In der Rechtssache 87/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Finanzgericht Hamburg (IV. Senat) in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

FIRMA WELDING UND CO., Hamburg,

gegen

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-WALTERSHOF

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung von Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Abschöpfung im Zuckersektor (ABl. 1968, L 151, S. 42) in der Fassung der Verordnung Nr. 878/69 der Kommission vom 12. Mai 1969 (ABl. 1969, L 114, S. 9)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten Mackenzie Stuart, der Richter M. Sørensen und A. Touffait,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren.

Die Firma Welding u. Co. aus Hamburg, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ließ am 12. Oktober 1976 beim Zollamt Hamburg bestimmte Mengen Maltrin 10 und Maltrin 20 zum freien Verkehr abfertigen. Die Zollverwaltung qualifizierte diese Ware als „anderen Zucker" der Tarifstelle 17.02 D („andere Zucker und Sirupe") des Gemeinsamen Zolltarifs und erteilte nach Probenentnahme einen vorläufigen Abschöpfungs- und Währungsausgleichsbescheid. Im Anschluß an die Untersuchung und eine Berichtigung des ursprünglichen Bescheids ging die Verwaltung in späteren Bescheiden vom 4. Februar, 10. März und 27. Oktober 1977 von einem Saccharosegehalt von 94,7 %

für Maltrin 10 und 95,6 % für Maltrin 20 aus und setzte die Abschöpfung in entsprechender Höhe fest. Für dieses Vergehen berief sie sich auf Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68.

Der gesamte Absatz 2 in der Fassung der Verordnung Nr. 878/69 lautet wie folgt:

„Der in Absatz 1 genannte Gehalt an Saccharose, einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker, wird nach der Methode Lane und Eynon (Kupferreduktionsmethode) bestimmt, die auf die nach Clerget-Herzfeld invertierte Lösung angewandt wird. Der nach dieser Methode festgestellte Gesamtzuckergehalt wird durch Multiplikation mit dem Koeffizienten 0,95 als Saccharose berechnet.

Abweichend von Unterabsatz 1 wird jedoch der Gehalt an Saccharose, einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker, bei den Erzeugnissen, die weniger als 85 % Saccharose und Invertzucker, als Saccharose berechnet, enthalten, durch die Ermittlung des Trockensubstanzgehalts bestimmt. Der Trockensubstanzgehalt wird aus der Dichte der im Gewichtsverhältnis 1:1 verdünnten Lösung, bei festen Erzeugnissen jedoch durch Trocknung bestimmt. Er wird durch Multiplikation mit dem Koeffizienten 1 als Saccharose berechnet."

Die Firma Welding erhob nach erfolglosem Einspruch am 1. November 1977 beim Finanzgericht Hamburg Klage. Sie machte geltend, die Festsetzung der Eingangsabgaben nach einem Saccharosegehalt von 94,7 % und 95,6 % führe zu einem unsinnigen Ergebnis. Bei einem Dextrosegehalt, sofern man insoweit die Ermittlungen der zolltechnischen Prüfungs- und Lehranstalt zugrunde lege, von 11,6 % bzw. 18,2 % werde praktisch die gesamte Substanz der eingeführten Ware der Abschöpfung und dem Währungsausgleich für Zucker unterworfen, obwohl die Ware zu mehr als 80 % aus Dextrin, einer abgebauten Stärke, bestehe, die, weil sie kein Zucker sei, unter die Tarifnummer 35.05 („Dextrine und Dextrinleime; lösliche oder geröstete Stärke; Klebstoffe aus Stärke") falle. Wenn die in Maltrin 10 und Maltrin 20 enthaltene Maltose mit einem Gehalt von mehr als 85 % Saccharose getrennt von einem möglichst reinen Dextrin eingeführt und dann nach der Einfuhr vermischt werde, dann werde die Maltose nur mit der tatsächlich festgestellten oder berechneten Saccharose der Abschöpfung und dem Währungsausgleich unterworfen, während Dextrin von diesen Abgaben frei bleibe. Die in Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 vorgeschriebene Methode nach Lane und Eynon zur Bestimmung des Gehalts an Saccharose einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker sei für Waren mit einem Gehalt an Dextroseäquivalenten von unter 30 % nicht geeignet. Für solche Waren gebe es andere Untersuchungsmethoden, die zu zutreffenden Ergebnissen führten.

