnung Nr. 1862/76 betreffenden Rüge zu bemerken, daß eine derartige Verpflichtung nach dem Vertrag nicht besteht. Außerdem wissen wir zum einen, daß Kontakte der Gemeinschaftsorgane mit dem betroffenen Industriezweig stattgefunden haben — es gab eine Sitzung im Herbst 1976, über die ein Protokoll vorgelegt worden ist, und es gab nach den Ausführungen des Rats zwischen Juni 1976 und Mai 1977 eine ausgiebige Korrespondenz zwischen den Gemeinschaftsorganen und den betroffenen Unternehmen sowie einen Besuch von Beamten der Kommission in einer Isoglukosefabrik. Zum anderen ist in diesem Zusammenhang wichtig, daß in jedem Falle der Wirtschafts- und Sozialausschuß gehört worden ist (ABl. 1977, C 77, S. 18), dessen Funktion es gerade ist, die Interessen betroffener Wirtschaftskreise im Gesetzgebungsverfahren zur Geltung zu bringen.

Von Form- und Verfahrensfehlern kann also auch im Hinblick auf die Verordnungen Nr. 1110/77 und 1111/77 nicht gesprochen werden.

4. Wesentlich schwieriger und umfangreicher ist die Prüfung der materiellrechtlichen Argumente, die zur Gültigkeit der beiden genannten Verordnungen vorgebracht worden sind.

a) In diesem Rahmen wende ich mich zunächst der Frage zu, ob der Rat die Verordnung Nr. 1111/77, die sich ausdrücklich auf die Artikel 42 und 43 des Vertrages stützt und auf die Ziele des Artikels 39 hinweist, als agrarpolitische Maßnahme erlassen konnte oder ob dagegen einzuwenden ist, daß die Isoglukose kein landwirtschaftliches Erzeugnis im Sinne des Vertrages darstellt.

Eine der Klägerinnen beruft sich in diesem Zusammenhang auf die bereits erwähnte Stellungnahme des Europäischen Parlaments, in der Isoglukose als Industrieerzeugnis bezeichnet wird. Außerdem weist sie auf die in Artikel 38 des Vertrages enthaltene Definition für landwirtschaftliche Produkte hin, nach der nur die erste Verarbeitungsstufe in Betracht kommt. Dem entspreche die Isoglukose, die in einer zweiten Verarbeitungsstufe entstehe, nicht, und darüber helfe auch der Anhang II zum Vertrag nicht hinweg, denn auch eine weite Auslegung dieses Anhangs könne aus Industrieerzeugnissen keine landwirtschaftlichen Produkte machen.

Bei der Beurteilung dieser Frage ist es meines Erachtens wichtig, daß Isoglukose von den Tarifstellen 17.02 und 17.05 des Gemeinsamen Zolltarifs erfaßt wird. Sicher ergeben sich deshalb keine Probleme für die erste Tarifstelle, war sie doch von Anfang an in Anhang II zum Vertrag aufgeführt.

Was die Tarifstelle 17.05 anbelangt, so wurde sie zwar erst durch die Ratsverordnung Nr. 7 A vom 18. Dezember 1959 (ABl. 1961, S. 71) in die Liste des Anhangs II zum Vertrag aufgenommen. Doch ist meines Erachtens Artikel 38 so zu interpretieren, daß stets auch sein Absatz 3 und Anhang II zum Vertrag in seiner jeweiligen Fassung berücksichtigt werden. Außerdem steht nach der Rechtsprechung (Rechtssache 185/73, Hauptzollamt Bielefeld/Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König, Urteil vom 29. Mai 1974, Slg. 1974, 607) fest, daß es für den Begriff „erste Verarbeitungsstufe" nicht entscheidend auf die Zahl der Bearbeitungsgänge ankommt und daß auch das Verhältnis der Kosten des Ausgangsproduktes zu den Verarbeitungskosten eine Rolle spielt.

Da aber bei Isoglukose — wie wir gehört haben — die Rohstoffkosten mehr als 50 % der gesamten Kosten ausmachen, läßt sich wohl schwerlich in Zweifel ziehen, daß es sich im Sinne des Vertrages um ein landwirtschaftliches Erzeugnis der ersten Verarbeitungsstufe handelt und daß demgemäß eine Regelungskompetenz der Gemeinschaftsorgane im Rahmen des Titels 2 über die Landwirtschaft gegeben ist.

Zu der von einer Klägerin vorgetragenen Ansicht, für Verarbeitungserzeugnisse hätte aufgrund von Artikel 235 des Vertrages gehandelt werden müssen, ist zu bemerken, daß die Gemeinschaftsorgane unbedenklich auf Artikel 43 des Vertrages zurückgreifen konnten. Jedenfalls erscheint mir in diesem Zusammenhang die Einlassung des Rates vertretbar, daß die Einführung einer Belastung nach Artikel 43 dann möglich sein müsse, wenn für konkurrierende Erzeugnisse schon eine solcherart eingeführte Belastung besteht.

b) Vorgebracht wurde sodann auch, die Einnahmen aus der Produktionsabgabe für Isoglukose könnten nicht als „eigene Mittel" im Sinne des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 (ABl. 1970, L 94, S. 19) angesehen werden, da für sie die Voraussetzungen weder des Buchstaben a noch des Buchstaben b noch des letzten Absatzes des Artikels 2 erfüllt seien. Daraus folge, daß der Beitrag nicht zur Finanzierung des Exports von Zucker verwendet werden könne; das mit ihm verfolgte Ziel lasse sich also nicht erreichen, und schon deshalb müsse seine Erhebung als unzulässig angesehen werden.

Mir erscheint dieses Argument gleichfalls nicht überzeugend. Zwar ist einzuräumen, daß im vorliegenden Fall von dem erwähnten Ratsbeschluß Artikel 2 Buchstabe b, der nur für Zölle gilt, und sein letzter Absatz, der die Einhaltung des Verfahrens nach Artikel 201 des Vertrages voraussetzt, nicht eingreifen. Ich halte es aber nicht für bedenklich, in bezug auf die Isoglukoseabgabe den Artikel 2 Buchstabe a heranzuziehen. Hier findet sich die sehr weitreichende Formulierung „im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker", nach der wohl auch ein sehr enger sachlicher Zusammenhang mit dieser Marktorganisation ausreichen dürfte. Insofern ist von Interesse, daß Isoglukose ursprünglich von der Zuckermarktordnung erfaßt war und aus ihr herausgenommen wurde, weil für sie eine spezielle Regelung geschaffen wurde. Außerdem ist die Isoglukoseabgabe, wie sich der Begründung der Verordnung Nr. 1111/77 entnehmen läßt, ausdrücklich zur Finanzierung des Exports von Überschüssen, die auf dem Zuckermarkt anfallen, bestimmt. Man sollte demgemäß die Isoglukoseabgabe als Eigenmittel im Sinne des Ratsbeschlusses gelten lassen, womit feststeht, daß ihre Verwendung für den vorgesehenen Zweck keineswegs auf finanzverfassungsrechtliche Hindernisse stößt.

c) An dritter Stelle ist auf das Argument einzugehen, die Abgabenregelung für Isoglukose sei nicht mit den Zielen des Artikels 39 des EWG-Vertrags vereinbar.

