SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 14. OKTOBER 1982 [1]

Meine Herren Richter!

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen vorgelegt:

„1. Erfüllt Zucker, der sich auf dem Transport zwischen einem nach Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1358/77 des Rates vom 20. Juni 1977 zur Aufstellung allgemeiner Regeln für den Ausgleich der Lagerkosten für Zucker und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 750/68 (ABl. L 156 vom 25. 6. 1977, S. 4) anerkannten Lager zu einem anderen anerkannten Lager befindet, auch wenn sich beide Läger in verschiedenen Mitgliedstaaten befinden, den Tatbestand der ‚Lagerung in einem Lager' im Sinne der genannten Vorschrift?

Wenn nein:

2. Macht es das allgemeine Willkürverbot oder das Dikriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 Satz 2 EWG-Vertrag erforderlich, dem benachteiligten Marktbeteiligten eine entsprechende Vergünstigung jedenfalls so lange zu gewähren, als diese rechtswidrigerweise den bevorteilten Marktbeteiligten gewährt wird?

Wenn ja:

3. Ist die Sonderregelung des Artikels 11 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1998/78 der Kommission vom 18. August 1978 über Durchführungsbestimmungen zur Regelung des Ausgleichs der Lagerkosten für Zucker (ABl. L 231 vom 23. 8. 1978, S. 5) durch die Ermächtigung des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1358/77 des Rates vom 20. Juni 1977 gedeckt?

Wenn nein:

4. Erfüllt die somit rechtswidrige Privilegierung von Transporten zwischen anerkannten Lägern im selben Mitgliedstaat im Vergleich zu Transporten zwischen anerkannten Lägern in verschiedenen Mitgliedstaaten den Tatbestand der Diskriminierung im Sinne des Artikels 40 Absatz 3 Satz 2 EWG-Vertrag oder verletzt sie jedenfalls das auf gemeinsamen Rechtsgrundsätzen beruhende allgemeine Willkürverbot?"

Die Fragen erheben sich in dieser Reihenfolge. Die Verordnung Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 (ABl. L 359, S. 1, vom 31. 12. 1974) sah in Artikel 8 eine Vergütung durch die Mitgliedstaaten zum Ausgleich der Lagerkosten für Zucker vor, der aus Grundstoffen hergestellt ist, die aus der Gemeinschaft stammen. Die allgemeinen Regeln für den finanziellen Ausgleich wurden in der Verordnung Nr. 1358/77 festgelegt, nach deren Artikel 1 die Vergütung zum Ausgleich der Lagerkosten grundsätzlich durch den Mitgliedstaat erfolgen soll, auf dessen Hoheitsgebiet die Erzeugnisse gelagert sind. Nach Artikel 4 dieser Verordnung soll die Vergütung auf der Grundlage monatlicher Erhebungen über die gelagerten Mengen berechnet werden

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

und die für jeden Monat zu berücksichtigende Menge „gleich der durchschnittlichen Menge" sein, „die sich zu Beginn und am Ende des betreffenden Monats auf Lager befindet." Artikel 3 legt in Absatz 2 fest, daß „unter besonderen Umständen ... für Zucker, der sich zu Beginn" des betreffenden Monats „auf dem Transport befindet ... Sondermaßnahmen getroffen werden" können. Diese Maßnahmen wurden in den Artikeln 10 und 11 der Verordnung Nr. 1998/78 der Kommission festgelegt. Artikel 10 sieht vor, daß die Vergütung für den in den überseeischen französischen Departements erzeugten Rohrzucker gewährt wird, der sich am ersten Tag eines Monats um 0.00 Uhr auf See befindet. Gemäß Artikel 11 Absatz 1 wird die Vergütung für Zucker „aus einem in einem Mitgliedstaat anerkannten Lager" gewährt, „der sich am Ersten eines Monats um 0.00 Uhr auf einem ... Transport befindet und bei seiner Ankunft in einem anerkannten Lager des gleichen Mitgliedstaats eingelagert wird".