Die Firma Welding beantragte demgemäß beim Finangericht, „die Abschöpfung und den Währungsausgleichsbetrag nach dem effektiven Saccharosegehalt einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker gemäß Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 festzusetzen".

Nach Ansicht der Firma Welding ist Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 falsch angewandt worden, denn man dürfe nicht vergessen, daß diese Bestimmung nur ein besonderer Fall des Unterabsatzes 1 sei, der zur Berechnung der Abschöpfung auf den Gesamtzuckergehalt, berechnet als Saccharose, abstelle. Der „Trockensubstanzgehalt", von dem in Unterabsatz 2 gesprochen werde, könne logischerweise nur der „Trockensubstanz-Saccharosegehalt" sein; andernfalls gelange man zu dem unsinnigen Ergebnis, daß Erzeugnisse mit einem geringeren Saccharosegehalt — weniger als 85 % — stärker bela-

stet würden als Erzeugnisse mit einem höheren Saccharosegehalt — mehr als 85 %.

Die Firma Welding stellte außerdem in Abrede, daß die Kommission berechtigt gewesen sei, auf die Trockensubstanz abzustellen, da die Verordnung Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 359 vom 31. Dezember 1974, S. 1) nur auf den Saccharosegehalt als für die Abschöpfung für Weißzucker maßgebendes Kriterium abstelle.

Schließlich meinte die Firma Welding, der bei der Berechnung nach Unterabsatz 1 verwendete Koeffizient 0,95 müsse auch bei Unterabsatz 2 angewandt werden, damit nicht auch insoweit eine Ware mit geringerem Zuckergehalt stärker belastet werde.

Aus all diesen Gründen beantragte die Firma Welding die Berechnung des Saccharosegehalts ihres Maltrins nach den in Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 — und nicht Unterabsatz 2 — der Verordnung Nr. 837/68 festgelegten Kriterien.

Das Hauptzollamt beantragte die Abweisung der Klage unter Berufung auf die seiner Ansicht nach eindeutige Vorschrift des Artikels 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 878/69.

Das Finanzgericht Hamburg hat das Verfahren mit Beschluß vom 15. März 1978 ausgesetzt. Die „Zweifel", die der Rechtsstreit beim Finanzgericht hervorgerufen hat, lassen sich anhand der Begründung dieses Beschlusses wie folgt zusammenfassen:

1. Nach der Verordnung 3330/74 des Rates (früher Art. 14 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1009/67) bestehe eine gemeinsame Marktorganisation für Zucker, die die Erhebung einer Abschöpfung beinhalte, welche pauschal aufgrund des tatsächlichen oder umgerechneten Saccharosegehalts und der Abschöpfung auf Weißzucker zu berechnen sei (Art. 15 Abs. 5). Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 837/68 lege die Methode zur Bestimmung des Gehalts an Saccharose einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker fest. Abweichend hiervon ermögliche Unterabsatz 2 dieser Vorschrift, den Gehalt an Saccharose bei den Erzeugnissen, die weniger als 85 % Saccharose enthielten, durch die Ermittlung des Trockensubstanzgehalts zu bestimmen, für den in dieser Vorschrift das Berechnungsverfahren festgelegt sei und der durch Multiplikation mit dem Koeffizienten 1 errechnet werde.

2. Obgleich die der Kommission vom Rat übertragenen Befugnisse grundsätzlich weit auszulegen seien (Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75, Slg. 1975, 1279), könne man sich fragen, ob Artikel 15 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3330/74 — die Ermächtigungsnorm für die Befugnisse der Kommission — erlaube, im Hinblick auf ein unter die fragliche gemeinsame Marktorganisation fallendes Erzeugnis von der Berechnung aufgrund des Saccharosegehalts und der Abschöpfung auf Weißzucker abzuweichen. Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 beziehe auch „andere als die [in der Ermächtigungsnorm] genannten Bestandteile eines Erzeugnisses" in die Abschöpfung für Zucker ein, wie etwa Dextrin der Tarifnummer 35.05.