Dazu machen die Kläger vor allem geltend, es werde, weil die Abgabe zur Einstellung der Isoglukoseproduktion führe, der technische Fortschritt im Sinne des Artikels 39 Buchstabe a verhindert, und dabei seien nicht zuletzt auch die Auswirkungen auf die Situation der Arbeitskräfte in den Isoglukosefabriken sowie die Auswirkungen auf den Teil der landwirtschaftlichen Bevölkerung nicht berücksichtigt worden, der für die Isoglukoseherstellung notwendige Ausgangserzeugnisse hervorbringe. Ferner verstoße die Maßnahme gegen das Ziel des Artikels 39 Buchstabe d, könne doch die Isoglukose bei Zuckerknappheit in marktstabilisierender Weise zur Sicherung der Versorgung beitragen. Weiterhin habe die Isoglukoseverordnung mit ihrem Verteuerungseffekt das Ziel, für

die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen (Artikel 39 Buchstabe e), außer acht gelassen. In jedem Fall aber sei nicht dargetan worden, daß die Vernachlässigung dieser Ziele für die Verfolgung eines anderen — die Gemeinschaftsorgane berufen sich bekanntlich vor allem auf das Ziel der Marktstabilisierung — *unerläßlich* sei.

Meines Erachtens ist es angebracht, zu Beginn der Untersuchung dieses Vorwurfs in Erinnerung zu bringen, daß in der Rechtsprechung wiederholt betont worden ist, es könnten nicht alle Ziele des Artikels 39 gleichzeitig und gleich wirksam verfolgt werden und es sei daher zulässig, einem oder einigen von ihnen einen Vorrang einzuräumen (vgl. etwa Urteile der Rechtssachen 5/67, Firma W. Beus GmbH & Co./Hauptzollamt München-Landsberger Straße, Urteil vom 13. März 1968, Slg. 1968, 128; 5/73, Balkan-Import-Export GmbH/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Urteil vom 24. Oktober 1973, Slg. 1973, 1091; 153/73, Holtz & Willemsen GmbH/Rat und Kommission der EG, Urteil vom 2. Juli 1974, Slg. 1974, 675). Dabei steht den Gemeinschaftsorganen ein weiter Ermessensspielraum zu. Von ihm wird Gebrauch gemacht je nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten. Nirgends in der Rechtsprechung findet sich dagegen ein Anhaltspunkt dafür, daß die Bevorzugung eines Ziels den Nachweis verlangt, daß in seinem Interesse die Vernachlässigung anderer Ziele *unerläßlich* sei.

Was sodann die einzelnen, von den Klägern angeführten Ziele angeht, so ist zu ihrer angeblichen Vernachlässigung folgendes zu bemerken:

— In bezug auf Artikel 39 Buchstabe a ist schon wichtig, daß hier die Rede ist von der „Produktivität der Landwirtschaft" und der „Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung". Diese Vorschrift kann also schwerlich herangezogen werden, wenn es um die Auswirkungen einer Regelung auf neue Methoden in der Verarbeitungsindustrie geht.

Dem läßt sich ferner hinzufügen, daß bisher nicht erwiesen ist, daß die vorläufig geltende Abgabenregelung die Isoglukoseherstellung unmöglich macht. Dafür dürften die bislang vorgelegten Berechnungen, zu denen die Gemeinschaftsorgane einige bisher nicht gründlich genug erörterte Zweifel angemeldet haben, nicht ausreichen. Auch kann darauf hingewiesen werden, daß die Klägerin des Verfahrens 124/77 nur davon spricht, durch die Abgabe werde die Isoglukose zum großen Teil aus dem Markt eliminiert, und daß die Klägerin Tunnel Refineries die Produktion von Isoglukose im Jahre 1978 gleichwohl, wenn auch in geringerem als dem ursprünglich geplanten Umfang, aufgenommen hat.

Ganz sicher ist es unzulässig, daß die Kläger in diesem Zusammenhang auf die Situation der Arbeitnehmer in den Isoglukosefabriken hinweisen. Solche Überlegungen haben meines Erachtens im Rahmen des Artikels 39 Buchstabe a keinen Platz. Wären sie angebracht, so könnte demgegenüber auch auf die Lage der Arbeitnehmer in der Zuckerindustrie, die offenbar sehr viel lohnintensiver arbeitet und für die die Isoglukose eine Bedrohung darstellt, hingewiesen werden.

Nicht zuletzt erscheint mir auch wenig überzeugend, was in diesem Zusammenhang zu den Auswirkungen der Behinderung der Isoglukoseherstellung auf die landwirtschaftliche Bevölkerung ausgeführt worden ist. Zwar ist es technisch möglich, Isoglukose außer aus Mais auch aus Kartoffeln und Getreide herzustellen. Davon scheiden aber die beiden zuletzt genannten Produkte in der Gemeinschaft aus, wie der Rat unter Hinweis auf die Verarbeitungskosten mit Zahlenangaben überzeugend gezeigt hat. In bezug auf den ausschließlich verwendeten Mais jedoch ist entscheidend, daß für die Maisproduktion in der Ge-

meinschaft trotz beträchtlicher Ausweitung keinerlei Schwierigkeiten bestehen, da sie zur Deckung des Gemeinschaftsbedarfs bei weitem noch nicht ausreicht. Außerdem ist Gemeinschaftsmais offenbar weniger für die Herstellung von Stärke und Isoglukose geeignet als für Verfütterungszwecke. Deshalb werden von dem für die Stärkeherstellung verwendeten Gemeinschaftsmais — rund 1 Million t im Jahr — auch nur weniger als 100 000 t der Isoglukoseherstellung zugeführt und wird für die Isoglukoseherstellung vorwiegend importierter Mais verwendet.

— Die Bezugnahme der Kläger auf Artikel 39 Buchstabe d — Sicherstellung der Versorgung — kann man meines Erachtens schon deswegen nicht gelten lassen, weil, wie uns gezeigt worden ist, bei der Quotenregelung der Zuckermarktordnung eine genügend große Sicherheitsmarge vorgesehen worden ist. Außerdem besteht seit einigen Jahren in der Gemeinschaft eine Überschußsituation — für das Jahr 1977/78 wurde die Zahl von 2,7 Millionen t genannt —, und es ist damit zu rechnen, daß diese Situation sowohl auf dem Gemeinschaftsmarkt als auch auf dem Weltmarkt für eine absehbare Zeit fortbesteht.

— Schließlich dürfte auch der klägerische Hinweis auf Artikel 39 Buchstabe e — Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen — nicht stichhaltig sein. In dieser Hinsicht kann Isoglukose auf absehbare Zeit wohl nichts bewirken, da sie sich im wesentlichen an den Zuckerpreis hält. Für den Zuckerpreis aber gilt, wegen des bestehenden Interventionssystems und wegen der vorhandenen Überschußsituation, daß er sich ohnehin in der Nähe der gemeinschaftsrechtlichen Preisuntergrenze, nämlich des Interventionspreises, bewegt. Darunter sinkt er auch nicht ab, wenn ein zusätzlicher Süßstoff auf dem Markt erscheint.

