URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
22. Januar 1986 *

In der Rechtssache 250/84

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunale Rom in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

Eridania zuccherifici nazionali SpA und andere

gegen

Cassa conguaglio zucchero, Ministero delle Finanze und Ministero del Tesoro

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Artikel 24 und 28 der Verordnung Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juli 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 177, S. 4)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten U. Everling, der Richter R. Joliet, O. Due, Y. Galmot und C. Kakouris,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte Mauro de André, Giuseppe Marchesini und Federico Sorrentino,

— die italienische Regierung, vertreten durch den Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia,

— der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Antonio Sacchettini und Arthur Brautigam,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Alberto Prozzillo,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 22. Oktober 1985,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Das Tribunale Rom hat mit Beschluß vom 11. November 1983, beim Gerichtshof eingegangen am 23. Oktober 1984 zwei Fragen nach der Gültigkeit der Artikel 24 und 28 der Verordnung Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 177, S. 4) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Rechtsstreits der Eridania zuccherifici nazionali SpA, 15 anderer italienischer Zuckerproduzenten, des Consorzio nazionale bieticultori und der Associazione nazionale bieticultori gegen die Cassa conguaglio zucchero sowie das Finanzministerium und das Schatzministerium. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens hatten im Jahre 1982 Aufforderungen zur Zahlung der Produktionsabgabe für Zucker nach den Artikeln 24 und 28 der Verordnung Nr. 1785/81 erhalten. Mit ihrer Klage begehren sie vom Tribunale Rom die Feststellung, daß sie wegen der Rechtswidrigkeit der genannten Regelung nicht zur Zahlung dieser Abgabe verpflichtet sind, und die Verurteilung der beklagten Verwaltungen zur Erstattung der bereits bezahlten Abgaben zuzüglich Zinsen.

3 Da das Tribunale Rom der Auffassung war, daß die zu erlassende Entscheidung davon abhänge, ob die genannten Verordnungsvorschriften gültig sind, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

„a) Ist Artikel 28 der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates, der die italienischen Hersteller mit einer Abgabe für den Absatz von Zucker zu garantierten Preisen belastet, die aufgrund der in Artikel 24 festgelegten Produktionsquoten berechnet wird, wegen Verstoßes gegen das in den Artikeln 7 und 40 Absatz 3 EWG-Vertrag niedergelegte Diskriminierungsverbot sowie wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Ziele des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag rechtswidrig?

b) Ist Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81, soweit er die italienischen A-Produktionsquoten und das Verhältnis zwischen A- und B-Quote festsetzt, wegen Begründungsmangels im Hinblick auf Artikel 190 EWG-Vertrag rechtswidrig?"

4 In den Gründen des Vorlagebeschlusses führt das innerstaatliche Gericht aus, Italien sei der Mitgliedstaat mit dem niedrigsten Verhältnis zwischen internem Verbrauch und A-Quote (85 % gegenüber einem Gemeinschaftsdurchschnitt von 101 % und einem Maximum von 194 % für Belgien). Daraus ergebe sich, daß Italien nur Zucker der B-Quote mit einer Abgabe in Höhe von 39,5 % des Interventionspreises ausführen könne, während die anderen Mitgliedstaaten auch Zukker der A-Quote mit einer geringeren Abgabe in Höhe von 2 % ausführen könnten. Dies stelle einen Verstoß gegen Artikel 7 EWG-Vertrag dar.

5 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts besteht außerdem eine Diskriminierung zwischen Erzeugern im Sinne von Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag. Zum einen sei das Verhältnis zwischen den Abgaben, die auf die der B-Quote entnommenen Mengen erhoben würden, und der Höhe dieser Quote für Italien das höchste in der Gemeinschaft (138 LIT/kg gegenüber einem Gemeinschaftsdurchschnitt von 113 LIT/kg). Zum anderen seien die Produktionsfixkosten für die Mengen der A-Quote in Italien die höchsten in der Gemeinschaft, da die durchschnittliche italienische Produktion pro Unternehmen die niedrigste sei (293 333 Doppelzentner gegenüber einem Gemeinschaftsdurchschnitt von 466 471 Doppelzentnern). Darüber hinaus seien die den italienischen Erzeugern auferlegten Abgaben auf die B-Quote unverhältnismäßig im Hinblick auf das in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag genannte Ziel, nämlich der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten.