3. Es bestehe die Möglichkeit einer Verletzung des Gleichheitssatzes und damit einer Diskriminierung im Sinne von Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, da die getrennte Einfuhr von Dextrin und Maltose geringer belastet werde als die Einfuhr der Mischung dieser beiden Erzeugnisse.

4. Die Gültigkeit des Artikels 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 sei auch deshalb zu bezweifeln, weil die Abweichung, die diese Bestimmung gegenüber Unterabsatz 1 darstelle, nicht begründet worden sei (Urteil vom 4. Juli 1963 in der Rechtssache 24/62, Slg. 1963, 141).

5. Falls diese Vorschrift gültig sei, stelle sich die Frage, wer die Methoden zur Bestimmung des Saccharosegehalts einer Ware festlegen dürfe, die Kommission oder aber die nationalen Behörden.

Mit dieser Begründung hat das Finanzgericht Hamburg dem Gerichtshof folgende Vorabentscheidungsfragen vorgelegt:

„1. Ist Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 878/69 der Kommission vom 12. Mai 1969 deshalb ungültig, weil der Gehalt an Saccharose einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker bei den Erzeugnissen, die weniger als 85 % Saccharose und Invertzukker, als Saccharose berechnet, enthalten, abweichend von der Regelung des Artikels 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Gehalt an Saccharose einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker durch die Ermittlung des Trockensubstanzgehalts zu bestimmen ist?

2. Im Falle der Bejahung der Frage zu 1:

Sind die nationalen Behörden berechtigt, bei der Berechnung der Abschöpfung und des Währungsausgleichs in den Fällen des Artikels 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 den nach anderen Untersuchungsmethoden, als in Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 vorgeschrieben, ermittelten tatsächlichen Gehalt an Saccharose einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker zugrunde zu legen, oder ist es Sache des Gemeinschaftsgesetzgebers, die Untersuchungsmethode für die von Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 getroffenen Fälle zu regeln?"

Der Beschluß des Finanzgerichts Hamburg ist am 29. März 1978 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Bourgeois als Bevollmächtigten, Beistand Herr Sack, und die Firma Welding, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Herrn von Rosen, haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat die Rechtssache auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts durch Beschluß vom 12. Juli 1978 an die Zweite Kammer verwiesen.

II — Zusammenfassung der nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes eingereichten schriftlichen Erklärungen

Die *Kommission der EG* schildert zunächst noch einmal den Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits und nimmt sodann eine rechtliche Untersuchung der Probleme vor, die durch die gestellten Fragen aufgeworfen werden.

Sie bemerkt dabei einleitend, es handele sich bei der angegriffenen Bestimmung um eine nun fast 10 Jahre gültige Regelung, die erst nach sehr genauer Prüfung und Befragung eines Sachverständigen, dessen Gutachten sie vorlegt, erlassen worden sei.

In bezug auf die erste Vorabentscheidung bemüht sich die Kommission, die Methode zur Berechnung der Abschöpfung selbst zu rechtfertigen, und danach, die im Vorlagebeschluß angeführten weiteren Gründe für die Ungültigkeit der umstrittenen Bestimmung zu widerlegen.

Sie zeigt zunächst die Grundlagen des Problems auf. Bei Maltose handele es sich um einen Zucker der Tarifstelle 17.02 D GZT. Dextrin, ein Stärkeabbau-

produkt, sei der Tarifnummer 35.05 zugewiesen, doch seien nach Vorschrift Nr. 2 zu Kapitel 35 Dextrine als Stärkeprodukte mit einem Gehalt an reduzierendem Zucker (Zuckerarten, die Kupfersalze in einer alkalischen Lösung von einer höheren auf eine niedrigere Oxydationsstufe reduzierten — Glukose, Fruktose, Maltose, Galaktose, Laktose u. a. — und die auf diese Weise nachweisbar seien), berechnet als Dextrose (chemisch reine Glukose), von 10 % oder weniger, bezogen auf den Trockenstoff, anzusehen. Die Malto-Dextrine mit einem höheren Gehalt an reduzierendem Zucker gehörten zu Tarifnummer 17.02.