Umgekehrt erscheint mir dagegen plausibel, was die Gemeinschaftsorgane zur Verfolgung der Ziele des Artikels 39 im Zusammenhang mit der Produktionsabgabe auf Isoglukose vorgetragen haben.

— Ihr Hauptziel ist es danach, den Zukkermarkt zu stabilisieren, also der Vergrößerung von Überschüssen entgegenzuwirken. Dabei ist zu bedenken, daß auf dem Zuckermarkt schon Überschüsse existieren und daß wegen der Verpflichtungen aus dem AKP-Abkommen sowie wegen der bis 1980 geltenden Quotenregelung, die in gewisser Weise Rechte begründet hat, andere Wege zur Reduzierung der Überschüsse schwerlich in Betracht kommen.

— Dazu kam außerdem das Anliegen, den Zuckerrübenbauern, für die die geltende Zuckermarktordnung gewisse Rechte begründet hat, eine „angemessene Lebenshaltung" im Sinne des Artikels 39 Buchstabe b zu sichern. Nicht auszuschließen ist in der Tat, daß bei einer weiteren Expansion der Isoglukose und der damit verbundenen Verteuerung der Zuckerexporte der Rübenanbau zurückgeht, jedenfalls soweit es sich um sogenannten B-Zucker handelt, für den ja ein geringerer Rübenmindestpreis gilt. Eine Umorientierung dieser Agrarkreise auf Produkte, bei denen nicht gleichfalls schon Überschüsse bestehen, dürfte aber mittelfristig nicht ohne weiteres möglich sein, ganz abgesehen davon, daß Maiskulturen — an sie ist in erster Linie zu denken — aus klimatischen Gründen nicht überall in Betracht kommen und daß auf den Rübenanbau aus agrartechnischen Gründen (Fruchtfolge) nicht durchweg verzichtet werden kann.

Nimmt man all dies zusammen, so kann in der Tat — auch wenn man Überlegungen wie die außer Betracht läßt, daß die Verbraucher ein Interesse daran haben, daß der öffentliche Haushalt nicht zu sehr belastet wird — schwerlich davon gesprochen werden, die für Isoglukose geltende Abgabenregelung verletze die Ziele des Artikels 39.

d) Nunmehr ist zu prüfen, ob die geschaffene Regelung für Isoglukosehersteller diskriminierend sei, wie alle Kläger übereinstimmend meinen.

Die Kläger stehen auf dem Standpunkt, die Isoglukose dürfe, da sie mit Zucker im Wettbewerb stehe, keiner höheren Belastung als Zucker unterworfen werden. Das aber sei der Fall, da bei Isoglukose die ganze Produktion belastet werde, während bei Zucker eine Abgabe zur Finanzierung der Exporte nur auf B-Zucker erhoben werde. Rechne man diese Belastung auf die gesamte Zuckerproduktion um, wobei davon auszugehen sei, daß die B-Quote in der Regel nicht erschöpft werde, und berücksichtige man den niedrigeren Rübenpreis, soweit es um B-Zucker geht, also die Tatsache, daß die Belastung insoweit zum Teil auf die Bauern abgewälzt werde, so komme man für Zucker zu einer Durchschnittsbelastung von einer Rechnungseinheit oder weniger pro 100 kg, während die Isoglukose das Fünffache oder mehr dieser Belastung zu tragen habe.

Die Gemeinschaftsorgane verweisen demgegenüber darauf, daß es, da Isoglukose auf einen Überschußmarkt gebracht werde, nur logisch sei, sie ebenso zu behandeln wie Überschußzucker und somit wie B-Zucker zu belasten. Sie sind auch der Meinung, die Produktionsabgabe auf Isoglukose bewirke nichts anderes als einen Ausgleich für den Wettbewerbsvorteil, den die Isoglukose aus der Zuckermarktordnung und ihrer Quotenregelung, der sie selbst nicht unterliege, ziehe. Tatsächlich wäre der Zuckerpreis, in dessen Genuß auch die Isoglukose komme, ohne die Quotenregelung etwa 15 % niedriger. Ferner vertreten die Gemeinschaftsorgane die Auffassung, zu vergleichen seien nicht die auf den *Produkten* liegenden Belastungen, sondern die Auswirkungen auf die *Hersteller.* Dabei sei zu bedenken, daß Zuckerhersteller nur *ein* Produkt produzieren und auf *ein* Ausgangserzeugnis angewiesen seien. Stärkehersteller dagegen, die auch Isoglukose produzierten, hätten eine breite Produktionspalette und könnten auf eine Vielzahl von Ausgangsstoffen zurückgreifen. Da es sich bei ihnen durchweg um große und weniger lohn- als kapitalintensive Betriebe handele und da der Anteil der Isoglukose an der Stärkeerzeugung nur ungefähr 3 % ausmache, seien sie durchaus in der Lage, die Produktionsabgabe auf Isoglukose in der vorgesehenen Höhe zu entrichten. Schließlich ziehe die Isoglukose aus der für sie nach der Verordnung Nr. 1111/77 geltenden Gesamtregelung Vorteile und unterliege vielfach einer geringeren nationalen Besteuerung als der Zucker. Auch seien für eine etwaige Ungleichbehandlung im Verhältnis zum Zucker objektive Gründe zu erkennen, wobei namentlich an die Ziele des Artikels 39 zu denken sei.

Wie schwierig die Beurteilung dieser Auseinandersetzung ist, liegt auf der Hand, denn es gilt zwei Regime zu vergleichen, die recht unterschiedlich ausgestaltet sind. Man denke nur an die für Zucker geltenden Produktionsbeschränkungen, die Quotenregelung, und die Verpflichtung zur Vorratshaltung sowie die für den Zucker vorgesehene Abnahmegarantie, die bei der Isoglukose fehlt.

Andererseits ist sicher, daß die Schwierigkeiten nicht auszuräumen waren durch Schaffung einer völlig gleichartigen Regelung für Isoglukose, namentlich durch Einführung einer der Zuckermarktordnung entsprechenden Quotenregelung. Mit Recht haben die Gemeinschaftsorgane dargetan, daß sich insofern große Probleme schon bei der Festlegung und Verteilung etwaiger Quoten ergeben würden, da zu der fraglichen Zeit Produktionskapazitäten noch im Entstehen begriffen waren und andererseits eine Referenzproduktion so gut wie nicht vorhanden war. Auch hätte eine sinnvolle Quotenregelung wohl Abstriche bei den Zuckerquoten verlangt, wogegen hätte sprechen können, daß insofern eine Regelung schon bis zum Jahre 1980 festgelegt, also in gewissem Sinne von erworbenen Rechten zu spre-

chen war. Deshalb ist es durchaus verständlich, daß dieses Problem für die künftige endgültige Regelung, wie sie ab 1980 gelten soll, aufgespart wurde. Andererseits war es wegen des zunehmenden Einflusses der Isoglukose auf den Zuckermarkt unerläßlich, wenigstens eine vorläufige Regelung vorzusehen. Dabei konnte in der Tat nur eine gewisse Abgabenregelung in Betracht kommen, sieht man von der Reduzierung der B-Zuckerquoten für das Wirtschaftsjahr 1978/79 ab, die für das vorhergehende Wirtschaftsjahr offenbar deshalb nicht realisiert werden konnte, weil zu der fraglichen Zeit die Aussaat der Zuckerrüben bereits erfolgt war und gewisse Zusagen für die Beibehaltung der alten Quoten gemacht worden waren.

