# SITZUNGSBERICHT
# in der Rechtssache C-92/89 *

Inhaltsverzeichnis

I — Sachverhalt und Verfahren ..... 450

A — Die Gemeinschaftsregelung ..... 450

1. Die Grundverordnung ..... 450

2. Die Tilgungsabgabenverordnung ..... 452

3. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe ..... 453

4. Die späteren Verordnungen ..... 454

B — Sachverhalt und Ausgangsverfahren ..... 454

C — Verfahren vor dem Gerichtshof ..... 458

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen ..... 458

A — Zur ersten Frage (geeignete Rechtsgrundlage für die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe) ..... 458

1. Erklärungen der Klägerin ..... 458

2. Erklärungen des Rates ..... 459

3. Erklärungen der Kommission ..... 461

B — Zur zweiten Frage (Vereinbarkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe mit der Grundverordnung) ..... 462

1. Erklärungen der Klägerin ..... 462

2. Erklärungen des Rates ..... 462

3. Erklärungen der Kommission ..... 464

C — Zur dritten Frage (Verstoß gegen das Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweiges mit Fremdrisiken sowie mit unzumutbaren finanziellen Belastungen) ..... 465

1. Erklärungen der Klägerin ..... 465

* Verfahrenssprache: Deutsch.

2. Erklärungen des Rates ..... 465

3. Erklärungen der Kommission ..... 466

D — Zur vierten Frage (Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot) ..... 466

1. Erklärungen der Klägerin ..... 466

2. Erklärungen der Italienischen Republik ..... 468

3. Erklärungen des Vereinigten Königreichs ..... 469

4. Erklärungen des Rates ..... 470

5. Erklärungen der Kommission ..... 471

E — Zur fünften Frage (Verletzung der Grundrechte des Eigentumsschutzes und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit) ..... 472

1. Erklärungen der Klägerin ..... 472

2. Erklärungen des Vereinigten Königreichs ..... 473

3. Erklärungen des Rates ..... 473

4. Erklärungen der Kommission ..... 474

III — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes ..... 474

A — Frage an die Zuckerfabrik Soest GmbH ..... 474

B — Fragen an die Italienische Republik ..... 474

C — Fragen an den Rat ..... 475

## I — Sachverhalt und Verfahren

### A — *Die Gemeinschaftsregelung*

#### 1. Die Grundverordnung

Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker findet sich in der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 (ABl. L 177, S. 4; Grundverordnung).

Der Zuckermarkt in der Gemeinschaft ist durch strukturelle Überschüsse gekennzeichnet. Um die Zuckerherstellung zu bremsen, sind in der Grundverordnung Produktionsquoten für die Zuckerhersteller vorgesehen.

Zu diesem Zweck sieht Artikel 24 der Grundverordnung für jedes Erzeugungsgebiet (das im wesentlichen mit dem Gebiet eines Mitgliedstaats übereinstimmt) eine Grundmenge A und eine Grundmenge B vor.

Diese Grundmengen beziehen sich jeweils auf ein bestimmtes Wirtschaftsjahr. Das Wirtschaftsjahr läuft vom 1. Juli eines Jahres bis zum 30. Juni des nächsten Jahres.

Die Grundmenge A und die Grundmenge B, die einem bestimmten Erzeugungsgebiet zugewiesen werden, sind das Ergebnis politischer Verhandlungen.

Die Mitgliedstaaten verteilen ihre Grundmenge A als A-Quoten und ihre Grundmenge B als B-Quoten auf die Unternehmen.

Die Summe der in einem Wirtschaftsjahr insgesamt zugewiesenen A-Quoten entspricht in etwa dem menschlichen Zuckerverzehr in der Gemeinschaft während eines Wirtschaftsjahres. Bei der Bestimmung der A-Quote eines bestimmten Unternehmens wird insbesondere die jährliche Durchschnittsproduktion berücksichtigt, die es im Laufe bestimmter früherer Wirtschaftsjahre erreicht hat. Die B-Quote eines Unternehmens wird nach dem Mittel der höchsten Produktionen berechnet, die es in dreien der Wirtschaftsjahre 1975/76 bis 1979/80 erreicht hat, und darf nicht niedriger als 10 % seiner A-Quote sein (Artikel 24 der Grundverordnung).

Der im Rahmen der A-Quote erzeugte Zukker (A-Zucker) und der im Rahmen der B-Quote erzeugte Zucker (B-Zucker) sind identisch. Gleichwohl unterliegt dieses Erzeugnis je nachdem einer unterschiedlichen rechtlichen Regelung, ob es im Rahmen der A-Quote oder im Rahmen der B-Quote erzeugt wurde.

A-Zucker und B-Zucker können in der Gemeinschaft frei gehandelt werden. Dank eines Interventionssystems sind Preis und Absatz garantiert. Sie können auch ausgeführt werden. Liegt der Interventionspreis über dem Zuckerpreis auf dem Weltmarkt, so wird die Differenz durch eine Ausfuhrerstattung abgedeckt. Demgemäß erhalten die Hersteller für jedes Kilogramm Exportzukker einen Betrag in Höhe des Unterschieds zwischen diesen beiden Preisen. Liegt der Interventionspreis unter dem Zuckerpreis auf dem Weltmarkt, wird eine Abschöpfung

erhoben. Für jedes Kilogramm Ausfuhrzukker müssen die Hersteller dann einen Betrag in Höhe des Unterschieds zwischen dem Interventionspreis und dem definitionsgemäß höheren Weltmarktpreis zahlen.

Zucker, der außerhalb der A- und B-Quoten eines Unternehmens erzeugt wird (C-Zucker), unterliegt nicht der Intervention. Er muß aus der Gemeinschaft ausgeführt werden; eine Ausfuhrerstattung wird nicht gewährt.

Faktisch liegt der Interventionspreis immer über dem Zuckerpreis auf dem Weltmarkt. Da im Rahmen der B-Quote Zucker über den gemeinschaftlichen Verbrauch hinaus hergestellt werden kann, für den Ausfuhrerstattungen gezahlt werden, hat die Gemeinschaft für solche Erstattungen erhebliche Beträge aufzuwenden.

Diese werden zunächst aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert. In der Grundverordnung ist jedoch ein System von Produktionsabgaben vorgesehen, das es erlauben soll, die der Gemeinschaft aus der Zuckerausfuhr erwachsenden Belastungen vollständig diesem Wirtschaftssektor aufzuerlegen. Als Ziel wird in der elften Begründungserwägung der Grundverordnung angegeben, „auf gerechte, aber wirksame Art die volle Finanzierung der Kosten durch die Erzeuger selbst sicherzustellen, die sich aus dem Absatz des Überschusses ergeben, um den die Gemeinschaftserzeugung den Verbrauch übersteigt".

In Artikel 28 der Grundverordnung ist die einschlägige Abgabenregelung niedergelegt.

Die Abgaben auf die Herstellung von A-Zucker sind andere als auf die von B-Zucker.

Vor dem Ende jedes Wirtschaftsjahres wird der voraussichtliche Gesamtverlust geschätzt. Dieser entspricht der voraussichtlichen Differenz zwischen den im Laufe des Wirtschaftsjahres zu zahlenden Erstattungen und den zu erhebenden Abgaben.

Zur Deckung des voraussichtlichen Gesamtverlusts werden von den Zuckerherstellern zwei Abgaben verlangt, eine Grundproduktionsabgabe und eine B-Abgabe.

Die Grundproduktionsabgabe wird auf die Herstellung von A-Zucker und B-Zucker erhoben. Sie ist auf 2 % des Interventionspreises für Weißzucker beschränkt.

Reicht die Grundproduktionsabgabe zur Deckung des voraussichtlichen Gesamtverlustes nicht aus, so wird eine B-Abgabe ausschließlich auf die Erzeugung von B-Zucker erhoben. Diese Abgabe darf grundsätzlich 30 % des Interventionspreises für Weißzukker nicht überschreiten. Dieser Prozentsatz kann auf bis zu 37,5 % erhöht werden, wenn die Grundproduktionsabgabe und die auf 30 % beschränkte B-Abgabe es nicht erlauben, den voraussichtlichen Gesamtverlust abzudecken.

Die Grundverordnung sieht eine bestimmte Abwälzung der beiden Abgaben auf die Zuckerrübenerzeuger vor. Diese Abwälzung erfolgt im Wege der Festsetzung des Grundpreises für Zuckerrüben sowie einer Kürzung des Mindestpreises für Zuckerrü-

ben, den die Zuckerhersteller den Zuckerrübenerzeugern zahlen müssen (Artikel 4 und 5 der Grundverordnung).

2. Die Tilgungsabgabenverordnung

Nach Artikel 23 der Grundverordnung galt das beschriebene Quoten- und Abgabensystem für die Wirtschaftsjahre 1981/82 bis 1985/86.

Am Ende dieses Zeitraums stellte sich heraus, daß die mit der Grundverordnung eingeführten Abgaben für die vollständige Eigenfinanzierung des Sektors bei weitem nicht ausreichen. Obwohl die Abgaben zu dem in der Grundverordnung zugelassenen Höchstsatz erhoben wurden, insbesondere, indem die B-Abgabe von 30 % auf 37,5 % angehoben wurde, wurde am Ende der Zeit von 1981/82 bis 1985/86 ein Defizit von 400 Millionen ECU festgestellt.

Am 24. März 1986 erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 934/86 zur Änderung der Verordnung Nr. 1785/81 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 87, S. 1; Tilgungsabgabenverordnung).

Mit dieser Verordnung wurde das Quoten- und Abgabensystem der Grundverordnung für die Wirtschaftsjahre 1986/87 bis 1990/91 fortgeführt. Die Zuckerhersteller müssen daher die Grundproduktionsabgabe und die B-Abgabe für diese fünf weiteren Wirtschaftsjahre entrichten.

Weiter wurde mit dieser Verordnung ein Artikel 32a in die Grundverordnung eingefügt, der zu den beiden bereits bestehenden Abgaben eine zusätzliche Abgabe, die Tilgungsabgabe, einführte. Diese ist dazu bestimmt, das am Ende des Zeitraums von 1981/82 bis 1985/86 festgestellte Defizit von 400 Millionen ECU in der Zeit von 1986/87 bis 1990/91 mit 80 Millionen ECU je Wirtschaftsjahr zu tilgen.

Nach der achten Begründungserwägung der Tilgungsabgabenverordnung war es in Anbetracht der Entwicklung der Produktionsstruktur des Sektors (Verschwinden bestimmter Erzeuger aufgrund von Konkurs, Versterben usw.) praktisch nicht möglich, die neue Abgabe auf der Grundlage der bisher aus dem System entstandenen Vorteile individuell auf der Ebene des landwirtschaftlichen Erzeugers wie auf der Ebene der Verarbeitungsindustrie aufzuerlegen. Nur eine nach den Erzeugungsgebieten differenzierte Anwendung der Tilgungsabgabe erschien als möglich.