Im Jahre 1979 beantragte eine deutsche Firma („Firma Wagner") eine Vergütung zum Ausgleich ihrer Lagerkosten für bei einer französischen Firma in Dijon eingekaufte Zuckermengen, die sich am letzten Tag des betreffenden Monats auf dem Transport von einem anerkannten Lager in Frankreich (offenkundig das des Herstellers) zu einem anerkanten Lager in Deutschland (offenkundig das der Firma Wagner) befanden. Die zuständige deutsche Behörde, die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, lehnte den Antrag mit der Begründung ab, nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 1998/78 könnten nur die Waren berücksichtigt werden, die innerhalb desselben Mitgliedstaates zwischen anerkannten Lagern transportiert würden. Die Firma Wagner erhob daraufhin Klage zum Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Dieses vertrat die Ansicht, daß die Vergütung gemäß der Verordnung Nr. 1358/77 nur für den Zucker gewährt werden solle, der unter Bedingungen, die der staatlichen Lagerhaltung entsprächen, aus dem Markt genommen worden sei. Der Transport von Zucker von einem anerkannten Lager zu einem anderen ändere nichts an der Tatsache, daß der Zucker dem Markt entzogen bleibe. Somit sei der Zuckertransport zwischen anerkannten Lagern der stationären Lagerung in einem anerkannten Lager gleichzustellen, wobei es nach Ansicht des Verwaltungsgerichts keine Rolle spielt, ob sich die Lager in demselben oder in verschiedenen Mitgliedstaaten befinden. Dieser Ansicht schloß sich die Firma Wagner in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof an.

Die Verordnungen sagen nicht, daß die Lagerkosten unter der Voraussetzung erstattet werden, daß der Zucker als „dem Markt entzogen" angesehen wird. Selbst wenn die Überlegung des Verwaltungsgerichts richtig wäre, daß dies der Grund für die Vergütung der Lagerkosten wäre — was sehr fraglich ist —, ist doch entscheidend, ob der betreffende Zucker den festgelegten Voraussetzungen genügt.

Die Präambel zu der Verordnung Nr. 1358/77 betont die Notwendigkeit von Kontrollen und Überprüfungen der Zukkerbestände, für die eine Vergütung gewährt werden soll. Zu diesem Zweck müssen die Lager amtlich anerkannt sein. Die allgemeine Regelung findet sich in Artikel 3 Absatz 1. Die Vergütung wird gewährt für Zucker, der „in einem Lager *gelagert* [wird], das von dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich das Lager befindet, anerkannt worden ist", und die Berechnung erfolgt aufgrund monatlicher Erhebungen über die *gelagerten* Mengen (Artikel 4, Absatz 1). Artikel 3 sagt in seinem Absatz 1 nichts

über Zucker auf dem Transport, und offenkundig ist Zucker auf dem Transport nicht „in einem Lager gelagert", ob nun der Transport zwischen zwei anerkannten Lagern in ein und demselben Mitgliedstaat oder in zwei verschiedenen Mitgliedsstaaten stattfindet.

Artikel 3 ermächtigt in Absatz 2 „unter besonderen Umständen" zu Sondermaßnahmen für Zucker, der sich auf dem Transport befindet. Die Artikel 10 und 11 der Verordnung Nr. 1998/78 behandeln die zwei Sonderfälle, auf die ich hingewiesen habe. Artikel 10 ist hier nicht einschlägig, und Artikel 11 ist beschränkt auf Zucker, der sich auf dem Transport von einem anerkannten Lager befindet und bei seiner Ankunft in einem anerkannten Lager desselben Mitgliedstaats eingelagert wird. Diese Bestimmungen betrachten den Zucker, während er auf dem Transport ist, nicht als in einem Warenhaus gelagert; sie sehen ausdrücklich eine Vergütung für Zucker auf dem Transport vor. Selbst wenn sie aber so auszulegen wären, daß sie die stationäre Lagerung von Zucker fingieren würden, würde das nur für den Transport innerhalb eines Mitgliedstaats gelten.