Die eingeführten Waren „Maltrin 10" und „Maltrin 20" wiesen einen Gehalt an Maltose, einem reduzierenden Zukker, von 11,6 % und 18,2 % auf. Das Dextroseäquivalent liege also über der in Vorschrift Nr. 2 zu Kapitel 35 GZT gezogenen Grenze von 10 %. Das bedeute, daß die gesamte Ware der Tarifstelle 17.02 D GZT zuzuweisen und somit als Zucker zu behandeln sei.

Die Berechnung der Abschöpfung auf Zucker erfolge nach den in Artikel 15 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3330/74 und Artikel 7 der Verordnung Nr. 837/68 bestimmten Methoden. Ausgangspunkt sei die Ermittlung des Gehalts eines Erzeugnisses an Saccharose, einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker, der mit dem Grundbetrag der Abschöpfung multipliziert werde (Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 837/68). Die Ermittlung des Saccharosegehalts nach einer einheitlichen Methode für alle Zuckerarten sei jedoch beim derzeitigen Stand der Analysetechnik nicht möglich. Die Kommission habe deshalb bei Erlaß der Verordnung Nr. 837/68 vor der Notwendigkeit gestanden, je nach Zusammensetzung unterschiedliche Methoden zur Bestimmung des Gesamtzuckergehalts festzulegen. Nach längerer Diskussion mit Vertretern der Wissenschaft habe sich herausgeschält, daß für den größten Teil der Waren die nach Lane und Eynon genannte Methode, bei der Zucker in einer Lösung invertiert werde, als die zuverlässigste anzusehen sei. Sie sei in Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 837/68 als grundsätzlich anwendbare Methode zur Ermittlung des Gesamtzuckergehalts festgelegt worden. Wie andere bekannte analytische Methoden versage sie jedoch bei bestimmten — allerdings im internationalen Handelsverkehr seltener vorkommenden — Zusammensetzungen, insbesondere von einfachen Zuckern wie etwa Glukose, Fruktose, Hexosen und Pentosen.

Da für diesen Bereich keine genauere Methode zur Verfügung stehe, stelle Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 bei solchen Waren auf ihren Trockensubstanzgehalt ab.

Diese sachgerechte Methode habe zu keinen Anwendungsschwierigkeiten geführt. Im vorliegenden Fall habe die Zusammensetzung des eingeführten Maltrins nur die Anwendung von Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 zur Folge haben können. Die Tatsache, daß eine getrennte — und nicht in Form einer Mischung vorgenommene — Einfuhr von Maltose und Dextrin weniger belastend sei, folge nicht aus der umstrittenen Bestimmung, sondern ergebe sich aus der Abgrenzung der Dextrine im GZT selbst. Fälle dieser Art seien unvermeidlich, da jede Zuordnung zwangsläufig Abgrenzungen mit sich bringe.

Es bleibe noch zu untersuchen, ob sich aus der Anwendung verschiedener Koeffizienten auf den Saccharosegehalt eine Diskriminierung ergebe. Der nach Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 anzuwendende Koeffizient 0,95 rechtfertige sich durch die — den ursprünglichen Saccharosegehalt um etwa 5 % erhöhende — Inversion des Zuckers, die bei Anwendung der für den Fall des Unterabsatzes 1 befürworteten Lane-Eynon-Methode entstehe; der Koeffizient führe den Gehalt wieder auf seinen Ausgangswert zurück. Die in Unterabsatz 2 befürwortete Methode habe dagegen keine Überbewer-

tung des Gehalts, die auszugleichen wäre, zur Folge; in diesem Fall sei also die Anwendung des Koeffizienten 1 ordnungsgemäß.

Die Kommission prüft anschließend die im Beschluß des Finanzgerichts aufgeführten weiteren Ungültigkeitsgründe.