Wenn wir nunmehr die Abgabenregelung für Isoglukose unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung betrachten, so lassen sich dazu einige Feststellungen vorweg verhältnismäßig einfach treffen.

So ist meines Erachtens der Hinweis auf die Minimarktorganisation für Isoglukose mit ihrem Ein- und Ausfuhrregime und die daran geknüpfte Bemerkung, für Isoglukose ergäben sich aus dieser marktstabilisierenden Regelung gewisse Vorteile, ohne Bedeutung. Tatsächlich ist glaubhaft, daß diese zur Zeit und wohl noch für einige Zeit keine realen Auswirkungen hat. In nennenswertem Umfang wird Isoglukose nämlich nur noch in den USA und in Japan hergestellt; Importe aus diesen Ländern aber kommen wegen der Entfernung und wegen der für Isoglukose bestehenden Transportprobleme schwerlich in Betracht. Es gibt also, mit anderen Worten, zur Zeit noch keinen Weltmarkt, gegen dessen Fluktuationen die Isoglukosehersteller in der Gemeinschaft zu schützen wären, und dem entsprechen auch die Zahlen, die die Kommission in der mündlichen Verhandlung über Isoglukoseein- und -ausfuhren seit Januar 1978 vorgelegt hat.

Nicht entscheidend ist nach meiner Auffassung auch der Hinweis darauf, daß für Zucker und Isoglukose unterschiedliche nationale Abgabenregelungen gelten. Dies trifft nämlich nicht für alle Mitgliedstaaten — etwa nicht für das Vereinigte Königreich — zu. Außerdem kann es nicht Sache der Gemeinschaftsorgane sein, derartige Divergenzen bei der Gestaltung einer Marktordnung gleichsam beiläufig zu berücksichtigen.

Weiterhin ist es durchaus nicht als „logisch" anzuerkennen, die Isoglukose einfach deswegen wie überschüssigen B-Zucker zu behandeln, weil ihr Erscheinen auf dem Markt zur Vergrößerung der Zuckerüberschüsse beiträgt. Dieses Argument läuft nämlich auf die Feststellung hinaus, der Zuckermarkt in der Gemeinschaft sei sozusagen schon vergeben und neue Produkte, die eine vergleichbare Rolle spielen könnten, hätten im Grunde auf ihm nichts zu suchen, sondern seien zu exportieren. Solche Auswirkungen darf die Quotenregelung sicherlich nicht haben. Auch wenn man sie wegen ihrer marktstabilisierenden Wirkung hinnimmt — es gibt daneben auch gewichtige Kritik an ihr —, darf mit ihr doch nicht die Folge verbunden sein, daß neue Entwicklungen in diesem Sektor praktisch unmöglich gemacht oder über Gebühr erschwert werden. Nach der liberalen Grundordnung, die der Vertrag vorsieht, muß vielmehr der Marktzugang zu gleichen Bedingungen gewährleistet sein, auch wenn dies unter bestimmten Umständen für die Allgemeinheit mit zusätzlichen Opfern verbunden ist.

Für unzulässig halte ich es ferner, bei dem notwendigen Vergleich auf die Position der *Hersteller* abzustellen und daran die Folgerung zu knüpfen, große Stärkefabriken, die auch Isoglukose herstellen, könnten im Rahmen ihres Gesamtprogramms, das eine gewisse Flexibilität ermögliche, Produktionsabgaben eher verkraften als lohnintensiv arbeitende Zuckerhersteller, von denen viele nur einen geringen Umfang haben. Inso-

fern bedarf schon das von den Gemeinschaftsorganen entworfene Bild einer gewissen Korrektur, denn die Isoglukose hat dort, wo sie hergestellt wird, einen größeren Anteil am Produktionsprogramm (17 oder 25 %) als die Isoglukoseherstellung an der Stärkefabrikation insgesamt. Noch wichtiger aber ist, daß man natürlich in Unternehmen mit mehreren Produktionssparten darauf achtet, daß grundsätzlich jedes einzelne Produkt auf Dauer rentabel hergestellt wird. Deshalb kann man meines Erachtens nur auf die einzelnen Produkte abstellen, die miteinander im Wettbewerb stehen, und allein deren Belastung und Belastbarkeit vergleichen. Dies scheint mir im übrigen auch die in der Rechtsprechung verfolgte Linie zu sein (Rechtssache 117/76, Albert Ruckdeschel & Co. und Hansa-Lagerhaus Ströh & Co./Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Urteil vom 19. Oktober 1977, Slg. 1977, 1753), und nur so wird vermieden, daß es in dem vorliegenden Fall zu einer tatsächlich nicht gewollten mittelbaren Belastung der Stärkeerzeugung kommt, die ohnehin unter beträchtlichem Wettbewerbsdruck chemischer Konkurrenten steht.

Andererseits wird man als unerheblich auch den Hinweis auf eine angebliche Diskriminierung der Isoglukose im Verhältnis zur Glukose, einem gleichfalls von den Stärkeproduzenten hergestellten Süßstoff, für den die Abgabenregelung nicht gilt, ansehen müssen. Dazu erinnere ich an das, was vorhin im Zusammenhang mit der Untersuchung der Erstattungsregelung schon klargestellt worden ist, daß es nämlich wegen des erheblichen Unterschiedes in der Süßkraft an einem Wettbewerbsverhältnis fehlt.