6 Schließlich sei die Verordnung Nr. 1785/81 nicht ausreichend begründet, da sie sich, was die Produktionsquoten angehe, auf die Feststellung beschränke, daß die Gründe, die zu ihrer Einführung geführt hätten, immer noch bestünden, ohne daß erklärt werde, warum die in der Zwischenzeit eingetretenen Änderungen der Marktlage unerheblich gewesen seien.

Zum System der Quoten und der Produktionsabgaben für Zucker

7 Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker ist durch die Verordnung Nr. 1009/67 des Rates vom 18. Dezember 1967 (ABl. 1967, Nr. 308, S. 1) geschaffen worden. Durch diese Verordnung wurde eine Regelung eingeführt, die ursprünglich bis zum Juli 1975 galt und für jedes Unternehmen die Festsetzung einer „Grundquote" sowie einer „Höchstquote" für jedes Wirtschaftsjahr vorsah. Die Zuckermenge, die über die Höchstquote hinausging, durfte nicht innerhalb der Gemeinschaft verkauft werden. Die Regelung sah außerdem ein gemeinschaftliches System für die Finanzierung der Kosten des Absatzes von Überschüssen vor, die innerhalb bestimmter Grenzen von der Gesamtheit der Erzeuger im Wege einer Produktionsabgabe getragen wurden und für den verbleibenden Teil zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gingen. Die Geltung dieses Systems wurde vorbehaltlich bestimmter Änderungen durch die Verordnungen Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 (ABl. L 359, S. 1) und Nr. 1592/80 des Rates vom 24. Juni 1980 (ABl. L 160, S. 12) verlängert. Durch die Verordnung Nr. 3330/74 wurden die Grundquoten nur für die Mitgliedstaaten erhöht, die die Hauptzuckerproduzenten sind, folglich nicht für Italien; denn diese Erhöhung sollte die negativen Auswirkungen der Einfuhren von Präferenzzucker aus AKP-Ländern aufgrund von Verpflichtungen der Gemeinschaft ausgleichen.

8 Mit Wirkung vom 1. Juli 1981 wurde die genannte Regelung durch die Verordnung Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 ersetzt. Diese Verordnung, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht, unterscheidet zwischen zwei Arten von Quoten: Die A-Quote, die den Verbrauch innerhalb der Gemeinschaft darstellt, kann im Gemeinsamen Markt frei vermarktet werden, und ihr Absatz ist durch den Interventionspreis garantiert. Die B-Quote ist die Menge der Zuckererzeugung, die über die Grundquote („A-Quote") hinausgeht, ohne die „Höchstquote", die der A-Quote, multipliziert mit einem Koeffizienten, entspricht, zu überschreiten. Sie kann ebenfalls innerhalb der Gemeinschaft frei vermarktet werden, jedoch ohne Garantie durch den Interventionspreis, oder sie kann mit einer Ausfuhrbeihilfe in Drittländer ausgeführt werden, wobei diese Beihilfe, die dem Unterschied zwischen dem Interventionspreis und dem Weltmarktpreis für Zucker

entspricht, in Form von Ausfuhrerstattungen gezahlt wird. Schließlich kann die C-Quote, d. h. die Erzeugung, die über die „Höchstquote" (A- und B-Quote) hinausgeht, nur in Drittländern vermarktet werden, ohne daß für sie irgendeine Ausfuhrbeihilfe gewährt werden könnte.