Die Begründungspflicht beziehe sich nicht notwendigerweise auf die Details jeder Einzelregelung einer umfangreichen Verordnung (Urteil vom 13. März 1968 in der Rechtssache 5/67, Slg. 1968, 144, und Urteil vom 10. Juni 1973 in der Rechtssache 80/72, Slg. 1973, 652). Höhere Anforderungen würden zu einer Aufblähung der Gemeinschaftsrechtsakte sowie zu echten Kommentaren oder wissenschaftlichen Ausführungen führen. Es sei deshalb nicht zu beanstanden, wenn sich die Verordnung Nr. 837/68 in ihrer Begründung auf den Hinweis beschränke, daß es nötig sei, die Methoden zur Errechnung des Saccharosegehalts festzulegen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 878/69 weiche übrigens nicht von Artikel 15 Absatz 5 der Grundverordnung Nr. 3330/74 ab. Bereits der Wortlaut der letztgenannten Bestimmung (vor allem die Wendung „auf der Grundlage des Saccharosegehalts") beweise, daß der Rat keine strenge Fixierung auf den Gehalt an Saccharose oder anderem als in Saccharose ausgedrücktem Zucker beabsichtigt habe, sondern auch die Einbeziehung anderer Kriterien zulasse, sofern der Saccharosegehalt der wesentliche Gesichtspunkt bei der Berechnung der Abschöpfung bleibe. In der Praxis entspreche außerdem die Trockensubstanz nahezu genau dem Gesamtzuckergehalt.

Hiernach erübrigt es sich nach Auffassung der Kommission, auf die zweite Vorabentscheidungsfrage einzugehen.

Die Kommission schlägt abschließend vor, die vom Finanzgericht Hamburg vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

„Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 beeinträchtigen könnte."

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* hat eine Kopie des Schriftsatzes, den sie im Ausgangsverfahren beim Finanzgericht eingereicht hat, sowie Fachunterlagen über die Methode von Somogyi zur Berechnung des in Maltosen und Getreidebestandteilen enthaltenen Zuckers vorgelegt.

Sie trägt außerdem vor, Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 stelle nur eine Erläuterung bzw. Berechnungsgrundlage für den in Absatz 1 aufgezeigten Weg der Berechnung der Abschöpfung dar. Absatz 2 Unterabsatz 2 lege nur eine andere Art der Berechnung des Saccharosegehalts (einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker) als die in Unterabsatz 1 genannte fest. Der in Satz 1 des Unterabsatzes 2 genannte Begriff „Trockensubstanzgehalt" müsse — systematisch gesehen — gelesen werden als „Trockensubstanzgehalt an Saccharose, einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker". Dies bedeute (was auch im Sinne dieser Verordnung und der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 wäre), daß nur der in der Trockensubstanz festgestellte Saccharosegehalt, einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker, der Abschöpfung für Zucker unterliege.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 21. September 1978 haben die Firma Welding und die Kommission der EG mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Vertreter der *Firma Welding* hat die technischen Erläuterungen aus seinem Schriftsatz ausführlicher dargestellt, vorgetragen, daß die Trockensubstanz zu

einem großen Teil nicht aus Zucker besteht, und die Ungeeignetheit der von der Kommission vorgeschriebenen Untersuchungs- und Analysemethode betont, die zu einer Zeit von einem Sachverständigen geprüft worden sei, als die fraglichen Erzeugnisse noch nicht zu der Marktorganisation für Zucker gehört hätten. Der Kommission und ihrem Sachverständigen sei es darum gegangen, zusätzliche Arbeit für die Zolldienststellen zu vermeiden; dies erkläre die Einführung einer pauschalen Methode, die künftig durch eine modernere und genauere Methode ersetzt werden müsse. Der Vertreter der Firma Welding hat anhand von Beispielen versucht, die Unangemessenheit der geltenden Regelung darzutun, die sowohl unrichtig als auch geeignet sei, je nach der Auslegung der einzelnen Zolldienststellen Verzerrungen auf dem Markt hervorzurufen.

Die *Kommission* hat den Standpunkt, den sie schriftlich vertreten hat, aufrechterhalten. Sie hat versucht, das auf die chemische Zusammensetzung des Erzeugnisses gestützte Vorbringen der Klägerin des Ausgangsverfahrens zu widerlegen. Sie hat hervorgehoben, daß die Einzelheiten dieser Zusammensetzung wenig Einfluß auf die rechtliche Lösung des Problems hätten, das durch die Anwendung des GZT auf ein dem Zucker zugeordnetes Erzeugnis zu lösen sei.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 26. Oktober 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 15. März 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 29. März 1978, ersucht das Finanzgericht Hamburg gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die Gültigkeit von Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Abschöpfung im Zuckersektor (ABl. 1968, L 151, S. 42) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 878/69 der Kommission vom 12. Mai 1969 (ABl. 1969, L 114, S. 9).