Bei der Prüfung der Frage, nach welchen Gesichtspunkten eine *in etwa* ausgewogene Regelung — mehr kann angesichts der Komplexität der Verhältnisse nicht verlangt werden — für Isoglukose und für Zucker gefunden werden kann, könnte man zunächst daran denken, die Isoglukoseabgabe einfach als einen Ausgleich für einen 15%igen Preisvorteil anzusehen, den die Isoglukose aus der Zuckermarktordnung zieht. Diese Wertung geht von der Entstehungsgeschichte der Zuckermarktordnung aus. Damals bestanden verschiedene nationale Regelungen mit zum Teil hoheitlich fixierten Preisen und Produktionskontingenten; vor allem gab es wegen der unterschiedlichen Kostenstruktur in den Mitgliedsländern kein einheitliches Preisniveau. Davon ausgehend hätte ein ungefähres Marktgleichgewicht in der gemeinsamen Marktordnung für Zucker wie für andere Produkte gleichfalls allein über eine Preisregelung erreicht werden können. Die Preise hätten dabei aber in der Nähe des niedrigen französischen Niveaus liegen müssen, mit der Folge, daß Rübenkulturen in benachteiligten Gebieten nicht mehr möglich gewesen wären. Um dies auszuschließen, wurde ein höheres Preisniveau — in der Nähe der italienischen und deutschen Preise — gewählt. Dafür waren aber angesichts der vorhandenen Produktionskapazitäten, die eine Erzeugung von 14 Millionen t Zucker erlauben, Produktionsbeschränkungen nötig, sollte es nicht zu übermäßigen Überschüssen kommen. Ohne diese Quotenregelung — so die Argumentation der Gemeinschaftsorgane — wäre das gemeinsame Preisniveau also niedriger, und zwar um rund 15 %. Da die Isoglukose in den Genuß der für Zucker geltenden Preisregelung komme, ohne einer Produktionsbeschränkung zu unterliegen, könne davon gesprochen werden, daß ihr die Quotenregelung einen Wettbewerbsvorteil in Höhe von rund 15 % des Interventionspreises bringe, was ungefähr 5 RE entspreche. Ich habe indessen Zweifel an der Richtigkeit dieser Begründung der Höhe der Isoglukoseabgabe. Sicher gibt es unbestreitbar einen Zusammenhang zwischen der Zuckerpreishöhe und der Quotenregelung. Die Preisvorteile gelten aber auch für die Zuckerhersteller, und für sie wirken sich — was wichtig ist — die Quotenregelun-

gen sehr unterschiedlich aus; günstig gelegene moderne Fabriken können ohne weiteres die volle B-Quote, ja sogar C-Zucker produzieren, für sie gibt es also in Wahrheit keine Produktionsbeschränkung. Mir leuchtet deshalb nicht ein, daß sich der Nachteil aus der Quotenregelung für die Zuckerhersteller, wie von der Kommission angenommen, in Höhe von 15 % des Interventionspreises quantifizieren läßt und daß dementsprechend für Isoglukose von einem gleichartigen Wettbewerbsvorteil zu sprechen wäre, der gleichsam abgeschöpft werden könnte. Aus diesem Grunde ziehe ich es vor, in den Mittelpunkt der Betrachtung einen Vergleich der Belastungen, wie sie einerseits für Isoglukose und andererseits für Zucker gelten, zu stellen.

Dabei erscheint es mir allerdings nicht vertretbar, so vorzugehen, wie von den Klägern empfohlen, also eine Durchschnittsbelastung der gesamten Zuckerindustrie zu ermitteln, wobei man dann — unter Berücksichtigung des niedrigeren Rübenpreises für B- und C-Zucker — bei vollständiger Ausschöpfung der B-Quoten zu einer Belastung von rund einer Rechnungseinheit pro 100 kg und, wenn man in Betracht zieht, daß in den Jahren 1971 bis 1976 die tatsächliche B-Zuckerproduktion nur zwischen 11 und 19 % der A-Produktion ausmachte, also bei Zugrundelegung der effektiven Durchschnittsproduktion von B-Zucker, zu einer Belastung von nur einer halben Rechnungseinheit pro 100 kg gelangt. Meines Erachtens verkennt diese Berechnungsart zwei wesentliche Gesichtspunkte. Einmal ist aus der Entstehungsgeschichte der Zuckermarktordnung bekannt, daß die A-Quoten grundsätzlich zur Unterstützung von Herstellern in ungünstigen Regionen dienen und die B-Quoten Anreiz zur Erhöhung der Produktion dort geben sollen, wo sie wettbewerbsfähiger ist und wo unter Umständen auch C-Zucker erzeugt werden könnte. Aus dieser Sicht drängt sich der Gedanke auf, eine besondere Gruppe von Zuckerherstellern zu bilden, auf die B-Quoten vor allem gemünzt sind. Zum anderen ist wichtig, daß es sich bei den Isoglukoseherstellern um moderne, große Betriebe handelt, die einen wesentlich geringeren Lohnaufwand haben als Zuckerfabriken. Deshalb liegt es nahe, sie mit entsprechenden modernen Zuckerherstellern zu vergleichen, die günstig gelegen sind und ebenfalls rationell arbeiten. Das aber sind zweifellos Zuckerproduzenten, die auch C-Zucker in nennenswertem Umfang erzeugen, für die also die Produktionsbeschränkungen der Quotenregelung praktisch ebensowenig eine Rolle spielen wie für die Isoglukosehersteller.

Diesen Ansatzpunkt hat auch die Kommission gewählt, also sie uns das Beispiel einer modernen Zuckerfabrik schilderte, die sehr viel C-Zucker — im Jahre 1976/77 87 % der A-Quote — herstellt. Für dieses Unternehmen errechnete sie unter Zugrundelegung der Produktionszahlen des Wirtschaftsjahres 1976/77 eine durchschnittliche Belastung des Zuckers von 11 RE, bei Anwendung der tatsächlichen, erst später bekanntgewordenen Produktionszahlen für das Jahr 1976/77 eine Belastung von 8,71 RE und für das Jahr 1977/78 eine solche von 13,80 RE pro 100 kg. Meines Erachtens kann man sich aber schwerlich mit diesem einen Beispiel begnügen, zumal wir im Verfahren gehört haben, daß in dem betreffenden Betrieb extrem viel C-Zucker hergestellt wurde, daß für ihn eine beträchtliche Quotenerhöhung und eine starke Produktionsausweitung vorgenommen wurde, daß er aber auch im Wirtschaftsjahr 1976/77 mit Verlust gearbeitet hat. Ich halte es vielmehr für notwendig, die Betrachtung auf eine breitere Basis zu stellen und alle gleichartigen Unternehmen in die Untersuchung mit einzubeziehen. Dabei sollte man sich zweckmäßigerweise auf das Wirtschaftsjahr 1977/78 beschränken, nicht nur weil die Isoglukose in diesem Wirtschaftsjahr zum erstenmal mit einer Produktionsabgabe belegt worden ist,