9 Durch die Verordnung Nr. 1785/81 wurde außerdem das System der Finanzierung der mit der Ausfuhr des Zuckers verbundenen Kosten neu gestaltet. Zum einen wurde der Grundsatz der vollen Haftung der Erzeuger eingeführt, die die Kosten des Absatzes der Zuckermengen, für die Erstattungen gewährt werden, auf den Ausfuhrmärkten in vollem Umfang übernehmen müssen. Zum anderen wird die Produktionsabgabe nicht mehr allein auf im Rahmen der B-Quote erzeugten Zucker erhoben, sondern auch auf Zucker der A-Quote.

10 Nach den Artikeln 24 und 28 der Verordnung Nr. 1785/81 ist das dadurch eingeführte System wie folgt ausgestaltet:

— Die Referenzmengen („Grundmengen") für die Festsetzung der Grundquoten („A-Quoten") bleiben gegenüber der früheren Regelung unverändert, mit Ausnahme der Grundmenge für Italien, die von 1 230 000 Tonnen auf 1 320 000 Tonnen steigt (Artikel 24);

— die Quoten, die über die Grundquoten hinausgehen, jedoch innerhalb der Höchstquote bleiben, („B-Quoten) werden nach Maßgabe der tatsächlichen Erzeugung festgesetzt, wobei sie jedoch nicht niedriger als 10 % der Grundquoten sein dürfen. Um der regionalen Entwicklung der Zuckerrüben- und Zuckerrohrerzeugung Rechnung zu tragen, werden die B-Quoten auf einen Umfang festgesetzt, der dem Durchschnitt der höchsten Erzeugungsmenge entspricht, die während drei der letzten fünf Zuckerwirtschaftsjahre festgestellt worden ist (ibidem);

— die Kosten des Absatzes der sich aus dem Verhältnis zwischen der Erzeugung der Gemeinschaft und dem Verbrauch in der Gemeinschaft ergebenden Überschüsse werden dadurch in vollem Umfang durch die Erzeuger selbst finanziert, daß für die gesamte Erzeugung im Rahmen der A- und B-Quoten eine Abgabe nach folgenden Modalitäten zu entrichten ist (Artikel 28):

  — die gesamten Verluste, die sich beim Absatz der in Frage stehenden Überschüsse ergeben, werden zunächst auf die Gesamterzeugung im Rahmen der A- und B-Quoten mit einer Produktionsabgabe aufgeteilt, die höchstens 2 % des Interventionspreises für Weißzucker beträgt;

— der Teil dieses Verlustes, der durch die Einnahmen aus dieser Abgabe nicht gedeckt wird, wird durch eine zusätzliche Abgabe auf die Erzeugung im Rahmen der B-Quote finanziert, die höchstens 30 % des Interventionspreises für Weißzucker betragen darf. Wenn jedoch diese letztgenannte Art der Finanzierung immer noch nicht ausreichend ist, kann der Höchstbetrag bis auf 37,5 % angehoben werden, so daß die Gesamtbelastung der Erzeugung im Rahmen der B-Quote bis zu 39,5 % betragen kann.

Zur ersten Frage

Zu der angeblichen Diskriminierung

11 Der erste Teil der ersten Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob die den italienischen Erzeugern aufgrund der Artikel 24 und 28 der Verordnung Nr. 1785/81 auferlegte Abgabe gegen das in den Artikeln 7 und 40 Absatz 3 EWG-Vertrag niedergelegte Diskriminierungsverbot verstößt.

12 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung schlagen vor, diese Frage zu bejahen. Ihrer Meinung nach ergibt sich die Diskriminierung daraus, daß die Gesamtheit der mit der Finanzierung des Quotensystems verbundenen Lasten aufgrund des Verbrauchs innerhalb der Gemeinschaft berechnet werde, während die von den einzelnen Unternehmen zu tragenden Lasten aufgrund ihrer tatsächlichen Erzeugung während des Bezugszeitraums berechnet würden. Die Anwendung unterschiedlicher Parameter für die Gesamtheit der Lasten und ihre Aufteilung auf die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer habe zur Folge, daß die A-Quote für Italien, auf die eine Abgabe von nur 2 % erhoben werde, in deutlich geringerer Höhe als der italienische Inlandsverbrauch festgesetzt worden sei.