Demgemäß wurden in Artikel 32a je Erzeugungsgebiet die von den Zuckerherstellern zu entrichtende Tilgungsabgabe je Erzeugung von 100 kg Weißzucker festgesetzt. Zwischen der Erzeugung im Rahmen der A-Quote und derjenigen im Rahmen der B-Quote des Unternehmens wurde insoweit nicht unterschieden.

Nach Artikel 32a können die Zuckerhersteller von den Verkäufern von Zuckerrüben verlangen, daß diese die Tilgungsabgabe zu 60 % erstatten.

3. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe

Die besondere Tilgungsabgabe dient der vollständigen Tilgung des Teils des Gesamtverlustes des Wirtschaftsjahres 1986/87, der durch die Einnahmen aus den in der Grundverordnung vorgesehenen Abgaben (Grundproduktionsabgabe und B-Abgabe) nicht gedeckt ist.

Das Wirtschaftsjahr 1986/87 endete am 30. Juni 1987. Allein in diesem Wirtschaftsjahr lief ein zusätzliches Defizit von 227 Millionen ECU auf. Das allein in diesem Wirtschaftsjahr entstandene Defizit war somit höher als die Hälfte des Defizits in den fünf Wirtschaftsjahren zuvor.

Sie wird für jeden Zuckerhersteller ermittelt, indem auf die Summe der im Falle des Unternehmens nach der Grundverordnung für das Wirtschaftsjahr 1986/87 fälligen Produktionsabgaben ein bestimmter Koeffizient angewandt wird. Dieser ist für die ganze Gemeinschaft derselbe. Er wird so festgelegt, daß der noch zur Tilgung verbleibende Teil des Verlustes für das fragliche Wirtschaftsjahr vollständig gedeckt ist. In der Verordnung (EWG) Nr. 3061/87 der Kommission vom 13. Oktober 1987 zur Bestimmung des für das Wirtschaftsjahr 1986/87 bei der Berechnung der besonderen Tilgungsabgabe im Zuckersektor anzuwendenden Koeffizienten (ABl. L 290, S. 10) wurde er auf 0,38873 festgesetzt.

Am 2. Juli 1987 hat der Rat deswegen die Verordnung (EWG) Nr. 1914/87 zur Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1986/87 (ABl. L 183, S. 5; Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe) erlassen. Um die Gültigkeit dieser Verordnung geht es in den beiden Vorabentscheidungsverfahren.

Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe wurde ebenso wie die Grundverordnung und die Tilgungsabgabenverordnung gestützt auf Artikel 43 EWG-Vertrag erlassen. Danach entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Ganz wie die Tilgungsabgabenverordnung sieht die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe vor, daß die Zuckerhersteller bis zu 60 % der abgeführten besonderen Tilgungsabgabe auf die Verkäufer von Zukkerrüben abwälzen können. Diese Abwälzung erfolgt im Wege einer entsprechenden Verringerung des für die gelieferten Zukkerrüben gezahlten Preises entweder während des Wirtschaftsjahres 1986/87 oder während des folgenden Wirtschaftsjahres.

Anders als die Tilgungsabgabenverordnung änderte die neue Verordnung die Grundverordnung nicht ab. Gleichwohl bezieht sie sich sowohl in ihren Begründungserwägungen wie in ihren Bestimmungen häufig auf diese.

Die Zuckerhersteller mußten also für ihre Produktion im Wirtschaftsjahr 1986/87 dreierlei Abgaben entrichten: die mit der

Grundverordnung eingeführten Abgaben (Grundproduktionsabgabe und B-Abgabe), die Tilgungsabgabe, mit der der im Zeitraum von 1981/82 bis 1985/86 aufgelaufene Verlust mit 80 Millionen ECU im Jahr getilgt werden sollte, und schließlich die besondere Tilgungsabgabe, mit der der Verlust von 227 Millionen ECU aus der Produktion des Wirtschaftsjahres 1986/87 gedeckt werden sollte, der von den bereits mit der Grundverordnung eingeführten Abgaben nicht gedeckt war.

4. Die späteren Verordnungen

Nach den Ereignissen, die Anlaß für die vorliegenden Verfahren gaben, hat der Rat, ebenfalls auf Artikel 43 EWG-Vertrag gestützt, zwei weitere Verordnungen über Abgaben für Zucker erlassen.

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1108/88 vom 25. April 1988 zur Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1987/88 (ABl. L 110, S. 25) hat der Rat für das Wirtschaftsjahr 1987/88 eine besondere Tilgungsabgabe eingeführt, die derjenigen völlig entspricht, die mit der streitigen Verordnung für das Wirtschaftsjahr 1986/87 eingeführt worden war.

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1107/88 vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung Nr. 1785/81 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 110, S. 20) hat der Rat in die Grundverordnung einen Artikel 28a eingefügt, in dem für die Wirtschaftsjahre 1988/89, 1989/90 und 1990/91 eine sogenannte Ergänzungsabgabe vorgesehen wird. Diese entspricht nach Ziel und Erhebungsmodalitäten der besonderen Tilgungsabgabe. Sie soll dazu dienen, für jedes der drei Wirtschaftsjahre den Teil des betreffenden Gesamtverlustes vollständig zu decken, der durch die übrigen in der Grundverordnung vorgesehenen Abgaben (Gesamtproduktionsabgabe und B-Abgabe) nicht gedeckt ist.

B — *Sachverhalt und Ausgangsverfahren*

Mit Bescheid vom 20. Oktober 1987 setzte das Hauptzollamt Paderborn, Beklagter des Ausgangsverfahrens (Beklagter), für die Zuckerfabrik Soest GmbH, Klägerin des Ausgangsverfahrens (Klägerin), eine besondere Tilgungsabgabe in Höhe von 1 675 013,71 DM für das Wirtschaftsjahr 1986/87 fest. Hiergegen legte die Klägerin erfolglos Einspruch ein.

Anschließend stellte sie Antrag auf Aussetzung der Vollziehung dieses Bescheids beim Finanzgericht Düsseldorf. Dort erhob sie auch Anfechtungsklage. Antrag und Klage begründete sie damit, die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe, auf die der Bescheid des Beklagten gestützt gewesen sei, sei ungültig.

Mit Beschluß vom 10. Februar 1988 hat das Finanzgericht Düsseldorf dem Antrag der Klägerin auf Aussetzung der Vollziehung des Bescheids des Beklagten wegen ernstlicher Zweifel an der Rechtswirksamkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe stattgegeben.

Mit Beschluß vom 19. Oktober 1988 hat das Finanzgericht das Hauptsacheverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Ist die Verordnung Nr. 1914/87 zur Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1986/87 (ABl. L 183 vom 3.7.1987, S. 5) deshalb unwirksam, weil es sich bei der besonderen Tilgungsabgabe um eine Finanzierungsabgabe handelt, die nur auf der Grundlage des Artikels 201 EWG-Vertrag eingeführt werden durfte?

Hilfsweise:

2) Ist die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe durch die Verordnung Nr. 1914/87 des Rates für das Wirtschaftsjahr 1986/87 mit der Begrenzung der Eigenfinanzierung in Artikel 28 der Verordnung Nr. 1785/81 sowie mit dem Grundsatz des ungestörten Rechtsetzungssystems der Gemeinschaft vereinbar?

Hilfsweise:

3) Ist die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1986/87 mit dem Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweiges mit Risiken, die innerhalb einer Marktorganisation Fremdrisiken darstellen, sowie mit dem Grundsatz des Verbots unzumutbarer finanzieller Belastungen vereinbar?

Hilfsweise:

4) Verstößt Artikel 1 der Verordnung Nr. 1914/87 zur Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1986/87 gegen das Diskriminierungsverbot (Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag), indem B-Zucker mit einer erheblich höheren Abgabe belastet wird als A-Zucker?

Hilfsweise:

5) Verstößt die Verordnung Nr. 1914/87 zur Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1986/87 in solchen Fällen gegen die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte des Eigentumsschutzes und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit, wenn diese nicht mehr aus den erwirtschafteten Gewinnen, sondern nur aus Rücklagen finanziert werden können und dadurch eine Existenzbedrohung eintritt?

Seinen Beschluß begründet das Finanzgericht Düsseldorf wie folgt.

Zur ersten Frage — geeignete Rechtsgrundlage für die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe — hebt das Finanzgericht hervor, eine Abgabe dürfe im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation nur eingeführt werden, wenn sie einen deutlichen Bezug zur Lenkung des Marktes habe. Daran bestünden hier aus zwei Gründen Zweifel.

Zum einen seien Lenkungsmaßnahmen nur für die Gegenwart und Zukunft möglich, während die besondere Tilgungsabgabe der Tilgung der Verluste eines abgelaufenen Wirtschaftsjahrs diene. Auch mache die besondere Tilgungsabgabe ausschließlich die Zuckerhersteller zu Abgabenschuldnern, obwohl eine Maßnahme zur Lenkung des Zuckermarktes in erster Linie die Zuckerrübenerzeuger treffen müsse, deren Überschußproduktion dem Ungleichgewicht des Marktes zugrunde liege. Damit stelle sich die besondere Tilgungsabgabe als Finanzierungsabgabe dar, die nur auf der Grundlage des Artikels 201 EWG-Vertrag wirksam eingeführt werden könne.

Zur zweiten Frage — Vereinbarkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe mit der Grundverordnung — bezieht sich das Finanzgericht auf das Urteil des Gerichtshofes vom 29. März 1979 in der Rechtssache 113/77 (NTN Toyo Bearing Company/Rat, Slg. 1979, 1185, insbesondere Randnr. 21).

In dieser Rechtssache hatten japanische Kugellagerhersteller die Bestimmung einer Verordnung des Rates angefochten, mit der von ihnen gezahlte vorläufige Antidumpingzölle endgültig vereinnahmt wurden. Die Klägerinnen hatten geltend gemacht, sie seien Verpflichtungen eingegangen, ihre Preise so zu ändern, daß die Dumpingspanne entfallen sei. Die angefochtene Bestimmung sei damit mit der einschlägigen Grundverordnung (die auf die Artikel 111, 113 und 227 EWG-Vertrag gestützt war) unvereinbar, wonach das Verfahren abgeschlossen sei, wenn sich die Ausführer freiwillig verpflichteten, ihre Dumpingpraktiken abzustellen, sofern die Kommission diese Verpflichtung annehme.

Der Rat hatte dagegengehalten, daß die angefochtene Verordnung nicht nur auf die Grundverordnung, sondern auch auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt worden sei. Kraft dieser Bestimmung habe er unabhängig von der Grundverordnung eine Sonderverordnung erlassen können.