sondern auch, weil das vorausgehende Wirtschaftsjahr 1976/77 infolge von Trockenheit nur eine verhältnismäßig kleine C-Zuckerproduktion erlaubt hat. Welches Bild sich so ergibt, hat uns die Kommission auf Anfrage mitgeteilt. Danach ist für solche Zuckerhersteller eine Belastung anzunehmen, die zwischen 3,81 RE und 13,52 RE pro 100 kg liegt. Ich halte es aber ferner auch für richtig — und darin stimme ich den Klägern zu —, in dieser Berechnung zu berücksichtigen, daß für Rüben, die zur Herstellung von B- und C-Zucker bestimmt sind, andere Einkaufspreise gelten, nämlich in bezug auf B-Zucker ein um 30 % verminderter Mindestpreis und in bezug auf C-Zucker — da hier ein Gemeinschaftsmindestpreis fehlt — ein Marktpreis, der offenbar im Jahr 1976 nur etwas mehr als die Hälfte des Rübenmindestpreises betragen hat. Damit werden nicht etwa Elemente der Herstellungskosten unzulässigerweise in den Vergleich einbezogen, sondern Marktordnungsfaktoren, die in der Gemeinsamen Marktorganisation festgelegt und darauf angelegt sind, einen bestimmten Belastungsanteil auf die Rübenbauern abzuwälzen, bei B-Zucker — wie die Zuckerindustrie selbst einräumt — rund 60 %. Verfährt man so und nimmt man an den von der Kommission gelieferten Zahlen entsprechende Korrekturen vor — die Klägerin Amylum hat sie für einen Beispielfall vorgerechnet —, so kommt man zu Belastungswerten, die für fünf Unternehmen bei 5 RE, für 6 Unternehmen etwas darunter und für 4 Unternehmen sogar über 5 RE liegen. Danach aber und namentlich wenn man, wie es die Kommission für richtig hält, berücksichtigt, daß für B-Zuckerrüben oft mehr als der Mindestpreis, gelegentlich sogar der A-Preis, gezahlt wird, läßt sich feststellen, daß die Durchschnittsbelastung derartiger Zuckerhersteller im großen ganzen derjenigen entspricht, die auch die Isoglukosehersteller zu tragen haben. Daran sollten wir uns im wesentlichen halten, da andere Elemente (Vorteile der Isoglukosehersteller wegen geringerer Grenzkosten für Stärke und wegen des Anfalls von Nebenprodukten, Abnahmegarantie für Zucker und Verpflichtung der Zuckerhersteller zur Vorratshaltung) schlecht zu quantifizieren sind.

Dies bedeutet letztlich, daß die für Isoglukose festgesetzte Produktionsabgabe, die nunmehr bis zum Jahre 1980 die Höhe von 5 RE pro 100 kg haben soll, die Isoglukosehersteller tatsächlich nicht diskriminiert, und danach bedarf es keines weiteren Eingehens auf die Frage, ob eine gewisse Benachteiligung der Isoglukose nicht sogar unter Hinweis darauf gerechtfertigt werden könnte, daß wir es nur mit einer für wenige Jahre geltenden Übergangsregelung zu tun haben, daß für die Zuckerhersteller von wohlerworbenen Rechten gesprochen werden könnte und daß für Zukker, der aus in der Gemeinschaft produzierten Rüben gewonnen wird, gegenüber der vorwiegend aus importierten Erzeugnissen hergestellten Isoglukose eine gewisse Gemeinschaftspräferenz bestehen könnte.

e) Nachdem somit auch der Diskriminierungsvorwurf, der wahrscheinlich als der Hauptvorwurf zu bezeichnen ist, unbegründet ist, muß weiterhin überlegt werden, ob die getroffene Regelung wegen Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu beanstanden sein könnte. Nach diesem, in der Rechtsprechung schon wiederholt angewandten und ausgedeuteten Grundsatz darf bekanntlich eine hoheitliche Maßnahme nicht stärker in die privaten Interessen eingreifen, als es für das mit ihr verfolgte Ziel notwendig ist, und es muß namentlich feststehen, daß sie nicht ohne Schwierigkeiten durch weniger eingreifende Maßnahmen ersetzt werden kann.

Nach Ansicht der Kläger genügt dem die getroffene Abgabenregelung, deren Sinn es nach den Bekundungen der Gemeinschaftsorgane ist, einen Beitrag zur

Finanzierung des Exports von Zuckerüberschüssen festzulegen und damit auch die Entwicklung der Isoglukose zu bremsen, aus verschiedenen Gründen nicht. Sie sind der Auffassung, ein angemessener Beitrag zur Finanzierung des Exports von Überschüssen hätte sich — ganz abgesehen davon, daß den Überschüssen auf andere Weise, nämlich durch Quotenverminderung, beizukommen wäre — nach dem Marktanteil der Isoglukose, der zur Zeit etwa 3 % des Zuckerverbrauchs beträgt, richten müssen. Sie sind ferner der Meinung, die Produktionsabgabe müsse auch im Hinblick auf das Ziel, die Entwicklung der Isoglukose zu bremsen, als überhöht angesehen werden, weil die Gemeinschaftsorgane offensichtlich von falschen Vorstellungen ausgegangen seien in bezug auf den Umfang des zu erwartenden Zuckerexports, in bezug auf mögliche Marktanteile der Isoglukose sowie in bezug auf deren Herstellungskosten, wenn diese nicht gar unzulässigerweise völlig unberücksichtigt geblieben seien. Außerdem stehe man vor der Erkenntnis, daß die Produktionsabgabe die Entwicklung der Isoglukose nicht bremse, sondern zur Einstellung ihrer Produktion zwinge.

Dazu ist meines Erachtens in Kürze folgendes anzumerken:

Soweit die Kläger von übertriebenen Befürchtungen bezüglich des Zuckerexports sprechen — sie selbst nennen für das laufende Wirtschaftsjahr eine Zahl von rund 500 000 t —, muß festgehalten werden, daß es ihnen nicht gelungen ist, die von den Gemeinschaftsorganen genannten Zahlen — 2,7 Millionen t — in Frage zu stellen. Offenbar haben die Kläger einfach die Produktionszahlen für A- und B-Zucker des Jahres 1976/77 auf das folgende Wirtschaftsjahr übertragen und davon den vermuteten Verbrauch abgezogen. Sie haben dabei aber — abgesehen davon, daß von höheren Produktionswerten auszugehen ist — namentlich die Mengen übersehen, für die nach dem AKP-Abkommen Einfuhrverpflichtungen bestehen. Legt man die Werte der Gemeinschaftsorgane zugrunde und berücksichtigt man die daraus für den Haushalt sich ergebende Belastung, so kann man kaum davon sprechen, daß den Isoglukoseherstellern ein überhöhter Beitrag abverlangt werde. In Wahrheit tragen sie weniger als 3 % der Gesamtexportkosten; bezogen auf den Erstattungssatz pro Tonne (220 RE) macht ihr Anteil (50 RE) weniger als ein Viertel aus. Würde man dagegen den Klägern, wie sie es für richtig halten, nach Maßgabe ihres Marktanteils nur 3 % der von den Zuckerherstellern und den Isoglukoseproduzenten insgesamt zu tragenden Kosten auferlegen, so wäre namentlich das andere erwähnte Ziel, die Isoglukoseentwicklung zu bremsen, kaum zu erreichen.

Nicht anzuerkennen vermag ich des weiteren, daß sich die Produktionsabgabe in Wahrheit durch eine Änderung der für den Zucker geltenden Quotenregelung hätte vermeiden oder erheblich verringern lassen. Eine solche Änderung scheidet sicher aus in bezug auf die A-Quoten, da hierfür bis zum Auslaufen der gegenwärtig geltenden Regelung, also bis zum Jahre 1980, von Rechtspositionen zu sprechen ist. In bezug auf die B-Quoten wurde eine gewisse Verringerung tatsächlich für das Wirtschaftsjahr 1978/79 beschlossen. Gegen eine Herabsetzung aber in einem Umfang, der die Exportabgabe erheblich verringern oder gar in Wegfall bringen würde, lassen sich meines Erachtens gewichtige agrarpolitische Erwägungen ins Feld führen, auf die ich vorhin bei der Behandlung der Ziele des Artikels 39 eingegangen bin.