Die erste Frage ist daher meines Erachtens zu verneinen.

Die zweite Frage scheint sich in diesem Fall nur zu stellen, wenn die dritte verneint und die vierte bejaht wird. Dementsprechend gehe ich zunächst auf diese ein.

Die drite Frage zielt auf die Ermächtigungsgrundlage des Artikels 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1998/78; die vierte Frage geht dahin, ob unter der Voraussetzung, daß die Privilegierung des innerstaatlichen Transports rechtswidrig ist, eine diskriminierende und willkürliche Handhabung vorliegt.

Wie bereits dargestellt, besteht die Ermächtigung zu „Sondermaßnahmen" nur „unter besonderen Umständen". Ob die zugrundeliegenden Tatsachen „besondere Umstände" bei richtiger Auslegung der Bestimmung sein können, ist als Rechtsfrage vom Gerichtshof überprüfbar. Innerhalb dieser Abgrenzung gibt es jedoch einen weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum der Kommission, ob diese Umstände Sondermaßnahmen rechtfertigen oder erfordern und welcher Art diese sein sollten.

Im vorliegenden Fall hielt man für den Zucker aus den französischen überseeischen Departements Sondermaßnahmen für notwendig, da er praktisch ausschließlich zu den Raffinerien ins Mutterland Frankreich verschifft wird und der Transport mehrere Wochen dauert. Es hieß, der zwischen anerkannten Lagern in ein und demselben Mitgliedstaat transportierte Zucker sei von den Händlern angesichts der Handelsstruktur und der Notwendigkeit, den Zucker bis zum Verkauf zwischen Lagern umzulagern, zum Gegenstand ihrer Vorhaltungen gemacht worden. Die in der Präambel festgehaltenen notwendigen Kontrollen und Überprüfungen, auf die ich hingewiesen habe, könnten bezüglich dieses Zuckers ohne weiteres durchgeführt werden. Diese Sachlage sei von dem Fall zu unterscheiden, in dem Zucker die Grenzen der Mitgliedstaaten selbst zwischen anerkannten Lagern überschreite und in dem es sehr viel schwieriger sei und mehr Kosten verursachen würde, die notwendige Kontrolle durchzuführen, insbesondere angesichts der geringen Mengen, um die es gehe.

Auf den ersten Blick scheint der graduelle Unterschied in den Schwierigkeiten bei der Kontrolle zwischen den beiden Sachverhalten übertrieben zu werden, nicht zuletzt, da a) die grenzüberschreitenden Mengen offenkundig sehr gering

sind (selbst wenn sie nicht so gering sind, wie die Kommission behauptet) und b) wegen der Bestimmung des Artikels 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1998/78 (in der die Vergütungsregelung für Zukker behandelt ist, der in einem Mitgliedstaat hergestellt und in einem anderen gelagert worden ist).

Außerdem ist darauf hingewiesen worden, daß die Beschränkung auf den Transport zwischen zwei anerkannten Lagern in ein und demselben Mitgliedstaat weggefallen ist, als Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1998/78 durch die Verordnung Nr. 2671/81 vom 14. September 1981 (ABl. L 262 vom 16. 9. 1981, S. 17) geändert wurde. Der Transport zwischen zwei anerkannten Lagern ist ausreichend. Eine andere Begrenzung wurde jedoch eingeführt. Danach wird die Vergütung der Lagerkosten nur gewährt, „soweit die Abgabeschuld nicht schon entstanden ist". Damit sind wohl sämtliche Fälle ausgeschlossen, in denen der Zucker abgesetzt ist, was, wenn ich die Ausführungen der Kommission richtig verstehe, in der Mehrzahl der Fälle zutrifft, da Zucker gewöhnlich abgesetzt ist, wenn er eine Grenze überschreitet. Bleibt der Zucker im Eigentum desselben Händlers, sind Kontrollen leichter, als wenn ein Absatz stattfindet, und letzteres hätte die größere Schwierigkeit verursacht, wenn Artikel 11 urspünglich Lager in verschiedenen Mitgliedsländern miteingeschlossen hätte.