Der Gerichtshof gelangte zu der Auffassung, dieses Vorbringen des Rates verkenne, daß das gesamte in Frage stehende Verfahren im Rahmen der Bestimmungen der Grundverordnung abgelaufen sei. Er entschied deshalb wie folgt: „Hat der Rat einmal eine allgemeine Verordnung zur Verwirklichung einer der Zielsetzungen von Artikel 113 des Vertrages erlassen, so kann er von den so aufgestellten Regeln bei ihrer Anwendung auf den Einzelfall nicht abweichen, ohne Störungen im Rechtsetzungssystem der Gemeinschaft hervorzurufen und den Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz zu verletzen."

Aus diesem Urteil leitet das Finanzgericht ab, da der Rat in Artikel 28 der Grundverordnung einen Höchstbetrag für die von den Zuckerherstellern zu tragenden Abgaben vorgesehen habe, könne er nicht mit einer anderen, ebenfalls unmittelbar auf Artikel 43 EWG-Vertrag gestützten Verordnung eine zusätzliche Abgabe einführen. Der Rat habe im übrigen in der Folge stillschweigend anerkannt, daß eine Abgabe über den in der Grundverordnung festgesetzten Höchstbetrag hinaus eine Änderung der Grundverordnung erforderlich mache. Zur Einführung einer Abgabe, die der besonderen Tilgungsabgabe entspreche, für die Wirtschaftsjahre 1988/89, 1989/90 und 1990/91, habe der Rat mit der Verordnung Nr. 1107/88 Artikel 28a in die Grundverordnung eingefügt.

Zur dritten Frage — Verstoß gegen das Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweiges mit Fremdrisiken sowie mit unzumutbaren finanziellen Belastungen — führt das Finanzgericht aus, das im Wirtschaftsjahr 1986/87 entstandene Defizit beruhe im wesentlichen auf dem niedrigeren Weltmarktpreis für Zucker und dem Dollarverfall. Dadurch habe sich die Gemeinschaft gezwungen gesehen, den Exporteuren besonders hohe Erstattungen aus dem Gemeinschaftsfonds zu zahlen. Der Weltmarktpreis für Zucker und der Dollarkurs seien Umstände, die nichts mit dem Verhalten der Marktbürger auf dem gemeinsamen Zuckermarkt zu tun hätten. Die Folgen der Schwankungen dieser Daten dürften daher nicht zu ihren Lasten gehen. Im übrigen seien in anderen Marktordnungsbereichen (z. B. Getreide, Rindfleisch, Milcherzeugnisse) Risiken, die sich aus dem Verfall des Weltmarktpreises sowie des Dollars ergeben hätten, ausschließlich vom EAGFL finanziert worden.

Zur vierten Frage — Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot — stellt das Finanzgericht fest, bei dem im Rahmen der A-Quote und dem im Rahmen der B-Quote hergestellten Zucker handele es sich um das gleiche Produkt. Beide Zuckerarten würden gleichermaßen exportiert und auch im Binnenmarktverbrauch eingesetzt. Es bestehe kein sachlicher Grund dafür, daß die besondere Tilgungsabgabe den B-Zucker erheblich mehr belaste als den A-Zucker. Diese unterschiedliche Abgabenbelastung beruhe technisch darauf, daß die besondere Tilgungsabgabe mit Hilfe eines bestimmten Koeffizienten berechnet werde, der auf die von den Zuckerherstellern nach der Grundverordnung geschuldeten Abgaben (Gesamtproduktionsabgabe und B-Abgabe) angewandt werde, und darauf, daß diese den B-Zucker mit 39,5 % wesentlich höher belasteten als den A-Zucker mit 2 %. Diese besondere Gestaltung könne jedoch nicht auf die besondere Tilgungsabgabe übertragen werden, da es sich dabei um eine Regelung handele, die außerhalb der Zuckermarktorganisation geschaffen worden sei. Im übrigen belaste die Tilgungsabgabenverordnung Nr. 934/86, die im Rahmen dieser Marktorganisation erlassen worden sei, die Erzeugung von A-Zucker und von B-Zucker einheitlich. Diese Gleichbehandlung müsse erst recht für die besondere Tilgungsabgabe gelten, die außerhalb der fraglichen Marktorganisation eingeführt worden sei.

Zur fünften Frage — Grundrechte des Eigentumsschutzes und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit — legt das Finanzgericht dar, diese Grundrechte seien verletzt, wenn die Anhäufung von zusätzlichen Abgaben dazu führe, den Unternehmen unverhältnismäßige Finanzierungslasten aufzuerlegen. So verhalte es sich, wenn die Unternehmen eine Abgabe für ein bestimmtes Wirtschaftsjahr nicht mehr aus dem im betreffenden Wirtschaftsjahr erwirtschafteten Gewinn finanzieren könnten, sondern nur noch aus ihren Rücklagen. Eine Verordnung, die eine solche Abgabe auferlege, sei wegen Verstoßes gegen die genannten Grundrechte rechtswidrig.

Schließlich teilt das Finanzgericht Düsseldorf die Auffassung der Klägerin, die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe sei wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot rechtswidrig. Insoweit verweist es auf den Vorlagebeschluß des Finanz-

gerichts Hamburg in der Rechtssache C-143/88.

C — *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Der Beschluß des Finanzgerichts Düsseldorf ist am 20. März 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch A. Bräutigam, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, am 22. Juni 1989, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater D. Booß und G. zur Hausen als Bevollmächtigte, am 23. Juni 1989, die Zuckerfabrik Soest GmbH, Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwälte Ehle, Schiller und Partner, Köln, am 26. Juni 1989, das Vereinigte Königreich, vertreten durch J. A. Gensmantel vom Treasury Solicitor's Department als Bevollmächtigte, am 27. Juni 1989 und die Italienische Republik, vertreten durch L. Ferrari Bravo, Leiter des Servizio di contenzioso diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato I. M. Braguglia, am 29. Juni 1989 schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme eröffnet. Er hat gleichwohl der Klägerin, der Italienischen Republik und dem Rat Fragen gestellt. Diese Fragen wurden fristgerecht beantwortet.

**II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen**

A — *Zur ersten Frage (geeignete Rechtsgrundlage für die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe)*

1. Erklärungen der Klägerin

Die *Klägerin* trägt vor, die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlaß der streitigen Verordnung sei nicht Artikel 43 EWG-Vertrag, sondern Artikel 201 EWG-Vertrag. Die besondere Tilgungsabgabe sei in Wirklichkeit eine Finanzierungsabgabe, keine Maßnahme zur Lenkung des Zuckermarkts.

Zunächst könne eine Marktlenkungsmaßnahme nur die Gegenwart oder die Zukunft betreffen, nicht aber die Vergangenheit. Außerdem weise die dritte Begründungserwägung der streitigen Verordnung ausdrücklich auf „einschneidende Haushaltszwänge der Gemeinschaft" hin. Schließlich seien ausschließlich die Zuckerhersteller zu Abgabenschuldnern der besonderen Tilgungsabgabe gemacht worden, während die Marktorganisation für Zucker im ausschließlichen Interesse der Zuckerrübenerzeuger geschaffen worden sei. Insoweit sei auf die dritte Begründungserwägung der Grundverordnung zu verweisen, wonach es sich empfehle, Maßnahmen zur Stabilisierung des Zuckermarktes vorzusehen, „um den Zukkerrüben- ... erzeugern der Gemeinschaft Beschäftigungslage und Lebensstandard weiterhin zu sichern".

Da die besondere Tilgungsabgabe außerhalb der Marktorganisation für Zucker eingeführt worden sei, zähle sie nicht zu den Eigenmitteln gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Beschlusses des Rates vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften (85/257/EWG; ABl. L 128, S. 15; Eigenmittelbeschluß). Nach dieser Bestimmung stellten eigene Mittel „Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind", dar.

Da die besondere Tilgungsabgabe weder eine Marktlenkungsabgabe sei noch nach dem Eigenmittelbeschluß zu den eigenen Mitteln zähle, hätte sie nur auf der Grundlage des Artikels 201 EWG-Vertrag erlassen werden dürfen. Da das dort vorgeschriebene Verfahren nicht beachtet worden sei, sei die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe ungültig.

2. Erklärungen des Rates

Der *Rat* hebt hervor, der Gerichtshof habe die Frage der geeigneten Rechtsgrundlage für die Einführung einer Produktionsabgabe bereits im Rahmen mehrerer landwirtschaftlicher Marktordnungen geprüft.

So habe er zur Mitverantwortungsabgabe für Milch im Urteil vom 21. Februar 1979 in der Rechtssache 138/78 (Stölting, Slg. 1979, 713, Randnr. 5) festgestellt, daß diese wirksam auf der Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag eingeführt worden sei, weil sie zur Stabilisierung des fraglichen Marktes beitrage. Im Urteil vom 9. Juli 1985 in der Rechtssache 179/84 (Bozzetti, Slg. 1985, 2301, Randnr. 19) habe der Gerichtshof bestätigt, daß die fragliche Abgabe im wesentlichen wirtschaftlichen Charakter habe, da sie die gleiche Rolle spiele wie die anderen durch die gemeinsame Marktorganisation für Milcherzeugnisse vorgesehenen Interventionen.

Im übrigen habe die Produktionsabgabe für Isoglucose zu Klagen geführt, in denen die betroffenen Erzeuger so wie im vorliegenden Fall geltend gemacht hätten, die streitige Abgabe habe nur auf der Grundlage des Artikels 201 EWG-Vertrag wirksam eingeführt werden dürfen. In zwei Urteilen vom 30. September 1982 in den Rechtssachen 108/81 (Amylum/Rat, Slg. 1982, 3107) und 110/81, (Roquette/Rat, Slg. 1982, 3159) habe der Gerichtshof zunächst festgestellt, daß Artikel 43 EWG-Vertrag eine geeignete Rechtsgrundlage für die Einführung der streitigen Abgabe sei. Er habe dann das Vorbringen der Klägerinnen geprüft, die Verordnung hätte auf Artikel 201 EWG-Vertrag gestützt werden müssen, weil die fragliche Abgabe nach dem damals in Kraft befindlichen Eigenmittelbeschluß (Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, ABl. L 94, S. 19) nicht zu den eigenen Mitteln zu zählen gewesen sei. Der Gerichtshof habe dieses Vorbringen mit der Begründung zurückgewiesen, daß mit diesem Beschluß „die in den Haushalt in der Gemeinschaft einzusetzenden eigenen Mittel bestimmt werden sollten und nicht die für die Festsetzung von Zöllen, Steuern, Abschöpfungen, anderen Abgaben und sonstigen Formen von Einnahmen zuständigen Gemeinschaftsorgane. Als haushaltsrechtliche Maßnahme verbietet es dieser Beschluß nicht, daß der Rat eine Abgabe wie die für die Isoglucoseproduktion vorgesehene einführt, da seine Zuständigkeit für die Einführung dieser Abgabe, wie ausgeführt, ihre Grundlage in den Vorschriften des Vertrages über die gemeinsame Agrarpolitik findet" (Randnrn. 32 bzw. 38 der genannten Urteile).