Was ferner das klägerische Argument anbelangt, die Gemeinschaftsorgane seien bei der Festlegung der Abgabe von irrigen Vorstellungen über die Herstellungskosten der Isoglukose und ihre Möglichkeiten, bestimmte Zuckermengen in kurzer Frist vom Markt zu verdrängen, ausgegangen, so mag zwar — und dies bezieht sich auf den zuletzt ge-

nannten Punkt — zutreffen, daß die Prognosen der Gemeinschaftsorgane, die ich vorhin bei der Behandlung der wirtschaftlichen Fakten erwähnt habe, überhöht erscheinen. In der Tat läßt sich dazu auf den Umstand hinweisen, daß schon der Wegfall der Produktionserstattung bremsende Wirkung hat und daß in einigen Mitgliedstaaten gesetzliche Vorschriften die Verwendung der Isoglukose einschränken. Außerdem ist von Interesse, daß für den amerikanischen Markt, also einen Raum, in dem Isoglukose schon länger produziert wird, der keine ausreichende Zuckerproduktion, aber eine große Maiserzeugung aufweist, und wo vielleicht auch Gründe des Geschmacks und der Betriebsstrukturen eine weiterreichende Verwendung der Isoglukose zulassen, für das Wirtschaftsjahr 1976/77 nur von einer Produktion von Isoglukose in einem Umfang von rund 1,2 Millionen t gesprochen wird. Indessen ist den Einlassungen der Gemeinschaftsorgane zufolge die Höhe der Produktionsabgabe nicht nach dem potentiellen Marktanteil der Isoglukose festgelegt worden. Auch dienten die Herstellungskosten für Isoglukose ebenfalls nicht als Richtschnur für die Bemessung der Abgabe. Hierfür stand vielmehr der Gedanke im Vordergrund, Isoglukose und Zucker in gleicher Weise zu belasten.

Schließlich wird man im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — und damit schließe ich auch die Behandlung dieses Vorwurfs ab — nicht davon ausgehen können, die Abgabe sei so bemessen worden, daß sie die Isoglukoseherstellung unmöglich mache. Mein Eindruck ist vielmehr der, daß dafür die bisher bekanntgewordenen Zahlen nicht ausreichen. Auch ist eine Belastung, die für moderne Zuckerfabriken tragbar erscheint, in gleicher Weise auch für die weniger lohnintensiv arbeitenden Isoglukosehersteller tragbar. Nicht zuletzt aber kann dieser Gesichtspunkt grundsätzlich kein entscheidendes Gewicht haben, wenn alle anderen angestellten Überlegungen für eine Angemessenheit der Belastung sprechen. Würde es sich so verhalten, wie die Kläger meinen, so würde damit nur deutlich, daß die Herstellung dieses neuen Produkts, für das die Investitionsentscheidungen getroffen worden sind, als die wirtschaftliche Lage noch völlig anders war, unter den gegenwärtig gegebenen Umständen und bei Wahrung von Wettbewerbsverhältnissen, wie sie für den Zucker gelten, eben nicht in wirtschaftlicher Weise herzustellen ist.

f) Weiter tragen die Kläger vor, die Gemeinschaftsorgane hätten zu Unrecht keine Übergangs- und Ausnahmeregelungen für vorhandene Kapazitäten vorgesehen, womit das im Amtshaftungsprozeß vorgetragene Argument im Zusammenhang steht, die Kläger seien in ihren berechtigten Erwartungen enttäuscht worden.

Die Kläger weisen darauf hin, daß Isoglukose eine Zeitlang in den Genuß der Produktionserstattungen, also gewisser Fördermaßnahmen, gekommen sei. Den Gemeinschaftsorganen seien die Bemühungen um die Entwicklung der Isoglukose in der Gemeinschaft bekannt gewesen, sie hätten auch von entsprechenden Investitionsentscheidungen gewußt. Gleichwohl hätten sie die Kläger nie darauf hingewiesen, daß im Hinblick auf eine Gefährdung des Zuckermarktes durch die Isoglukoseproduktion Maßnahmen getroffen werden könnten.

Zu diesem Vorbringen genügt — was seinen ersten Teil angeht — der Hinweis darauf, daß im Verfahren bereits deutlich geworden ist, daß die Produktionserstattung nicht für Isoglukose gedacht war und daß diese von der Zielsetzung dieser Regelung nicht erfaßt wurde. Der Umstand, daß die Isoglukosehersteller eine Zeitlang in den Genuß der Erstattungsregelung kamen, konnte also keine berechtigten Erwartungen auf weitere Förderung und Vorzugsbehandlung begründen.

Im übrigen kann von einer Verletzung des Vertrauens in eine gegebene Rechtsstellung nur gesprochen werden, wenn nach allen maßgebenden Umständen und namentlich nach dem Verhalten der Gemeinschaftsorgane Anlaß zu der Überzeugung bestanden hätte, eine bestimmte Rechtslage werde nicht verändert. Davon aber kann im vorliegenden Fall, was die Produktionsabgabe angeht, nicht die Rede sein. Mit Recht haben die Gemeinschaftsorgane unterstrichen, daß sich die Kläger auf einem Gebiet betätigen, das in einem sehr engen sachlichen Zusammenhang mit dem Zuckermarkt steht, und daß ihnen dieser Markt und seine Regelung, insbesondere auch die des Überschußproblems, recht wohl bekannt war. Sie mußten also damit rechnen, daß bei einer entsprechenden wirtschaftlichen Lage weitreichende Stabilisierungsmaßnahmen getroffen würden und daß das Regime zur Finanzierung der Exporte auch auf Substitutionserzeugnisse erstreckt würde, sobald sie in nennenswertem Umfang auf den Markt gelangten, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil mit einer Änderung der Quotenregelung und des Einfuhrregimes für AKP-Zucker nicht vor dem Jahr 1980 zu rechnen war.

Deshalb und namentlich auch, weil die Maßnahmen so rechtzeitig vorbesprochen worden sind, daß laufende Verträge schwerlich davon betroffen wurden, bestand wohl keine Veranlassung, besondere Übergangsmaßnahmen zu treffen, die die Wirkung der Regelung hätten in Frage stellen können. Sollten die Isoglukosehersteller aber dennoch in unerwartete Schwierigkeiten gekommen sein, so wäre ihnen dies selbst zuzuschreiben, weil sie bei ihren Investitionsentscheidungen von bestimmten Prognosen über die Wirtschaftsentwicklung — anhaltendes Zuckerdefizit und steigende Preise — ausgegangen sind, die sich nunmehr als irrig erweisen.

g) In gewisser Weise im Zusammenhang mit dem bereits behandelten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht das weitere, nunmehr noch zu behandelnde Argument — es stammt ebenfalls aus dem Amtshaftungsverfahren —, die kritisierte Regelung verletze das Recht auf freie Ausübung eines Gewerbebetriebes, das zu den auch von den Gemeinschaftsorganen zu beachtenden Grundrechten gezählt werden könne. Die Kläger machen hier abermals geltend, die Produktionsabgabe mache die Isoglukoseherstellung unmöglich, und zwar auch in der ursprünglich auf ein Jahr beschränkten, nunmehr bis zum Jahr 1980 geltenden Höhe von 5 RE pro 100 kg. Die für die Isoglukose getätigten Investitionen seien also verloren; für diese „Enteignung" aber hätten die Gemeinschaftsorgane in jedem Fall einen Ausgleich vorsehen müssen.