Ungeachtet der vorgetragenen Kritik scheint mir letzten Endes die Kommission plausible Gründe (bezüglich der Probleme der Kontrolle) genannt zu haben, weshalb die besondere Behandlung des Transports zwischen anerkannten Lagern in ein und demselben Staat gerechtfertigt war. Es gab demgemäß nach meiner Ansicht genügend Anhaltspunkte für die Schlußfolgerung der Kommission, daß in diesem Fall, nicht aber im Fall des Transports zwischen Mitgliedstaaten besondere Umstände vorlagen.

Schließlich wurde vorgetragen, daß die Präambel der Verordnung Nr. 1998/78 auf die Notwendigkeit hinweise, sich mit dem in den französischen überseeischen Gebieten hergestellten Zucker zu befassen, und in der deutschen Fassung fortfahre: Eine entsprechende Regelung bezüglich des Zuckers auf dem Transport zwischen anerkannten Lagern in Mitgliedstaaten „ist daher" vorzusehen. Da zwischen diesen beiden Sachverhalten keine ursächliche Verknüpfung möglich sei, so die Argumentation, sei die letztere Bestimmung ungültig. Eine derartige ursächliche Verknüpfung besteht offenkundig nicht, und die Entsprechung von „ist daher" erscheint auch nicht in den Fassungen der anderen Sprachen. Meines Erachtens sollten diese Worte unberücksichtigt bleiben.

Somit bin ich der Ansicht, daß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1998/78 aufgrund der Ermächtigungsgrundlage des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1358/77 wirksam erlassen wurde. Da die vorgetragenen Gründe sachlich erwiesenermaßen gerechtfertigt sind, liegt weder eine Diskriminierung im Sinne des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des EWG-Vertrags noch ein Verstoß gegen das allgemeine Willkürverbot vor.

Selbst wenn man zu dem Ergebnis käme, daß die Kommission bei dem Ausschluß des Transports von Zucker zwischen Mitgliedstaaten rechtswidrig gehandelt hätte, hätte Wagner im Ergebnis in meinen Augen auf eine Rückvergütung oder „eine entsprechende Vergünstigung", wie sie in der zweiten Frage erwähnt ist, keinen Anspruch. Es ist Sache der zuständigen Gemeinschaftsorgane, die notwendigen Regelungen zu treffen, um

dieser Situation abzuhelfen; dies kann eine Bewertung von wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten mit sich bringen, die im Ermessen dieser Organe liegen. Ob die Firma Wagner selber, wie angeregt wurde, unter der Voraussetzung der Rechtswidrigkeit der Handlungen der Kommission eine Schadensersatzklage nach den Artikeln 178 und 215 des Vertrages anstrengen könnte, braucht hier nicht entschieden zu werden.

Demnach sollten die Fragen meines Erachtens wie folgt beantwortet werden:

1. Zucker auf dem Transport von einem nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1358/77 anerkannten Lager zu einem anderen anerkannten Lager gilt nicht als „in einem Lager gelagerter" Zucker im Sinne des Artikels 3 Absatz 1, gleich, ob die Lager sich in demselben oder in verschiedenen Mitgliedstaaten befinden.

2. Der Erlaß des Artikels 11 Abastz 1 der Verordnung Nr. 1998/78 durch die Kommission lag nicht erwiesenermaßen außerhalb der Ermächtigungsgrundlage des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1358/77 zum Erlaß von Sondermaßnahmen.

3. Die Prüfung der Frage hat nicht ergeben, daß die Privilegierung von Zukker auf dem Transport zwischen anerkannten Lagern in ein und demselben Mitgliedstaat gegenüber dem Zucker, der zwischen anerkannten Lagern verschiedener Mitgliedstaaten transportiert wird, willkürlich oder diskriminierend im Sinne des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag ist.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen stellt sich die zweite Frage nicht.