13 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens untermauern ihr Vorbringen durch verschiedene tatsächliche Angaben: Die Grundquote für Italien sei von 1968 bis 1981 nicht erhöht worden, während dies bei der Grundquote aller anderen Mitgliedstaaten der Fall gewesen sei. Zwar sei Italien durch die Verordnung Nr. 1785/81 eine A-Quote zugeteilt worden, die um 7,3 % höher als die bestehende Grundquote gewesen sei, dies ändere jedoch nichts daran, daß der Satz der Erhöhung der italienischen Grundquote/A-Quote insgesamt immer noch niedriger sei als der durchschnittliche Satz dieser Erhöhung in der Gemeinschaft seit 1968 (7,3 % gegenüber 18 %). Dagegen sei der italienische Zuckerverbrauch seit 1968 um 9,1 % gestiegen, während er in der gesamten Gemeinschaft um 2,1 % gesunken sei. Auf-

grund dieser Entwicklung sei Italien mit der Bundesrepublik Deutschland der Mitgliedstaat, der das niedrigste Verhältnis zwischen seiner A-Quote und seinem Inlandsverbrauch habe (85 % gegenüber einem Gemeinschaftsdurchschnitt von 101 %).

14 Daraus folge, daß die italienischen Erzeuger nur Zucker ihrer B-Quote, auf den eine höhere Abgabe erhoben werde, ausführen könnten und dadurch im Rahmen ihrer B-Quote die Lasten zu tragen hätten, die durch die Ausfuhren der Erzeuger der anderen Mitgliedstaaten verursacht würden, die über eine über den Inlandsverbrauch hinausgehende A-Quote verfügten. Auf diese Weise seien die italienischen Erzeuger, durch die niemals Überschüsse entstanden seien, dazu verpflichtet, den Absatz der Produktion ihrer Partner in der Gemeinschaft zu garantierten Preisen zu finanzieren.

15 Die italienische Regierung fügt in diesem Zusammenhang hinzu, die oben beschriebenen Entwicklungen drohten das Produktionsgleichgewicht in der Gemeinschaft nach und nach zu stören, da derjenige, der zuviel erzeuge und nur zum Teil die Folgen davon zu tragen habe, geneigt sein werde, seine Produktion zu erhöhen, um auf diese Weise eine Erhöhung seiner Quote zu erlangen, während der Erzeuger, der die höchsten Kosten habe und in der Regel nicht zuviel erzeuge, gezwungen sei, einen Beitrag zu den sich aus der Ausfuhr dieser Überproduktion ergebenden Kosten zu leisten.

16 Der Rat und die Kommission bestreiten, daß eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft vorliege. Ihrer Meinung nach werden die Quoten nach objektiven Kriterien im Hinblick auf den Zweck der Regelung festgesetzt, der darin bestehe, die Zuckererzeugung in gewissen Grenzen zu halten und gleichzeitig eine Neuorientierung dieser Produktion zu ermöglichen.

17 Die Kommission trägt vor, die Festsetzung der nationalen Quoten aufgrund der tatsächlichen Erzeugung der Unternehmen entspreche den Grundsätzen der Solidarität der Erzeuger, der Spezialisierung der Produktion und der Freiheit des innergemeinschaftlichen Handels. Wenn sich aus diesem System gegebenenfalls für die italienischen Erzeuger im Verhältnis zu anderen Erzeugern in der Gemeinschaft eine unterschiedliche Belastung ergebe, so sei dieser Unterschied nur das Ergebnis eines unterschiedlichen Produktionsniveaus in den Mitgliedstaaten. Aus demselben Grund sei das Verhältnis zwischen den erhobenen Abgaben und der

B-Quote für Italien unerheblich, da die Unternehmen der einzelnen Mitgliedstaaten während der verschiedenen Wirtschaftsjahre in unterschiedlichem Ausmaß von ihrer B-Quote Gebrauch machten. Zur angeblichen Unmöglichkeit für die italienischen Erzeuger, anderen als den im Rahmen der B-Quote erzeugten Zucker auszuführen, bemerkt die Kommission, diese Erzeuger führten tatsächlich keinen Quotenzucker nach Drittländern aus, und darüber hinaus bestehe kein Zusammenhang zwischen den entrichteten Abgaben und der Verwendung des Erzeugnisses. Schließlich würden die Erstattungen ohne Unterschied bei der Ausfuhr von Zucker der A-Quote und von Zucker der B-Quote gezahlt.