Hierzu kann ich zunächst nur wiederholen, daß es nicht erwiesen ist, daß diese wirtschaftliche Folge unausweichlich sei, werden doch die vorgelegten Berechnungen von den Gemeinschaftsorganen bisher nicht als schlüssig anerkannt. Auch erscheint es grundsätzlich unwahrscheinlich — und dafür spricht das Verhalten der Klägerin Tunnel Refineries —, daß eine vorläufige Regelung zu so einschneidenden Maßnahmen wie der Betriebseinstellung Anlaß geben könnte.

Im übrigen führt die befürchtete Einstellung der Isoglukoseproduktion allenfalls zum Wegfall eines Betriebszweiges im Rahmen der Stärkeherstellung, so daß der Bestand der betroffenen Unternehmen als solche nicht in Gefahr gerät. Bei einer solchen Sachlage kann man aber von einem enteignungsgleichen Eingriff in den Gewerbebetrieb kaum sprechen.

Nicht zuletzt haben die Gemeinschaftsorgane in diesem Zusammenhang auch daran erinnert, daß nach der Rechtsprechung (Rechtssache 4/73, J. Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Kommission, Urteil vom 14. Mai 1974, Slg. 1974, 491) Rechte, wie sie hier geltend gemacht werden, im öffentlichen Inter-

esse eingeschränkt werden können. Dabei ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, daß sich die Kläger auf einem Gebiet betätigen, in dem agrarpolitische Erwägungen großes Gewicht haben und der Freiheitsraum deshalb ohnehin recht eng bemessen ist.

Ich gehe deshalb davon aus, daß auch unter Berufung auf das Recht der freien Ausübung eines Gewerbebetriebes die Rechtmäßigkeit der hier zu beurteilenden Regelung nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden kann.

h) Danach ist nur noch auf den Vorwurf des Ermessensmißbrauchs einzugehen, den die Kläger mit der Begründung erheben, daß eine Abgabenregelung wie die vorliegende nach Artikel 40 des EWG-Vertrags nur im Zusammenhang mit einer Marktorganisation erlassen werden könne. Eine echte Marktorganisation für Isoglukose aber liege nicht vor, weil die Vorteile, die sich für die Isoglukose aus der Verordnung Nr. 1111/77 ergeben sollten, bislang keine Realität seien. Außerdem verfolge die Abgabenregelung unzulässige Ziele, wie Neutralisierung der Wettbewerbsfähigkeit der Isoglukose und Verlangsamung ihrer Entwicklung, Schutz der weniger ökonomisch arbeitenden Zuckerindustrie sowie Entlastung des Gemeinschaftshaushalts.

Dazu habe ich in anderem Zusammenhang schon eingeräumt, daß die aus der Marktordnung für Isoglukose zu erwartenden Vorteile zur Zeit tatsächlich keine Realität von einigem Gewicht darstellen. Damit ist aber selbstverständlich nicht gesagt, daß es sich bei der Marktordnung für Isoglukose nur um ein Scheinanliegen handelt. Im Laufe der weiteren Entwicklung ist durchaus mit einem Außenhandel zu rechnen, wenn vielleicht auch nicht so sehr mit überseeischen Ländern als mit an die Gemeinschaft angrenzenden europäischen Ländern. Ich erinnere nur daran, daß der beträchtliche französische Anteil an der Isoglukoseherstellung wegen der in Frankreich geltenden Verwendungsverbote exportiert werden muß. Außerdem ist, auch wenn die Abschöpfungsregelung vielleicht selten praktisch werden wird, an die Erstattungsregelung zu denken, die ja auch für Isoglukose in Verarbeitungserzeugnissen gilt. Ich halte deshalb die Einführung einer Produktionsabgabe für Isoglukose nicht für unzulässig, weil es an einer echten Marktordnung für Isoglukose fehlt. Ganz abgesehen davon, kann man den Standpunkt für richtig halten, die Erhebung von Produktionsabgaben auf Substitutionsprodukte nach Artikel 43 des EWG-Vertrags sei jedenfalls dann zulässig, wenn eine entsprechende Abgabe im Rahmen einer Marktordnung — hier der Zuckermarktordnung — auf landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse erhoben wird.

Im übrigen sind keine Anhaltspunkte dafür sichtbar geworden, daß wahres Ziel der Regelung nur die Neutralisierung der Wettbewerbsfähigkeit der Isoglukose und der Schutz der Zuckerindustrie sei. Wie uns gezeigt worden ist, bezweckt die Regelung nichts anderes, als — zur Vermeidung von Diskriminierungen des Zuckers — die für dieses Produkt geltende Beitragsregelung auf Substitutionserzeugnisse, die auf dem Markt beträchtliches Gewicht haben, zu erstrecken. Wenn dabei aber auch das Ziel eine Rolle gespielt hat, die Entwicklung der Isoglukose im Interesse der Marktstabilisierung zu *bremsen* — davon sprechen die Gemeinschaftsorgane ausdrücklich in Antworten auf parlamentarische Anfragen —, so dürfte dies ebenso legitim sein wie das andere Nebenanliegen, den Gemeinschaftshaushalt vor zu großen Belastungen zu bewahren.

Für den Vorwurf des Ermessensmißbrauchs sehe ich deshalb keinen Anhaltspunkt.

i) Insgesamt ergibt sich somit, daß berechtigte Zweifel an der Gültigkeit der Abgabenregelung für Isoglukose nicht

zu erkennen sind und daß deshalb kein Anlaß besteht, von der Ungültigkeit der Verordnung Nr. 1110/77 und der Verordnung Nr. 1111/77 sowie von der Ungültigkeit der dazu von der Kommission erlassenen Durchführungsvorschriften auszugehen, zu denen besondere Argumente im Verfahren nicht vorgetragen worden sind.

IV — Ich schlage daher folgende Beantwortung der uns vorgelegten Fragen vor:

1. Im Verfahren sind keine Gründe sichtbar geworden, die zu der Annahme der Ungültigkeit der Verordnung Nr. 1862/76, soweit sie einen Artikel 5a in die Verordnung Nr. 2742/75 eingeführt hat, sowie zur Annahme der Ungültigkeit der Verordnungen Nr. 1110/77, Nr. 1111/77 und Nr. 2158/76 berechtigen könnten.

2. Artikel 4 der Verordnung Nr. 2158/76 ist dahin auszulegen, daß er auch für die Wiedereinziehung von Erstattungen gilt, die für die Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt in der Zeit vom 1. August bis 3. September 1976 gewährt worden sind.