Schließlich sei auch die Einführung einer Mitverantwortungsabgabe für Getreide mit der Begründung angefochten worden, die entsprechende Verordnung hätte auf Artikel 201 EWG-Vertrag gestützt werden müssen. Der Generalanwalt habe in den Schlußanträgen in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, 2254) die Auffassung vertreten, bei der streitigen Abgabe handele es sich um eine im wesentlichen wirtschaftliche Maßnahme, die deshalb wirksam auf der Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag habe eingeführt werden können. Der Rückgriff auf Artikel 201 EWG-Vertrag sei nicht nur unnötig, sondern sogar unangemessen: Nur ständige Einnahmen könnten Eigenmittel darstellen; die fragliche Abgabe sei aber aufgrund eines in einem bestimmten Zeitpunkt und einem bestimmten Sektor gegebenen Ungleichgewichts festgesetzt worden; außerdem stehe das haushaltsrechtliche Prinzip der Gesamtdeckung dem entgegen, daß unter die Eigenmittel eine Abgabe falle, mit der Ausgaben eines einzigen Agrarsektors finanziert werden sollten.

Nach alledem stelle Artikel 43 EWG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage für eine Abgabe dar, die zu Zwecken der Marktlenkung eingeführt werde, ohne daß darüber hinaus auf Artikel 201 EWG-Vertrag zurückgegriffen werden müsse.

Die besondere Tilgungsabgabe des vorliegenden Falls stelle eine Maßnahme zur Lenkung des Zuckermarktes dar.

Zunächst habe die fragliche Abgabe nicht nur Wirkungen für die Vergangenheit erzeugt, sondern bereits während des Wirtschaftsjahres 1986/87, dessen Verluste sie habe tilgen sollen, stabilisierende Wirkung gezeitigt. Mehrere Gesichtspunkte hätten die Hersteller im Laufe dieses Wirtschaftsjahres darauf hingewiesen, daß die streitige Abgabe eingeführt werden würde. Diese Aussicht habe sie dazu veranlaßt, ihr Verhalten darauf einzurichten, bevor das fragliche Wirtschaftsjahr abgeschlossen gewesen sei.

Die besondere Tilgungsabgabe sei weiter für die Durchführung der Eigenfinanzierung des Sektors unerläßlich gewesen. Angesichts der hohen Kosten, die der Gemeinschaft aus der Zahlung des Interventionspreises und der Ausfuhrerstattungen erwüchsen, von denen der im Rahmen der hohen A- und B-Quoten erzeugte Zucker begünstigt werde, sei die Eigenfinanzierung notwendige Voraussetzung für die Erhaltung dieser Quoten. Die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe sei somit zur Sicherung des Funktionierens des Zuckermarktes erforderlich gewesen.

Keine Rolle spiele es schließlich, daß die Verluste, die mit der besonderen Tilgungsabgabe getilgt werden sollten, auf den niedrigen Weltzuckerpreis und den Verfall des Dollars zurückzuführen seien. Dabei handele es sich entgegen der Annahme des Finanzgerichts nicht um Gegebenheiten, die keinen Bezug zum Zuckermarkt hätten. Angesichts der dauernden Überschußsituation auf dem gemeinschaftlichen Zuckermarkt müsse ein Teil des in der Gemeinschaft erzeugten Zuckers notwendigerweise ausgeführt werden. Der Weltmarktpreis für Zucker und der Dollarkurs könnten daher nicht als Gegebenheiten betrachtet werden, die keinen Bezug zum gemeinschaftlichen Zukkermarkt hätten.

Nach alledem sei die besondere Tilgungsabgabe eine Maßnahme zur Lenkung des Zuk-

kermarktes, die als solche wirksam allein auf der Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag habe eingeführt werden können.

3. Erklärungen der Kommission

Die *Kommission* bringt vor, die Befugnis, eine bestimmte Abgabe vorzuschreiben, müsse getrennt werden von der Frage, in wessen Haushalt die Erträge aus dieser Abgabe einzusetzen seien.

Die besondere Tilgungsabgabe sei im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker eingeführt worden. Sie diene der Stabilisierung des Marktes, da sie den Mechanismus der Eigenfinanzierung verstärken solle.

Es lasse sich nicht sagen, die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe stehe außerhalb der Zuckermarktorganisation, weil sie nicht als Änderung der Grundverordnung erlassen worden sei. Vielmehr verweise sie häufig auf diese letztere und sei als selbständige Verordnung ohne Verzahnung mit der Grundverordnung weder verständlich noch sinnvoll.

Die Natur der streitigen Abgabe als einer landwirtschaftlichen Lenkungsmaßnahme sei auch nicht etwa deswegen zweifelhaft, weil diese Abgabe sich ausschließlich auf ein abgelaufenes Wirtschaftsjahr beziehe. Im Gegenteil habe ihre Einführung für die Zukunft gezeigt, daß die rechtsetzenden Organe der Gemeinschaft gewillt gewesen seien, den Grundsatz der Eigenfinanzierung des Zuckersektors mit aller Konsequenz durchzusetzen. Die Einführung der streitigen Abgabe habe auch für die Gegenwart Wirkungen gezeitigt, da sie bereits im Februar 1987 den betroffenen Wirtschaftskreisen zur Kenntnis gebracht worden sei und diese damit ihr Verhalten im Lauf des Wirtschaftsjahres 1986/87 darauf hätten einstellen können.

Bei der besonderen Tilgungsabgabe handele es sich somit sehr wohl um eine Abgabe im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker. Deshalb sei sie auf der Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag gültig erlassen worden.

Die streitige Abgabe stelle weiter eine eigene Einnahme gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Eigenmittelbeschlusses dar, der ausdrücklich „Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind", erfasse. Die Einnahmen aus dieser Abgabe würden daher zu Recht in den allgemeinen Haushaltsplan der Gemeinschaften eingestellt (so sei die besondere Tilgungsabgabe für das Haushaltsjahr 1989 im Titel 1 [Eigene Mittel], Kapitel 11 [Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind], Artikel 116, eingetragen; ABl. L 26 vom 30.1.1989, S. 20).

Ungeachtet ihrer Natur als eigene Einnahme sei die besondere Tilgungsabgabe wirksam allein auf der Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag erlassen worden, da mit dem Eigenmittelbeschluß nur „die in den Haushalt der Gemeinschaft einzusetzenden eigenen Mittel bestimmt werden sollten und nicht die für die Festsetzung von Zöllen, Steuern, Abschöpfungen, anderen

Abgaben und sonstigen Formen von Einnahmen zuständigen Gemeinschaftsorgane" (Urteile vom 30. September 1982, Amylum und Roquette, a. a. O.).

B — *Zur zweiten Frage (Vereinbarkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe mit der Grundverordnung)*

1. Erklärungen der Klägerin

Die *Klägerin* verweist darauf, daß Artikel 28 der Grundverordnung die Gesamtproduktionsabgabe auf 2 % des Interventionspreises für Zucker und die B-Abgabe auf 30 % bzw. 37,5 % dieses Preises beschränke. Diese Höchstgrenzen seien für das fragliche Wirtschaftsjahr durch die Tilgungsabgabenverordnung Nr. 934/86 bestätigt worden.

Da der Rat nach Artikel 28 der Grundverordnung das System der Eigenfinanzierung des Zuckersektors abschließend geregelt habe, sei es ihm verwehrt gewesen, außerhalb der fraglichen Marktorganisation die besondere Tilgungsabgabe einzuführen, durch deren Erhebung die in der Grundverordnung festgesetzten Höchstgrenzen überschritten worden seien.

Das Rechtsetzungssystem in der Gemeinschaft verbiete es, daß der Rat, gestützt auf die allgemeine Ermächtigungsgrundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag, eine Verordnung über Sondermaßnahmen erlasse, die mit der Grundverordnung auf diesem Gebiet unvereinbar sei. Im Urteil vom 29. März 1979 (NTN Toyo Bearing Company, a. a. O., Randnr. 21) habe der Gerichtshof folgendes festgestellt: „Hat der Rat einmal eine allgemeine Verordnung zur Verwirklichung einer der Zielsetzungen von Artikel 113 des Vertrages erlassen, so kann er von den so aufgestellten Regeln bei ihrer Anwendung auf den Einzelfall nicht abweichen, ohne Störungen im Rechtsetzungssystem der Gemeinschaft hervorzurufen und den Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz zu verletzen."

Der Grundsatz der Eigenfinanzierung des Zuckersektors könne daher nur insoweit gelten, als er in Artikel 28 der Grundverordnung eine rechtliche Ausgestaltung gefunden habe. Der Grundsatz der Eigenfinanzierung dieses Sektors habe keine andere Rechtsgrundlage als die Grundverordnung; seine Anwendung müsse sich deshalb in deren Grenzen halten.

Im übrigen stelle der Erlaß einer mit der anwendbaren generellen Regel unvereinbaren Sonderregel eine Verletzung der Rechtssicherheit sowie des geschützten Vertrauens der Betroffenen dar.

Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe sei folglich ungültig, da sie mit dem Rechtsetzungssystem der Gemeinschaft unvereinbar sei und deswegen die Rechtssicherheit sowie das geschützte Vertrauen der Betroffenen verletze.

2. Erklärungen des Rates

Nach Auffassung des *Rates* beinhaltet diese Vorlagefrage zwei Aspekte, nämlich zum einen die Frage, ob die Einschränkung der Eigenfinanzierung nach Artikel 28 der Grundverordnung der Einführung der angefochtenen Abgabe widerspreche, und zum anderen

die Frage, ob der Grundsatz der Rechtssicherheit dieser Einführung widerspreche.

Was die Beachtung der in der Grundverordnung festgesetzten Höchstgrenzen angehe, so liege hier ein anderer Fall vor als er dem Urteil vom 29. März 1979 (NTN Toyo Bearing Company, a. a. O.) zugrunde gelegen habe. In dieser Rechtssache sei es um die Gültigkeit einer Verordnung gegangen, die für einen Einzelfall von den im übrigen anwendbaren generellen Regelungen eine Ausnahme vorgesehen habe. Im vorliegenden Fall habe die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe im Gegenteil die allgemeine Regelung selbst abgeändert, und zwar gemäß den zwischenzeitlichen Entwicklungen auf dem Zuckermarkt.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere nach dem Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86 (Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 19), könne „der Anwendungsbereich des Grundsatzes des berechtigten Vertrauens ... nicht so weit ausgedehnt werden, daß allgemein ausgeschlossen wird, daß eine neue Regelung auf die künftigen Auswirkungen von Situationen angewandt wird, die noch unter der vorangehenden Regelung entstanden sind; dies gilt insbesondere in einem Bereich wie dem der gemeinsamen Marktorganisationen, dessen Zielsetzung eben eine ständige Anpassung entsprechend den Schwankungen der wirtschaftlichen Lage in den einzelnen Agrarsektoren umfaßt".