18 Der Rat und die Kommission weisen außerdem darauf hin, daß für die italienischen Erzeuger mit Rücksicht auf die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Zuckerrübenproduktion unter mehreren Gesichtspunkten eine günstigere Regelung gelte als für die Erzeuger in anderen Mitgliedstaaten. So seien die Grundmengen für Italien anfänglich durch die Verordnung Nr. 1009/67 höher festgesetzt worden als die den anderen Mitgliedstaaten zugeteilten Grundmengen; darüber hinaus habe nur Italien durch die Verordnung Nr. 1785/81 eine A-Quote erhalten, die höher als seine bestehende Grundmenge gewesen sei. Außerdem werde die Produktionsabgabe für die italienischen Erzeuger nach dem Interventionspreis und nicht nach dem — höheren — abgeleiteten Interventionspreis berechnet, der für Italien als Zuschußgebiet gelte; die italienischen Erzeuger hätten daher eine niedrigere Abgabe als die anderen Erzeuger in der Gemeinschaft zu zahlen. Schließlich werde Italien durch das geltende System ermächtigt, den Zukkerrüben- und den Zuckererzeugern zusätzlich zu der Garantie der regionalisierten Preise nationale Beihilfen zu gewähren, und außerdem werde diesem Mitgliedstaat die Befugnis eingeräumt, die Quoten seiner Unternehmen unbegrenzt zu ändern, soweit dies zur Verwirklichung von Umstrukturierungsplänen notwendig sei.

19 Zunächst ist festzustellen, daß, wie der Rat und die Kommission dargelegt haben, das Quotensystem bei der Zuckererzeugung ein wesentlicher Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation in diesem Bereich ist. Es soll, angesichts von Überschüssen sowohl auf dem Markt der Gemeinschaft als auch auf dem Weltmarkt, die Erzeugung in Grenzen halten, indem es sie soweit wie möglich dem Inlandsverbrauch annähert, und gleichzeitig die regionale Spezialisierung fördern. Zu diesem Zweck gewährleistet es den Absatz der festgesetzten Mengen zu garantierten Preisen durch ein System zur Finanzierung der Absatzkosten, die solidarisch durch die Gesamtheit der Erzeuger getragen werden. Dieses Finanzierungssystem ist in der Weise ausgestaltet, daß bei der A-Quote, die den Inlandsverbrauch wiedergibt, nur eine ganz geringe Abgabe erhoben wird, während auf die B-Quote, die im wesentlichen für die Ausfuhr bestimmt ist, eine sehr viel höhere Abgabe erhoben

wird, durch die die erforderlichen Erstattungen finanziert werden können und die gleichzeitig geeignet ist, eine abschreckende Wirkung auf die Erzeuger auszuüben.

20 Unter diesen Umständen war der Rat berechtigt, die festgesetzten Quoten auf die einzelnen Unternehmen auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Erzeugung aufzuteilen. Eine solche Verteilung der Lasten entspricht nämlich dem Grundsatz der regionalen Spezialisierung, auf dem der Gemeinsame Markt basiert und der verlangt, daß die Erzeugung am wirtschaftlich geeignetsten Ort stattfinden kann. Sie entspricht außerdem dem Grundsatz der Solidarität der Erzeuger, da die Erzeugung ein berechtigtes Kriterium für die Beurteilung sowohl der Wirtschaftskraft der Erzeuger als auch der Vorteile, die sie aus dem System ziehen, darstellt.