2 Dieses Ersuchen ist im Rahmen eines Rechtsstreits vorgelegt worden, in dem das Hauptzollamt Hamburg-Waltershof und die Firma Welding & Co. darüber streiten, wie der als Saccharose berechnete Trockensubstanzgehalt von Maltrin 10 und Maltrin 20 festzustellen sei, auf den es für die Höhe des Abschöpfungsbetrags ankommt, der bei der Abfertigung dieser Waren zum freien Verkehr zu zahlen ist.

3 Das beklagte Hauptzollamt hat den Betrag dieser Abschöpfung nach der in Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 in der Fassung

der Verordnung Nr. 878/69 vorgeschriebenen Methode berechnet. Nach dieser Methode wird der Gehalt an Saccharose, einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker, bei den Erzeugnissen, die weniger als 85 % Saccharose und Invertzucker, als Saccharose berechnet, enthalten, durch die Ermittlung des Trockensubstanzgehalts bestimmt; dieser wird seinerseits aus der Dichte der im Gewichtsverhältnis 1 : 1 verdünnten Lösung, bei festen Erzeugnissen jedoch durch Trocknung bestimmt und durch Multiplikation mit dem Koeffizienten 1 als Saccharose berechnet.

4 Das vorlegende Gericht hat Zweifel an der Gültigkeit dieser Methode zur Bestimmung der für die Berechnung der Abschöpfung berücksichtigten Faktoren, bei der es für die Abschöpfung auf Zucker auf andere Bestandteile eines Erzeugnisses ankommt, als sie in der Ermächtigungsnorm des Artikels 14 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1009/67/EWG des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. 1967, Nr. 308, S. 1) in der Fassung des Artikels 15 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 (ABl. 1974, L 359, S. 1) genannt werden; nach der Ermächtigungsnorm wird die Abschöpfung, gegebenenfalls pauschal, auf der Grundlage des Saccharosegehalts des betreffenden Erzeugnisses oder des Gehalts an anderem als in Saccharose ausgedrücktem Zucker errechnet. Daraus folgert das Gericht, die Kommission, welche — nach Artikel 155 EWG-Vertrag — nur die Befugnisse ausüben kann, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt, habe möglicherweise ihre Befugnisse überschritten und das vom Rat eindeutig festgelegte Verfahren zur Berechnung der Abschöpfung durch ihr eigenes ersetzt. Das vorlegende Gericht bemerkt weiter, die Erhebung einer auf Zucker anwendbaren Abschöpfung auf eine Ware, die zum überwiegenden Teil aus einem nicht unter diese Abschöpfung fallenden Erzeugnis bestehe, könne eine Verletzung des Gleichheitssatzes bedeuten und damit eine Diskriminierung im Sinne von Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag darstellen. Schließlich äußert das vorlegende Gericht noch deswegen Zweifel an der Gültigkeit von Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68, weil die Abweichung von der Regelung des Absatzes 1 nicht begründet worden sei. Es hat deshalb folgende Frage vorgelegt:

„Ist Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 878/69 der Kommission vom 12. Mai 1969 deshalb ungültig, weil der Gehalt an Saccharose einschließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker bei den Erzeugnissen, die weniger als 85 % Saccharose und Invertzucker, als Saccharose berechnet, enthalten, abweichend von der Regelung des Artikels 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Gehalt an Saccharose ein-

schließlich des Gehalts an anderem als Saccharose berechnetem Zucker durch die Ermittlung des Trockensubstanzgehalts zu bestimmten ist?"

5 Beim derzeitigen Stand der einschlägigen Vorschriften gehören Erzeugnisse wie „Maltrin 10" und „Maltrin 20" wegen ihres 10 % übersteigenden Gehalts an dem reduzierenden Zucker Maltose nach Kapitel 35 GZT, Vorschrift 2 Absatz 2, zu Tarifnummer 17.02 und nicht zu Tarifnummer 35.05, die Stoffe mit einem Gehalt an reduzierenden Zuckern von 10 % oder weniger erfaßt. Deswegen sind „Maltrin 10" und „Maltrin 20" als Zucker zu behandeln, und dementsprechend ist die Abschöpfung nach dem zur Zeit in Artikel 15 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3330/74 des Rates formulierten Grundsatz und den Methoden zu berechnen, die bereits früher durch den als Durchführungsbestimmung zu Absatz 5 dienenden Artikel 7 der Verordnung Nr. 837/68 der Kommission festgelegt worden sind.