Daß die Grundverordnung zum Zeitpunkt der Einführung der streitigen Abgabe Höchstgrenzen vorgesehen habe, die diese Abgabe überschreite, könne somit nicht zur Ungültigkeit der Verordnung führen, mit der die Abgabe eingeführt worden sei.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dürfe eine Gemeinschaftshandlung weiter Rückwirkungen haben, wenn das zu erreichende Ziel es erfordere und wenn das berechtigte Vertrauen der Betroffenen angemessen beachtet werde. Diese beiden Voraussetzungen seien hier erfüllt.

An der Einführung der besonderen Tilgungsabgabe bestehe ein doppeltes Interesse.

Zum einen habe vermieden werden müssen, daß die Gemeinschaft langfristig hohe Summen für Ausfuhrerstattungen vorfinanzieren bzw. diese sogar endgültig finanzieren müsse.

Zum anderen habe die Einführung der streitigen Abgabe es erlaubt, von einer radikaleren Maßnahme zur Herstellung der haushaltsmäßigen Neutralität des Zuckersektors, nämlich einer Senkung der Produktionsquoten, abzusehen. Diese letztere Lösung wäre nämlich für die betroffenen landwirtschaftlichen Interessen unzweckmäßig, da sie zu einem Rückgang ihres Weltmarktanteils geführt hätte. Sie liefe auch den Interessen der Gemeinschaft zuwider, da die zuvor mit Zuckerrüben bebauten Flächen wahrscheinlich für andere Kulturen verwendet würden, deren Finanzierung die Gemeinschaftsfinanzen schwer belasten könnte.

Die Bedeutung des doppelten mit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe verfolgten Ziels, die Eigenfinanzierung des Zuckersektors unter Aufrechterhaltung des Quotenniveaus sicherzustellen, rechtfertige

die rückwirkende Einführung der besonderen Tilgungsabgabe.

Was weiter den Schutz des berechtigten Vertrauens der Betroffenen angehe, stelle sich die Frage, ob die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe echte Rückwirkung habe. Diese Verordnung sei nur wenige Tage nach dem Ende des fraglichen Wirtschaftsjahres erlassen worden. Die dort vorgesehene Abgabe betreffe nur die Wirtschaftsteilnehmer, die zum Defizit dieses Wirtschaftsjahres beigetragen hätten, und diese wegen ihrer Teilnahme an der Schaffung dieses Defizits. Es handele sich somit um einen Mechanismus, der ähnlich wie der normale Mechanismus zur Erhebung der Abgaben im Zuckersektor funktioniere, da auch die in der Grundverordnung vorgesehenen Abgaben erst nach Ende des Wirtschaftsjahres berechnet und erhoben würden, auf das sie sich bezögen.

Wenn die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe diese auch an die Produktion eines abgelaufenen Wirtschaftsjahres anknüpfe, so entspreche sie doch der Billigkeit in höherem Maß als die Tilgungsabgabenverordnung Nr. 934/86. Diese Verordnung habe aber die Tilgung des Defizits von 400 Millionen ECU nur deshalb an die Produktion fünf künftiger Wirtschaftsjahre geknüpft, weil es unmöglich gewesen sei, die Unternehmen noch festzustellen, die für die Schaffung des fraglichen Defizits verantwortlich gewesen seien. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe habe diese aber den Unternehmen nach Maßgabe ihrer Beteiligung an der Schaffung des Defizits auferlegen können, weil sie nur zwei Tage nach dem Ende des fraglichen Wirtschaftsjahres erlassen worden sei. Daß die streitige Verordnung die Zahlung der besonderen Tilgungsabgabe an die Produktion eines eben abgelaufenen Wirtschaftsjahres geknüpft habe, sei somit nicht zu beanstanden: dieser Umstand habe im Gegenteil eine billige Verteilung dieser Abgabe erlaubt.

Jedenfalls hätte die Zuckerwirtschaft aufgrund verschiedener Umstände damit rechnen müssen, daß ihr eine Abgabe auferlegt würde, die den Höchstsatz der Grundverordnung überschreiten würde. Der Grundsatz der vollständigen Eigenfinanzierung des Zuckersektors sei in der Grundverordnung seit 1981 niedergelegt gewesen. Die Einführung der Tilgungsabgabe mit der Verordnung Nr. 934/86 des Rates vom 24. März 1986 habe gezeigt, daß die Höchstsätze der Grundverordnung gelegentlich überschritten werden könnten. Der Vorschlag der Kommission über die Einführung der streitigen Abgabe sei Gegenstand einer informatorischen Aufzeichnung des Sprechers der Kommission vom Februar 1987 gewesen. Diese Abgabe sei am 27. März 1987 im Beratenden Ausschuß für Zucker der Kommission angekündigt worden. Die Zuckerhersteller hätten daher rechtzeitig geeignete Maßnahmen ergreifen können.

Nach alledem werde die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe dem Grundsatz der Rechtssicherheit gerecht.

3. Erklärungen der Kommission

Die *Kommission* bestreitet ganz entschieden die Auffassung des Finanzgerichts, daß es einen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts gebe, wonach eine in einer Ratsverordnung getroffene Regelung nur durch Änderung dieser Ratsverordnung ergänzt werden könne. Ein solcher Grundsatz ergebe sich

weder aus dem EWG-Vertrag noch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, noch aus der Praxis der Organe.

Im Urteil vom 29. März 1979 (NTN Toyo Bearing Company, a. a. O.) sei eine Regelung aufgehoben worden, die in einem Einzelfall von der zuvor für gleichartige Fälle getroffenen Regelung abgewichen sei. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe betreffe im Gegensatz dazu nicht nur bestimmte Unternehmen, sondern alle Zukker- und Zuckerrübenerzeuger, auf die die Grundverordnung anwendbar sei. Das Finanzgericht berufe sich deshalb für seine Kritik an der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe zu Unrecht auf das genannte Urteil.

Die Gültigkeit dieser Verordnung könne keinesfalls wegen einer Überschreitung der in der Grundverordnung festgesetzten Höchstgrenzen angefochten werden.

C — *Zur dritten Frage (Verstoß gegen das Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweiges mit Fremdrisiken sowie mit unzumutbaren finanziellen Belastungen)*

1. Erklärungen der Klägerin

Die *Klägerin* macht geltend, die Ursachen für das Defizit, das die streitige Abgabe habe tilgen sollen, lägen weder im Einfluß- noch im Verantwortungsbereich der Zukkerwirtschaft. Diese Ursachen seien im wesentlichen der anhaltend niedrige Weltmarktpreis für Zucker und der Dollarverfall gewesen. Dadurch habe sich die Gemeinschaft gezwungen gesehen, im Wirtschaftsjahr 1986/87 besonders hohe Ausfuhrerstattungen zu zahlen. Ein Defizit, das auf dieser Art von äußeren Faktoren beruhe, sei der Marktordnung immanent und müsse deshalb zumindest insoweit aus dem Gemeinschaftshaushalt getragen werden, als es das normale Maß übersteige. In anderen Marktordnungsbereichen würden derartige Risiken ausschließlich aus dem EAGFL finanziert.

Weiter dürfe das Bemühen, die Eigenfinanzierung eines Agrarsektors sicherzustellen, nicht dazu führen, der Wirtschaft dieses Sektors unzumutbare finanzielle Opfer abzuverlangen. Die besondere Tilgungsabgabe belaste die Zuckerhersteller unzumutbar, zum einen wegen ihrer Höhe, zum anderen, weil sie zu den früheren Abgaben hinzukomme. Die Klägerin selbst sehe ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe gefährdet, da sie nur geringe Rücklagen habe.

Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe sei deshalb ungültig, weil sie die Zuckerwirtschaft mit Fremdrisiken belaste und ihnen unzumutbare finanzielle Belastungen auferlege.

2. Erklärungen des Rates

Nach Auffassung des *Rates* sind der Grundsatz des Verbotes der Belastung eines Wirtschaftszweigs mit Fremdrisiken sowie mit

unzumutbaren finanziellen Belastungen, die in der dritten Vorabentscheidungsfrage angeführt würden, in der Rechtsordnung der Gemeinschaft nicht vorgesehen. Diese Frage sei deshalb dahin zu verstehen, ob die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sei eine Gemeinschaftsmaßnahme mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, wenn sie geeignet sei, das verfolgte Ziel zu erreichen, und dabei nicht über das hinausgehe, was zur Erreichung dieses Ziels unbedingt erforderlich sei. Soweit diese Voraussetzungen eingehalten würden, verfügten die rechtsetzenden Organe der Gemeinschaft im Hinblick auf Art und Reichweite der zu ergreifenden Maßnahmen insbesondere in den Gebieten, in denen eine komplexe wirtschaftliche Lage zu beurteilen sei, über einen weiten Gestaltungsspielraum.

Die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe sei zur Erreichung des Ziels einer Stabilisierung des Zuckermarktes nicht offensichtlich ungeeignet. Sie gehe auch nicht über das hinaus, was zur Gewährleistung einer vollständigen Eigenfinanzierung dieses Sektors unbedingt erforderlich sei.

Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe sei deshalb mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

3. Erklärungen der Kommission

Nach Auffassung der *Kommission* erlaubt es das in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag genannte Ziel der Stabilisierung der Märkte, außerhalb des Einflußbereichs der Gemeinschaft liegende Einflüsse zu berücksichtigen. Eine Stabilisierung der gemeinsamen Agrarmärkte sei nicht denkbar, wenn nicht auch die Lage auf den Drittlandsmärkten berücksichtigt würde, da alle Märkte sich gegenseitig beeinflußten.

Die rechtsetzenden Organe der Gemeinschaft seien daher berechtigt gewesen, die besondere Tilgungsabgabe einzuführen, auch wenn diese eine Situation habe bereinigen sollen, deren Ursachen außerhalb der Gemeinschaft gelegen hätten.

Im übrigen sei es nicht durch den EWG-Vertrag geboten, daß Risiken, die ihren Ursprung auf Drittmärkten hätten, vom EAGFL finanziert werden müßten. Es sei somit zulässig, die betroffenen Wirtschaftskreise Lasten der vorliegenden Art tragen zu lassen.

D — *Zur vierten Frage (Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot)*

1. Erklärungen der Klägerin

Die *Klägerin* weist darauf hin, daß die besondere Tilgungsabgabe die Herstellung von B-Zucker erheblich höher belaste als diejenige von A-Zucker. Das ergebe sich daraus, daß die besondere Tilgungsabgabe für jeden Zuckerhersteller ermittelt werde, indem auf die Summe der nach der Grundverordnung fälligen Produktionsabgaben (Gesamtproduktionsabgabe und B-Abgabe) ein bestimmter Koeffizient angewandt werde, und daß diese die Herstellung von B-Zucker erheblich stärker belasteten als diejenige von A-Zucker.