21 Der Umstand, daß die Verteilung der Lasten auf die Unternehmen nach Maßgabe der Erzeugung für Italien eine A-Quote, die niedriger ist als sein Inlandsverbrauch, sowie ein besonders hohes Verhältnis zwischen den erhobenen Abgaben und seiner B-Quote mit sich bringt, kann nicht zu einer anderen Beurteilung führen. Diese Folgen ergeben sich vielmehr bereits aus dem Erfordernis, daß sich in einem durch eine regionale Spezialisierung gekennzeichneten gemeinsamen Markt die Erzeugung in den Mitgliedstaaten, individuell betrachtet, unabhängig von der Höhe des Verbrauchs in diesen Mitgliedstaaten entwickeln kann. Sie können daher keine Diskriminierung begründen.

22 Der Diskriminierungsvorwurf ist noch weniger haltbar, wenn man die beanstandeten Vorschriften in ihrem Regelungszusammenhang betrachtet. Gerade um die Diskrepanzen zu mildern, die sich aus den strukturellen Schwierigkeiten Italiens ergeben, hat der Rat das Quotensystem mit verschiedenen besonderen Maßnahmen verknüpft, die den Charakter von Beihilfen zugunsten der italienischen Erzeuger haben, wie etwa eine zu Anfang höhere Grundmenge, ein höherer Interventionspreis sowie die Ermächtigung, nationale Beihilfen zu gewähren.

23 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung tragen noch vor, die streitige Regelung sei insoweit diskriminierend, als die den italienischen Betrieben durchschnittlich zugeteilten Quoten niedriger seien als die dem Durchschnitt der Betriebe der Gemeinschaft zugeteilten Quoten (29 233 gegenüber 51 873 Tonnen). Dies habe zur Folge, daß die Fixkosten, die die italienischen Erzeuger zu tragen hätten, höher seien als die Fixkosten der Erzeuger in anderen Mitgliedstaaten; dies habe zum Konkurs einer Reihe von italienischen Unternehmen geführt.

24 Der Rat und die Kommission entgegnen, daß die Produktionsquoten nicht den Betrieben, sondern den Unternehmen zugeteilt würden und daß die italienischen Unternehmen im Durchschnitt über die höchste Menge im Rahmen der A-Quote innerhalb der Gemeinschaft verfügten. Sie bestreiten jedoch nicht, daß die Kosten der Zuckererzeugung in Italien über dem Gemeinschaftsdurchschnitt lägen.

25 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß das Quotensystem nicht zum Ziel hat, die am wenigsten rentablen Unternehmen zu begünstigen, sondern eine gewisse Kontrolle der Erzeugung sicherzustellen und gleichzeitig deren Neuorientierung nach den Bedürfnissen des Marktes zu ermöglichen. Es ist daher gerechtfertigt, die Unterschiede der Produktionskosten bei der Aufteilung der Quoten auf die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer außer acht zu lassen. Diese Feststellung ist um so mehr geboten, als das Quotensystem im vorliegenden Fall mit einer Reihe von Maßnahmen verbunden ist, die zumindest teilweise die strukturellen Schwierigkeiten der am wenigsten begünstigten Gebiete ausgleichen sollen.

26 Diese Überlegungen zeigen, daß die italienischen Erzeuger im Verhältnis zu den anderen Erzeugern der Gemeinschaft nicht diskriminiert werden. Das Vorbringen, es liege ein Verstoß gegen Artikel 7 und 40 Absatz 3 EWG-Vertrag vor, ist daher zurückzuweisen.

Zum angeblichen Verstoß gegen Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag

27 Der zweite Teil der ersten Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob die Höhe der den italienischen Erzeugern aufgrund der Artikel 24 und 28 der Verordnung Nr. 1785/81 auferlegten Abgabe im Widerspruch zu dem in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag genannten Ziel steht. Nach dieser Vorschrift ist es Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik, „der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten".