6 Nach Artikel 15 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3330/74 wird „die Abschöpfung auf die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d genannten Erzeugnisse ... wie folgt errechnet: gegebenenfalls pauschal, auf der Grundlage des Saccharosegehalts des betreffenden Erzeugnisses oder des Gehalts an anderem als in Saccharose ausgedrücktem Zucker und der Abschöpfung auf Weißzucker"; der Gebrauch des Ausdrucks „auf der Grundlage" zeigt, daß der Rat keine in allen Fällen genaue Entsprechung zwischen dem tatsächlichen Saccharosegehalt der verschiedenen Erzeugnisse und dem auf diese anwendbaren Abschöpfungsbetrag gefordert hat. Artikel 15 läßt also für die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d bezeichneten Erzeugnisse die Heranziehung anderer als der für die übrigen Zucker vorgesehenen Merkmale zu. Die — mit einer pauschalisierenden Methode zwangsläufig verbundene — Heranziehung solcher Merkmale kann sich hinsichtlich bestimmter Waren als notwendig erweisen, sofern technische oder praktische Gründe einer genaueren Bestimmung der Zusammensetzung dieser Waren entgegenstehen. Der Gebrauch solcher Berechnungsmethoden ist unter der doppelten Voraussetzung rechtmäßig, daß der Gehalt an Saccharose oder anderem in Saccharose ausgedrücktem Zucker der wesentliche Gesichtspunkt für die Berechnung der Abschöpfung bleibt und daß diese Methoden sich nicht als ungeeignet und als Ursache nachweisbarer Unbilligkeiten erweisen. Jede pauschalisierende Methode setzt nämlich ihrem Wesen nach einen Spielraum für eine annähernde Berechnung voraus. Dieser darf nur keine Diskriminierungen hervorrufen, die den Markt der betreffenden Erzeugnisse stören könnte.

7 Im vorliegenden Fall wird nach Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 die Abschöpfung für Erzeugnisse, die weniger als 85 %

Saccharose enthalten, auf der Grundlage ihres Gehalts an Saccharose und anderem als Saccharose berechnetem Zucker ermittelt. Da die Trockensubstanz fast genau dem Gesamtzuckergehalt entspricht, hält sich diese Vorschrift in dem durch die Grundverordnung festgelegten Rahmen. Damit ist die erste Voraussetzung erfüllt. Im übrigen ist nicht hinreichend dargetan, daß sich die pauschale Berechnung als Ursache schwerer Diskriminierung erwiesen und den Markt für Maltrin in relevanter Weise gestört hätte. Es ist nicht einmal behauptet worden, daß die langjährige Anwendung der streitigen Methode zu irgendwelchen Schwierigkeiten geführt hätte. Damit ist auch die zweite Voraussetzung erfüllt. Aus alledem ergibt sich, daß mit der Wahl der fraglichen Methode zur Berechnung der auf die streitigen Erzeugnisse anwendbaren Abschöpfung die Grenzen der Ermächtigung durch den Rat nicht überschritten sind.

8 Es ist vorgetragen worden, Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag sei verletzt, weil bei getrennter Einfuhr der Bestandteile der Ware, also von Dextrin und Maltose, weniger Abgaben zu zahlen seien als beim Import dieser Bestandteile in bereits vermischtem Zustand. Hierzu ist zum einen zu bemerken, daß diese angebliche Schlechterstellung der Importeure von Maltrin gegenüber den Importeuren, die Maltose und Dextrin getrennt einführen, keine Diskriminierung zum Nachteil bestimmter Personen oder Gruppen oder einer bestimmten Kategorie von Unternehmen darstellt und daß es jedermann freisteht, diese beiden Stoffe getrennt einzuführen; zum anderen ist festzustellen, daß dieses beanstandete Ergebnis nicht auf Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 sondern auf der Abgrenzung der Dextrine nach dem GZT beruht. Das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag ist deshalb nicht verletzt.