Um festzustellen, ob die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe eine verbotene Diskriminierung der Hersteller von B-Zucker beinhalte, sei zu untersuchen, ob die Zuckerhersteller, die A-Zucker erzeugten, und diejenigen, die B-Zucker erzeugten, sich in einer vergleichbaren Lage befänden. Bejahendenfalls sei zu prüfen, ob die unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt sei.

Die Hersteller von A-Zucker und die Hersteller von B-Zucker befänden sich in einer vergleichbaren Lage. Der im Rahmen der A-Quote hergestellte Zucker sei schließlich dasselbe Erzeugnis wie der im Rahmen der B-Quote hergestellte. Im übrigen könnten sowohl A- wie auch B-Zucker in der Gemeinschaft verkauft oder in Drittländer ausgeführt werden.

Im übrigen sei es auch nicht durch objektive Gründe gerechtfertigt, daß die besondere Tilgungsabgabe die Hersteller von B-Zucker stärker belaste als diejenige von A-Zucker.

Zunächst lasse sich nicht sagen, daß die Herstellung von B-Zucker anders als die von A-Zucker der Überschußsituation auf dem Zuckermarkt zugrunde liege; es handele sich nämlich um dasselbe Erzeugnis. Die Lasten, die der Gemeinschaft aus der Zahlung der Ausfuhrerstattungen erwüchsen, fänden ihren Ursprung daher gleichermaßen in der Herstellung von A-Zucker wie in derjenigen von B-Zucker.

Die Festsetzung der Grundmengen A und B, die den Mitgliedstaaten zugeteilt wurden (und welche diese anschließend als A- und B-Quoten auf die Zuckerhersteller verteilten), erfolge weiter nicht nach objektiven Kriterien, sondern nach politischen Erwägungen. Daher sei es nicht objektiv gerechtfertigt, die Herstellung von Zucker danach unterschiedlich zu besteuern, ob sie im Rahmen der A-Quote oder der B-Quote eines Unternehmens erfolge.

Wie das Finanzgericht zu Recht hervorgehoben habe, stelle die besondere Tilgungsabgabe schließlich eine Finanzierungsabgabe dar, die außerhalb der gemeinsamen Zuckermarktordnung eingeführt worden sei. Deshalb sei es unzulässig, daß die Unterscheidung zwischen A- und B-Zucker, die für die mit der Grundverordnung eingeführten Abgaben gelte, sich auf die besondere Tilgungsabgabe auswirke. Billigerweise müsse diese die Herstellung von A-Zucker und von B-Zucker gleichermaßen belasten.

Sofern weiter außergewöhnliche Umstände eine unterschiedliche Behandlung der Herstellung von A- und derjenigen von B-Zucker rechtfertigen sollten, hätten diese in der Begründung der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe zum Ausdruck kommen müssen. In der fünften Begründungserwägung dieser Verordnung werde jedoch nur festgestellt, daß die von einem Unternehmen geschuldete besondere Tilgungsabgabe nach Maßgabe der Grundproduktionsabgabe und der B-Abgabe berechnet werde, ohne daß die Wahl dieser Berechnungsweise begründet werde.

Nach alledem verstoße die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe gegen das Diskriminierungsverbot, soweit der im Rahmen der B-Quote hergestellte Zucker mit einer höheren Abgabe belastet werde als der im Rahmen der A-Quote hergestellte.

2. Erklärungen der Italienischen Republik

Die *Italienische Republik* legt dar, daß sich die Herstellung von A-Zucker und diejenige von B-Zucker in zwei Punkten unterschieden.

Zum einen entspreche die Summe der den Zuckerherstellern zugewiesenen A-Quoten annäherungsweise dem Zuckerverbrauch in der Gemeinschaft. Die Herstellung von B-Zucker erzeuge daher notwendig Überschüsse. Diese würden in Drittländer ausgeführt, was zur Zahlung von Ausfuhrerstattungen zu Lasten der Gemeinschaft führe. Die Herstellung von B-Zucker liege daher dem Defizit zugrunde, das die besondere Tilgungsabgabe tilgen solle.

Zum anderen deckten die Zuckerhersteller ihre Fixkosten vollständig im Rahmen der Herstellung von A-Zucker. Wie sich aus mehreren Verordnungen zur Festsetzung der anwendbaren Preise für die verschiedenen Wirtschaftsjahre ergebe, beliefen sich die Fixkosten der Zuckerindustrie auf etwa 45 % bis 50 % der Verarbeitungsspanne, die ihrerseits dem Interventionspreis für Zucker abzüglich des Kaufpreises der Zukkerrüben und bestimmter Nebenkosten entspreche (vgl. beispielsweise die elfte Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 432/68 des Rates vom 9. April 1968 zur Festsetzung der abgeleiteten Interventionspreise, der Zuckerrübenmindestpreise, der Schwellenpreise und der Garantiemenge sowie der Produktionsabgabe für das Zuckerwirtschaftsjahr 1968/69, ABl. L 89, S. 4). Würde die Herstellung von A-Zucker und diejenige von B-Zucker auf dieselbe Weise besteuert, so könnten die Zuckerhersteller aus der Herstellung von B-Zucker einen höheren Gewinn als aus derjenigen von A-Zucker ziehen; dieser entspräche 45 % bis 50 % der Verarbeitungsspanne. Damit würden die Zuckerhersteller veranlaßt, ihre B-Quoten voll auszuschöpfen, was nur zu weiteren Überschüssen und damit zu höheren finanziellen Lasten der Gemeinschaft führen würde.

Somit sei es objektiv gerechtfertigt, die Herstellung von B-Zucker höher zu besteuern als diejenige von A-Zucker. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe verstoße daher nicht gegen das Diskriminierungsverbot.

Sei die fragliche Verordnung überhaupt einem Vorwurf ausgesetzt, dann demjenigen, daß sie die Herstellung von A-Zucker belaste, ohne zuvor die gesamten Gewinne abzuschöpfen, die die Hersteller aus der Erzeugung von B-Zucker zögen.

Aus einer Tabelle im Anhang zu den Erklärungen ergebe sich, daß seit der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker die verschiedenen Abgaben auf die Herstellung von B-Zucker niemals 50 % der Verarbeitungsspanne erreicht hätten. Diese Abgaben hätten somit niemals den gesamten Vorteil abgeschöpft, den die Hersteller von B-Zucker aus dem Umstand zögen, daß sie anders als die Hersteller von A-Zucker nicht mit den festen Kosten in Höhe von etwa 50 % der Verarbeitungsspanne belastet seien.

Wünschenswert wäre es gewesen, wenn die besondere Tilgungsabgabe die Herstellung von B-Zucker so belastet hätte, daß sie den gesamten fraglichen Gewinn abgeschöpft hätte, da damit ein Anreiz zur Herstellung von B-Zucker beseitigt worden wäre, der doch notwendig Überschüsse veranlasse.

3. Erklärungen des Vereinigten Königreichs

Nach Auffassung des *Vereinigten Königreichs* können die Herstellung von A-Zucker und diejenige von B-Zucker unterschiedlich behandelt werden, da die A- und die B-Quote grundsätzlich anderen Gegebenheiten entsprächen.

Die unterschiedliche Belastung von A- und B-Zucker sei von Anfang an eine Konstante der Zuckermarktorganisation.

Bereits in der ersten Grundverordnung (Verordnung Nr. 1009/67/EWG des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. Nr. 308, S. 1) sei zwischen einer Grundquote, die im wesentlichen der derzeitigen A-Quote entspreche, und einer Zusatzquote, die der derzeitigen B-Quote entspreche, unterschieden worden. In dieser Verordnung sei im übrigen die Festsetzung einer Garantiemenge in Höhe von 105 % des voraussichtlichen menschlichen Verbrauchs in der Gemeinschaft während des fraglichen Zuckerwirtschaftsjahrs vorgesehen gewesen (Artikel 26 der Verordnung Nr. 1009/67). Die Kosten für den Absatz des Teils der erzeugten Menge, der über die Garantiemenge hinausgehen würde, sei als Produktionsabgabe ausschließlich auf die Erzeugung im Rahmen der Zusatzquote erhoben worden (Artikel 27 der Verordnung Nr. 1009/67).

In der zweiten Grundverordnung [Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. L 359, S. 1] sei die Unterscheidung zwischen der Grundquote und der Zusatzquote beibehalten worden. Wie unter der Geltung der ersten Grundverordnung sei nur die Zusatzquote mit einer Produktionsabgabe belastet worden, die für die Kosten des Absatzes desjenigen Teils der erzeugten Menge erforderlich gewesen sei, die die Garantiemenge überschreite. Diese sei definiert worden als die „in Weißzucker ausgedrückte, in einem noch zu bestimmenden Zeitraum für den menschlichen Verbrauch verwendete Menge, abzüglich der in Weißzucker ausgedrückten, im selben Zeitraum ... zu Präferenzbedingungen eingeführten Menge" (Artikel 27 der Verordnung Nr. 3330/74).

Die bei der Einführung der besonderen Tilgungsabgabe geltende Grundverordnung (Verordnung Nr. 1785/81) habe das frühere System in einigen Punkten abgeändert, insbesondere den Grundsatz der vollständigen Eigenfinanzierung des Sektors eingeführt und erstmals eine Abgabe auf die Herstellung von A-Zucker eingeführt. Da diese Grundverordnung aber unterschiedliche Belastungssätze für die Herstellung von A-Zucker (2 %) und für diejenige von B-Zucker (2 % + 30 % bzw. 2 % + 37,5 %) vorgesehen habe, habe sie gleichwohl nur die von Anfang an bestehende unterschiedliche Behandlung aufrechterhalten.

Selbst in der Tilgungsabgabenverordnung, in der die von den Zuckerherstellern zu zahlenden Beträge dem Anschein nach sich ausschließlich nach dem jeweiligen Erzeugungsgebiet richteten, würden die A- und B-Quoten berücksichtigt, über die diese Hersteller verfügten. In der achten Begründungserwägung dieser Verordnung heiße es nämlich, für die Festsetzung der als Tilgungsabgaben in den Erzeugungsgebieten zu zahlenden Beträge seien „zum einen die Abgaben aller Zuckerrüben- ... erzeuger sowie aller Zucker- ... hersteller in der Vergangenheit" zu berücksichtigen. Die in der

Vergangenheit von der Zuckerwirtschaft eines bestimmten Gebiets bezahlten Abgaben entsprächen notwendig den A- und B-Quoten, über die diese Hersteller verfügten.

Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe enthalte hinsichtlich der Unterscheidung zwischen der Belastung von A-Zucker und B-Zucker keine Neuerungen, da diese Abgabe durch Anwendung eines Koeffizienten auf die nach der Grundverordnung fälligen Abgaben errechnet werde.

Die unterschiedliche Behandlung von A- und B-Zucker, die die gemeinsame Zuckermarktorganisation von Anfang an kennzeichne, sei durch den Umstand gerechtfertigt, daß die A-Quote aufgrund völlig anderer Daten zugeteilt werde als die B-Quote. Die Summe aller A-Quoten entspreche näherungsweise dem Zuckerverbrauch in der Gemeinschaft. Die B-Quoten würden insoweit zugeteilt, als die rechtsetzenden Organe der Gemeinschaft bereit seien, eine Überschußproduktion zu unterstützen. Die Lage der Zuckerhersteller unterscheide sich somit danach, ob sie A- oder B-Zucker erzeugten. Die Belastung von B-Zucker könne also höher sein als diejenige von A-Zucker, ohne daß das Diskriminierungsverbot verletzt werde.

Sollten diese Lagen gleichwohl als vergleichbar betrachtet werden, so sei die unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt. Die erheblich höhere Belastung von B-Zucker gegenüber A-Zucker diene der Beschränkung der Erzeugung auf einem Überschußmarkt. Sie stelle das Gegenstück zu dem Nutzen dar, den die Garantien des Interventionssystems für die Mengen, die den gemeinschaftlichen Verbrauch überstiegen, für die Zuckerhersteller darstellten. Die Zuweisung zweier unterschiedlicher Quoten und deren unterschiedliche Belastung erlaubten es schließlich, die regionale Spezialisierung auf dem Zuckersektor zu fördern (neunte Begründungserwägung der Grundverordnung Nr. 1009/67).

Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe verstoße somit nicht gegen das Diskriminierungsverbot.

4. Erklärungen des Rates

Der *Rat* weist darauf hin, daß der Gerichtshof im Urteil vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 250/84 (Eridania, Slg. 1986, 117) bereits die Frage der Gültigkeit der Grundverordnung unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbots geprüft habe. In dieser Rechtssache hätten italienische Zuckerhersteller gerügt, daß Italien anders als andere Mitgliedstaaten eine Grundmenge A habe, die unter dem inländischen Verbrauch liege. Deshalb könnten die italienischen Zuckerhersteller nur B-Zucker ausführen, was erhebliche Belastungen zufolge habe (39,5 %). Die italienischen Hersteller hätten vorgetragen, auf diese Weise finanzierten sie teilweise die Ausfuhr von A-Zucker durch die Hersteller der anderen Mitgliedstaaten, für die diese eine wesentlich geringere Abgabe (2 %) zahlten.

In den Randnrn. 19 und 20 dieses Urteils habe der Gerichtshof dieses Vorbringen mit folgender Begründung zurückgewiesen:

„... 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.

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 diesem System ziehen, darstellt."

Die Erhebung einer höheren Abgabe auf B-Zucker als auf A-Zucker verstoße somit nicht gegen das Diskriminierungsverbot.

5. Erklärungen der Kommission

Die *Kommission* entnimmt dem Vorlagebeschluß drei Gründe, aus denen das Finanzgericht Düsseldorf die Vereinbarkeit der Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe mit dem Diskriminierungsverbot bezweifele.

An erster Stelle gehe das Finanzgericht davon aus, daß der in der Grundverordnung vorgesehene Unterschied der Belastung von A- und B-Zucker, der die in der Grundverordnung vorgesehenen Abgaben kennzeichne, nicht auf die besondere Tilgungsabgabe übertragen werden könne, da diese eine Finanzierungsabgabe darstelle und außerhalb der gemeinsamen Zuckermarktorganisation stehe.

Insoweit sei auf die Erklärungen der Kommission zur ersten Vorlagefrage zu verweisen, die zeigten, daß die besondere Tilgungsabgabe sehr wohl im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker eingeführt worden sei. Also könne diese Abgabe die Herstellung von A-Zucker und diejenige von B-Zucker entsprechend den in der Grundverordnung vorgesehenen unterschiedlichen Abgabenebenen belasten, da die Gültigkeit der Grundverordnung nicht angezweifelt werde. Der erste Einwand des Finanzgerichts sei daher unzutreffend.

An zweiter Stelle habe das Finanzgericht festgestellt, daß die Tilgungsabgabenverordnung Nr. 934/86 die Herstellung von A- und von B-Zucker einheitlich belaste. Diese Gleichbehandlung müsse also auch für die besondere Tilgungsabgabe gelten.

Diese Schlußfolgerung sei nicht gerechtfertigt. Der Umstand, daß die Verordnung Nr. 934/86 die Herstellung von A-Zucker und diejenige von B-Zucker in derselben Weise erfasse, erlaube nicht den Schluß, daß die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe ebenso hätte vorgehen müssen. Bei Erlaß der Tilgungsabgabenverordnung sei es praktisch nicht mehr möglich gewesen, die Tilgungsabgabe von den einzelnen Unternehmen nach Maßgabe ihrer Beteiligung an der Schaffung des fraglichen Defizits zu erheben; dieses habe sich in fünf Zuckerwirtschaftsjahren angehäuft, in denen sich die Produktionsstruktur des Zuckersektors

grundlegend geändert habe. Im Gegensatz dazu habe die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe diese Abgabe auf die Unternehmen nach Maßgabe ihrer Beteiligung an der Schaffung des Defizits verteilen können, weil sie nur zwei Tage nach dem Ende des fraglichen Wirtschaftsjahres erlassen worden sei. Die streitige Verordnung entspreche daher der Billigkeit in höherem Maß als die Tilgungsabgabenverordnung Nr. 934/86. Der Einwand, den das Finanzgericht aus der letztgenannten Verordnung herleite, sei deshalb auch zu verwerfen.

An dritter Stelle sehe das Finanzgericht eine Diskriminierung in dem Umstand, daß die Höhe der A- und der B-Quoten der Zukkerhersteller sich nach den Grundmengen A und B richte, die den jeweiligen Mitgliedstaaten zugeteilt seien.

Insoweit sei auf das Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juli 1985 (Bozzetti, a. a. O., Randnr. 34) hinzuweisen, wonach die Einführung der Mitverantwortungsabgabe für bestimmte Erzeuger je nach der individuellen Ausrichtung ihrer Erzeugung oder den örtlichen Bedingungen unterschiedliche Auswirkungen haben könne, soweit die Festsetzung der Abgabe auf objektiven Kriterien beruhe. Nichts deute im vorliegenden Fall darauf hin, daß die Zuteilung der Grundmengen A und B an die Mitgliedstaaten, die in der Grundverordnung vorgenommen werde, nicht auf solchen Kriterien beruhe. Auch der dritte Einwand des Finanzgerichts sei somit unbegründet.

Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe verstoße somit nicht gegen das Diskriminierungsverbot.

E — *Zur fünften Frage (Verletzung der Grundrechte des Eigentumsschutzes und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit)*

1. Erklärungen der Klägerin

Die *Klägerin* führt aus, in den Urteilen vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73 (Nold/Kommission, Slg. 1974, 491) und vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 (Hauer, Slg. 1979, 3727) habe der Gerichtshof festgestellt, daß der Schutz des Eigentums und des Rechts der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit zu den Grundrechten gehörten, deren Schutz er gewährleiste. Der Gerichtshof solle feststellen, daß eine Abgabe der fraglichen Art, die rückwirkend zu anderen Abgaben hinzukomme, die übermäßig hoch sei und die nicht aus dem Gewinn des fraglichen Wirtschaftsjahrs beglichen werden könne, diese Grundrechte verletze. Eine Abgabe, die die Zuckerhersteller nicht aus ihrem Gewinn entrichten könnten, veranlasse diese zur Kürzung ihrer Produktion, insbesondere derjenigen des B-Zuckers, der besonders schwer belastet sei. Im übrigen führe eine Abgabe, die die Hersteller zur Ausschöpfung ihrer Reserven zwinge, zu einem Substanzverlust für diese Unternehmen.

Die Klägerin werde vor dem nationalen Gericht den Nachweis erbringen, daß sie nicht in der Lage sei, die besondere Tilgungsabgabe zu entrichten, ohne ihre Reserven zu erschöpfen.

Daß die Zuckerhersteller einen 60%igen Anteil der besonderen Tilgungsabgabe auf die Zuckerrübenerzeuger abwälzen könnten, spreche nicht für eine Vereinbarkeit der

streitigen Verordnung mit den fraglichen Grundrechten. Die Zuckerhersteller seien rechtlich verpflichtet, die gesamte Abgabe zu zahlen. Sie könnten diese anteilig auf die Zuckerrübenerzeuger nur in rein privatrechtlichen Verfahren abwälzen, deren Ausgang zweifelhaft sei. Eine Erhebungsregelung der vorliegenden Art, die bestimmte Private zur Zahlung von Beträgen verpflichte, die schließlich von anderen Abgabenpflichtigen zu tragen seien, widerspreche im übrigen sowohl dem Gemeinschaftsrecht wie dem deutschen Verfassungsrecht. Auf das Gutachten von Professor Arndt in der Anlage zu den Erklärungen werde verwiesen.

2. Erklärungen des Vereinigten Königreichs

Nach Auffassung des *Vereinigten Königreichs* könne die Verpflichtung, eine Abgabe zu zahlen, niemals als Verstoß gegen das Eigentumsrecht angesehen werden. Allenfalls das Recht auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit könne beeinträchtigt sein. Der Gerichtshof habe jedoch in den Urteilen vom 14. Mai 1974 (Nold, a. a. O., Randnr. 14) und vom 13. Dezember 1979 (Hauer, a. a. O., Randnr. 23) klargestellt, daß das Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung kein absolutes Vorrecht sei, sondern durch von der Gemeinschaft verfolgte Gemeinwohlziele beschränkt werden könne.

Im vorliegenden Fall habe das Allgemeininteresse der Gemeinschaft an der wirksamen Verwaltung des Zuckermarktes Vorrang vor den Unannehmlichkeiten, die die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe für die Zuckerhersteller darstelle. Diese habe für die Zuckerwirtschaft ein vorhersehbares kaufmännisches Risiko dargestellt, da für diesen Sektor seit Jahren der Grundsatz der Eigenfinanzierung gelte. Die Abgabe stelle keinesfalls ein Hindernis für die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Zuckerhersteller dar.

Die streitige Verordnung verstoße somit weder gegen das Eigentumsrecht noch gegen das Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung.

3. Erklärungen des Rates

Für den *Rat* stellt die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe eine völlig berechtigte Anpassung der Regelung des Zuckersektors dar, da sie die Eigenfinanzierung dieses Sektors gewährleisten solle. Die streitige Abgabe müsse also als normale Belastung im Rahmen der betreffenden Wirtschaftstätigkeit betrachtet werden, nicht aber als Verletzung des Eigentumsrechts oder des Rechts auf freie wirtschaftliche Betätigung der Zuckerhersteller.