28 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind der Auffassung, diese Frage sei zu bejahen, da die italienischen Erzeuger nicht für die Zuckerüberschüsse verantwortlich seien, die zur Einführung der streitigen Regelung geführt hätten. Sie tragen in diesem Zusammenhang insbesondere vor, daß den italienischen Erzeugern durch die Abgabe auf die B-Quote ein unverhältnismäßiges Opfer auferlegt werde und daß diese Abgabe darüber hinaus zu 60 % auf die italienischen Zuckerrübenerzeu-

ger abgewälzt werde. Dies führe zu einer Verringerung des Einkommens der italienischen Erzeuger, die im Widerspruch zum Ziel des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag stehe.

29 Der Rat und die Kommission tragen dagegen vor, die in Frage stehende Regelung sei so ausgestaltet, daß sie den besonderen Bedürfnissen der Zuschußgebiete, zu denen Italien gehöre, ausreichend Rechnung trage. Zunächst sei sowohl der Mindestpreis von A- als auch von B-Zuckerrüben in den Zuschußgebieten höher. Sodann zahlten die italienischen Zuckerrübenerzeuger, da die Produktionsabgabe für Zucker nach dem Interventionspreis und nicht nach dem abgeleiteten Interventionspreis berechnet werde, prozentual eine niedrigere Abgabe für B-Zucker als die Erzeuger in den anderen Mitgliedstaaten (28,8 % des Interventionspreises gegenüber 30 % für das Wirtschaftsjahr 1981/82). Dazu komme, daß die italienischen Zuckerrüben- und Zuckererzeuger die durch Artikel 46 der Verordnung Nr. 1785/81 zugelassenen nationalen Beihilfen erhalten könnten. Schließlich sei die italienische Erzeugung von B-Zucker gegenwärtig praktisch gleich Null, und die italienischen Erzeuger zahlten in Wirklichkeit keine Abgaben für diesen Zukker. Die Kommission trägt außerdem vor, gerade durch das Quotensystem habe die Erzeugung von Zuckerrüben in Italien aufrechterhalten werden können, da diese Zuckerrüben eindeutig weniger brauchbare Bestandteile enthielten als die in anderen Mitgliedstaaten erzeugten.

30 Soweit diese Argumente mit denen übereinstimmen, die zur Begründung der ersten Rüge vorgebracht worden sind, braucht nur auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen zu werden.

31 Was die Behauptung der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens angeht, das durch die Verordnung Nr. 1785/81 eingeführte System sei nicht geeignet, den italienischen Erzeugern und insbesondere den italienischen Zuckerrübenerzeugern eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, so ist darauf hinzuweisen, daß der Zuckermarkt insgesamt durch eine Überproduktion gekennzeichnet ist. Der Interventions- und Mitfinanzierungsmechanismus, der zur Sicherstellung des Absatzes der Überschüsse zu garantierten Preisen geschaffen worden ist, entspricht folglich dem Interesse aller Zuckererzeuger der Gemeinschaft einschließlich der italienischen Erzeuger. Wie die Kommission zutreffend festgestellt hat, bezweckt der dadurch garantierte Mindestpreis gerade, das Einkommen aller dieser Erzeuger zu schützen.

32 Somit kann man nicht davon ausgehen, daß die Höhe der Belastungen, die sich aus dem System für die italienischen Erzeuger ergeben, gegen das Ziel des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag verstößt. Insbesondere ist das Vorbringen zurückzuweisen, diese Erzeuger seien verpflichtet, Überschüsse mitzufinanzieren, für die sie nicht verantwortlich seien. Eine solche Auffassung ist bereits mit dem Grundsatz eines gemeinsamen Marktes unvereinbar, in dem es nicht möglich ist, die Unternehmen oder den Mitgliedstaat zu bestimmen, die für eine etwaige Überproduktion verantwortlich sind. Daraus folgt in bezug auf das durch die Verordnung Nr. 1785/81 geschaffene System, daß alle Unternehmen, die ihre A-Quote überschreiten, per definitionem Überschüsse erzeugen, die zur Ausfuhr bestimmt sind.