9 Schließlich äußert das vorlegende Gericht noch Zweifel an der Gültigkeit von Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68, weil die Abweichung, die diese Bestimmung gegenüber der Regelung des Unterabsatzes 1 enthalte, nicht begründet worden sei.

10 Der Umfang der in Artikel 190 EWG-Vertrag angeordneten Begründungspflicht richtet sich nach der Natur des jeweiligen Rechtsaktes. Der Begründungspflicht ist genügt, wenn die angeführten Gründe den wesentlichen Inhalt der von den Organen der Gemeinschaft gesetzten Rechtsnormen erklären.

11 Im vorliegenden Fall geht es um die Durchführung einer bereits bestehenden Verordnung, die die Modalitäten für die Abschöpfungserhebung im Zuckersektor betrifft. Die Kommission hat die in Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 837/68 getroffene Regelung wie folgt begründet: „Der für die Abschöpfungsberechnung heranzuziehende Saccharosegehalt kann in einer Höhe festgesetzt werden, die im allgemeinen dem natürlichen Gehalt dieser Erzeugnisse in der Gemeinschaft entspricht . . . Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist es erforderlich, die Methode vorzuschreiben, nach der für diese Erzeugnisse der Gehalt an . . . anderem als Saccharose berechnetem Zucker . . . zu bestimmen ist" (6. und 8. Begründungserwägung); damit hat sie den Anforderungen des Artikels 190 EWG-Vertrag genügt. Es kann nicht eine besondere Begründung für alle Einzelheiten einer solchen Maßnahme verlangt werden, wenn diese Einzelheiten im Ordnungsrahmen des Erlasses von Durchführungsbestimmungen für die Abschöpfung im Zuckersektor bleiben; dies ist aber vorwiegend nicht zu bestreiten, weil die fragliche Maßnahme eine Lücke füllen sollte, die Art und Weise der Berechnung der Abschöpfung auf bestimmte, von der Basisvorschrift erfaßte Erzeugnisse offenließ, und weil es für eine vollständige Darstellung der Gründe, weshalb je nach den Umständen diese oder jene Methode gewählt wurde, einer ins einzelne gehenden wissenschaftlichen Abhandlung bedurft hätte. Vorliegend handelt es sich um eine Verordnung, also einen Rechtsakt normativen Charakters, dessen Begründung sich darauf beschränken kann, zum einen die Gesamtsituation anzugeben, die zu seinem Erlaß geführt hat, und zum anderen die allgemeinen Ziele zu nennen, die mit ihm erreicht werden sollen. Es kann also nicht verlangt werden, daß diese Begründung die manchmal sehr zahlreichen und komplexen Sachverhalte, im Hinblick auf welche die Verordnung erlassen worden ist, sämtlich im einzelnen anführt, und schon gar nicht, daß sie eine mehr oder weniger vollständige technische Beurteilung dieser Sachverhalte liefert. Die Gültigkeit der Verordnung Nr. 837/68 kann deshalb nicht wegen angeblich fehlender Begründung in Zweifel gezogen werden.

12 Die Akten bieten im übrigen keinen Anlaß, von Amts wegen weitere Ungültigkeitsgründe zu erörtern; sie haben nach allem nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Abschöpfung im Zuckersektor in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 878/69 der Kommission vom 12. Mai 1969 beeinträchtigen könnte.

13 Da die erste Frage des Finanzgerichts Hamburg zu verneinen ist, braucht die zweite Vorlagefrage nicht mehr beantwortet zu werden.

Kosten

14 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem Finanzgericht Hamburg anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Finanzgericht Hamburg mit Beschluß vom 15. März 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung von Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 837/68 der Kommission vom 28. Juni 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Abschöpfung im Zuckersektor (ABl. 1968, L 151, S. 42) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 878/69 der Kommission vom 12. Mai 1969 (ABl. 1969, L 114, S. 9) hat nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Vorschrift beeinträchtigen könnte.

Mackenzie Stuart Sørensen Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30 November 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

Mackenzie Stuart