Selbst wenn man von einer solchen Verletzung ausgehe, würden diese Rechte jedenfalls nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet. Diese Beeinträchtigung überschritte daher in jedem Fall nicht die Grenzen, die der Gerichtshof im Urteil vom 13. Dezember 1979 (Hauer, a. a. O., Randnr. 23) gesetzt habe.

Eine Verletzung der in der Vorlagefrage angezogenen Grundrechte liege somit nicht vor.

4. Erklärungen der Kommission

Die *Kommission* legt dar, die sinkenden Weltmarktpreise für Zucker hätten zu einer Erhöhung der Lasten geführt, die die Zahlung der Ausfuhrerstattungen für die Gemeinschaft darstelle. Zwei Möglichkeiten hätten bestanden, um das finanzielle Gleichgewicht auf dem Zuckermarkt wiederherzustellen: entweder das Angebot zu ermäßigen, also die Produktionsquoten zu kürzen, oder die Abgaben zu Lasten der betroffenen Hersteller zu erhöhen, soweit dies für die Eigenfinanzierung des Sektors erforderlich sei.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes hätte eine Kürzung der Quoten keinen Grundrechtseingriff dargestellt. Die Unternehmen hätten nämlich kein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorteils, der sich für sie aus der Einführung der gemeinsamen Marktorganisation ergebe und der ihnen zu einem bestimmten Zeitpunkt zugute gekommen sei (Urteil vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78, Eridania, Slg. 1979, 2749, Randnr. 22). Erst recht hätten die rechtsetzenden Organe der Gemeinschaft die besondere Tilgungsabgabe einführen können. Diese Maßnahme greife weniger einschneidend in die Lage der Zukkerwirtschaft ein als die Kürzung der Quoten: Sie belasse diesen Wirtschaftskreisen die Möglichkeit, in Zukunft unveränderte Quoten auszunutzen.

Die streitige Verordnung verletze deshalb die Grundrechte des Eigentumsschutzes und der freien wirtschaftlichen Betätigung nicht, da die Zuckerhersteller das Recht und die Möglichkeit behielten, ihre Zuckererzeugung fortzuführen.

## III — Antworten auf Fragen des Gerichtshofes

A — *Frage an die Zuckerfabrik Soest GmbH*

*Frage* — Die Zuckerfabrik Soest GmbH ist gebeten, zu dem Vorbringen auf Seite 32 des Schriftsatzes des Rates Stellung zu nehmen, die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe sei, von einer Kürzung der Produktionsquoten abgesehen, die einzige Möglichkeit zur Sicherung der Eigenfinanzierung des Zuckersektors gewesen.

*Antwort* — Geht man von dem Grundsatz der Eigenfinanzierung aus, wie ihn der Rat (nicht die Klägerin) versteht, so war — abgesehen von einer Kürzung der Produktionsquoten — die Erhebung einer Abgabe die einzige Möglichkeit zur Sicherung der Eigenfinanzierung, unbeschadet der Fragen der Rechtsgrundlage, Art, Berechnungsmethode und Fälligkeit dieser Abgabe nach Maßgabe der Darlegungen in unserer schriftlichen Stellungnahme.

B — *Fragen an die Italienische Republik*

*Frage 1* — Beruht die Behauptung in Punkt 5 der Erklärungen der Italienischen Republik, die Summe der den Mitgliedstaaten zugeteilten A-Quoten entspreche ungefähr dem Verbrauch in der Gemeinschaft, auf einer Verordnungsbestimmung? Um welche Bestimmung handelt es sich gegebenenfalls?

*Antwort* — In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Italienischen

Republik eine Statistik überreicht, aus der sich ergeben soll, daß die Summe der den Mitgliedstaaten zugeteilten A-Quoten je Zuckerwirtschaftsjahr ungefähr dem menschlichen Zuckerverzehr in der Gemeinschaft während des gleichen Zeitraums entspricht.

Er hat ferner darauf hingewiesen, daß nach Artikel 26 der ersten Grundverordnung (Verordnung Nr. 1009/67 des Rates) der Rat eine Garantiemenge für die gesamte Gemeinschaft festzusetzen hat, die gleich „105 v. H. der in Weißzucker ausgedrückten Menge, die voraussichtlich in der Gemeinschaft in dem Zuckerwirtschaftsjahr, für das die Garantiemenge gilt, für den menschlichen Verbrauch verwendet wird", ist. Nach der zweiten Grundverordnung entspreche „die Garantiemenge ... der in Weißzucker ausgedrückten, in einem noch zu bestimmenden Zeitraum für den menschlichen Verbrauch in der Gemeinschaft verwendeten Menge" (Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3330/74 des Rates). Die Grundverordnung aus dem Jahr 1981 habe insoweit nichts geändert. Aus diesen Bestimmungen folge, daß die Summe der zugeteilten A-Quoten ungefähr dem menschlichen Zuckerverzehr der Gemeinschaft entspreche.

*Frage 2* — Trifft die Behauptung in Punkt 5 der Erklärungen der Italienischen Republik, die Zuckerhersteller deckten ihre allgemeinen Produktionskosten durch die Herstellung von A-Zucker, in allen Fällen zu, insbesondere auch dann, wenn ein Zuckerhersteller eine niedrige A-Quote, aber eine hohe B-Quote hat?

*Antwort* — In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Italienischen Republik ausgeführt, unter der Geltung der ersten Grundverordnung habe sich die der derzeitigen B-Quote entsprechende Quote auf höchstens 35 % der der derzeitigen A-Quote entsprechenden Quote belaufen (Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 des Rates); unter der Geltung der zweiten Grundverordnung habe dieser Prozentsatz 45 % betragen (Artikel 25 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3330/74 des Rates). Derzeit entspreche die Summe der den Mitgliedstaaten zugeteilten B-Quoten 21,7 % der Summe der ihnen zugeteilten A-Quoten. Unter diesen Umständen sei die Annahme weltfremd, ein Mitgliedstaat könne einem bestimmten Unternehmen eine B-Quote zuteilen, die über dessen A-Quote liege. Somit hätten die Zuckerhersteller faktisch die Möglichkeit, ihre allgemeinen Produktionskosten durch die Herstellung von A-Zucker zu decken, was die gegenüber derjenigen von A-Zucker höhere Abgabenbelastung von B-Zucker rechtfertige.

C — *Fragen an den Rat*

*Frage 1* — Warum gilt für den Zuckersektor als einzigen Sektor der Grundsatz der Eigenfinanzierung?

*Antwort* — Die vollständige Finanzierung — zu Lasten der Erzeuger (Zuckerrübenanbauer) und der Verarbeitungsindustrie (Zuckerhersteller) — der Kosten, die mit dem Export der Zuckerüberschüsse in Drittländer verbunden sind, beruht im wesentlichen auf folgenden Gründen:

Erstens muß daran erinnert werden, daß die Zuckermarktordnung schon seit 1968 (Anwendung der ersten Verordnung Nr. 1009/67) Maßnahmen zur Beteiligung der Erzeuger und der Verarbeitungsindustrie an den Kosten der Finanzierung der Marktord-

nung vorsieht (siehe Artikel 27 dieser Verordnung). Diese Maßnahmen waren und sind auch heute noch eng verbunden mit der Quotenregelung, mit dem relativ hohen Preisniveau, das die Gemeinschaft den Erzeugern und der Verarbeitungsindustrie für die Erzeugung, die die Gesamtquote nicht übersteigt (A-Quoten plus B-Quoten) garantiert, und mit dem Umstand, daß die Produktion innerhalb der Gesamtquote schon seit Jahren ständig den Verzehr in der Gemeinschaft übersteigt. Man kann in dieser Hinsicht durchaus davon ausgehen, daß das Preisniveau in der Gemeinschaft ohne eine Quotenregelung 15 % bis 20 % niedriger sein würde. Der Zuckersektor wird also einerseits durch ein relativ hohes Preisniveau und andererseits durch eine strukturelle Überproduktion gekennzeichnet. Unter diesen Umständen war es auf Dauer nur bei einer vollständigen Selbstfinanzierung möglich, die Preisgarantien und das Niveau der zugeteilten Quoten beizubehalten, damit die Überschüsse den Gemeinschaftsmarkt und die Gemeinschaftsfinanzen nicht übermäßig belasten. Diese Selbstfinanzierung wird, wie bestens bekannt, grundsätzlich dadurch erreicht, daß die Erzeuger und die Verarbeitungsindustrie innerhalb der A -Quote nur mit einem geringfügigen Betrag zu dieser Selbstfinanzierung beitragen (2 % des Interventionspreises), und daß dieser Beitrag innerhalb der B-Quote einen ganz wesentlich höheren Betrag (maximal 39,5 % dieses Preises) ausmacht.

Ein derartiges System der Selbstfinanzierung wäre allerdings in anderen Sektoren der Landwirtschaft schwer zumutbar, wo die Erträge der Erzeuger bei niedrigeren Preisgarantien derartige Finanzierungslasten nicht ohne weiteres ermöglichen. In diesem Zusammenhang soll unterstrichen werden, daß der Zuckerrübenanbau für die Erzeuger preisgünstiger ist als der Anbau anderer pflanzlicher Erzeugnisse, wie z. B. Getreide.

*Frage 2* — Ergibt sich aus einer Verordnungsbestimmung, daß die Summe aller in einem Wirtschaftsjahr zugeteilten A-Quoten ungefähr dem menschlichen Zuckerverzehr in der Gemeinschaft im Laufe eines Wirtschaftsjahrs entspricht? Um welche Bestimmung handelt es sich gegebenenfalls?

*Anwort* — Nein.

Zwar ist es richtig, daß sich die Summe der A-Quoten dem Niveau des Zuckerverzehrs in der Gemeinschaft annähert, es gibt jedoch keine mathematische Verbindung zwischen A-Quote und Zuckerverzehr. Eine spezifische Bestimmung in dieser Hinsicht fehlt denn auch.

Im übrigen soll daran erinnert werden, daß die A-Quoten am Anfang der Zuckermarktordnung (Verordnung Nr. 1009/67) für die einzelnen Zuckerhersteller unter Bezugnahme auf die Durchschnittsmenge, die diese Unternehmer zwischen 1961 und 1965 erzeugt hatten, festgesetzt worden sind (siehe Artikel 23 der Verordnung Nr. 1009/67). Hieraus läßt sich erklären, daß in bestimmten Mitgliedstaaten, wie z. B. Italien, die Summe der A-Quoten der Zuckerhersteller und deshalb auch die nationale A-Quote dem nationalen Verbrauch nicht entspricht: Die A-Quoten für Italien waren niedriger als der dortige Zuckerverzehr.

R. Joliet

Berichterstatter