33 Das Vorbringen, daß ein Verstoß gegen Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag vorliege, ist folglich ebenfalls zurückzuweisen.

Zur zweiten Frage

34 Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 im Hinblick auf die Begründungspflicht des Artikels 190 EWG-Vertrag gültig ist.

35 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung machen geltend, die Verordnung Nr. 1785/81 enthalte in bezug auf die Festsetzung der Quoten für Italien keine ausreichende Begründung. Die Begründungserwägungen dieser Verordnung beschränkten sich auf die Feststellung, daß die Gründe, die bisher die Gemeinschaft dazu veranlaßt hätten, eine Quotenregelung anzuwenden, noch immer bestünden. Sie enthielten jedoch keine Angabe in bezug auf die Höhe der Quoten und die Tatsache, daß sich die Lage bei der Erzeugung und beim Verbrauch in den verschiedenen Mitgliedstaaten sowie die Struktur der Abgaben in der Zwischenzeit geändert hätten.

36 Der Rat und die Kommission sind dagegen der Auffassung, den Erfordernissen des Artikels 190 EWG-Vertrag sei genügt, da sich eine ausführlichere Begründung in den Begründungserwägungen der früheren Verordnungen Nr. 1009/67 und Nr. 3330/74 befinde, auf die in der Begründung der Verordnung Nr. 1785/81 verwiesen werde.

37 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes muß die durch Artikel 190 EWG-Vertrag vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepaßt sein. Sie muß die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, klar und unzweideutig erkennen lassen, so daß die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erfahren können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann.

38 Aus dieser Rechtsprechung, die zuletzt durch das Urteil vom 28. Oktober 1982 in den verbundenen Rechtssachen 292 und 293/81 (Lion und Loiret & Haentjens, Slg. 1982, 3887) bestätigt worden ist, ergibt sich außerdem, daß nicht verlangt werden kann, daß in der Begründung der Verordnungen die verschiedenen, manchmal sehr zahlreichen und komplexen tatsächlichen und rechtlichen Einzelheiten dargelegt werden, die Gegenstand der Verordnungen sind, wenn sie sich im systematischen Rahmen der Gesamtregelung halten, zu der sie gehören. Geht also aus dem angegriffenen Rechtsakt der von dem Organ verfolgte Zweck in seinen wesentlichen Zügen hervor, wäre es übertrieben, eine besondere Begründung für jede der Einzelentscheidungen, die das Organ getroffen hat, zu verlangen.

39 Dies ist bei der Verordnung Nr. 1785/81 in bezug auf die Begründung des Produktionsquotensystems der Fall. Denn die Motive, die in dieser Hinsicht in der Präambel dieser Verordnung und insbesondere in ihrer elften Begründungserwägung dargelegt sind, lassen in Verbindung mit den Begründungserwägungen der früheren Verordnungen Nr. 1009/67 und Nr. 3330/74 die Gründe klar und unzweideutig erkennen, die den Rat dazu veranlaßt haben, das bestehende System in seinen Grundzügen aufrechtzuerhalten und dabei in bestimmten Punkten Änderungen vorzunehmen, insbesondere was die Grundlagen für die Berechnung der Quoten und die Finanzierung des Systems angeht. Diese Texte genügen, damit die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer die Gründe für das Bestehen der angefochtenen Regelung erkennen können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann.

40 Das Vorbringen, daß die Begründung unzureichend sei und damit ein Verstoß gegen Artikel 190 EWG-Vertrag vorliege, ist folglich ebenfalls zurückzuweisen.

41 Aus all diesen Gründen ist dem Tribunale Rom zu antworten, daß die Prüfung der Vorlagefragen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Artikel 24 und 28 der Verordnung Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 beeinträchtigen könnte.

Kosten

42 Die Auslagen der italienischen Regierung, des Rates und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Tribunale Rom mit Beschluß vom 11. November 1983 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Artikel 24 und 28 der Verordnung Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 beeinträchtigen könnte.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Januar 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Fünften Kammer

U. Everling