Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 13. JUNI 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Mit Problemen der Erstattung bei der Erzeugung im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide und damit zusammenhängenden Fragen hatte sich der Gerichtshof schon wiederholt zu befassen. Ich kann mich deshalb bei der Einleitung meiner heutigen Schlußanträge auf folgende Hinweise beschränken.

Diese seit vielen Jahren bestehende und gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 2727/75 (ABl. L 281 vom 1. 11. 1975, S. 1) fakultative Erstattungsregelung hat das Ziel, die Stärkeindustrie in der Gemeinschaft, die — durch Marktordnungsmaßnahmen — verteuertes Ausgangsmaterial zu verarbeiten hat, wettbewerbsfähig zu erhalten gegenüber Drittlandsproduzenten, die sich zu meist günstigeren Weltmarktbedingungen ver-

sorgen können, sowie gegenüber den Herstellern synthetischer, namentlich aus Öl gewonnener Stärkeerzeugnisse, zu denen in gewissen technischen Verwendungsbereichen ein Konkurrenzverhältnis besteht. Demgemäß ist vorgesehen — nur das interessiert im vorliegenden Verfahren —, daß eine Erstattung bei der Erzeugung gewährt werden kann für Mais, der in der Gemeinschaft zur Herstellung von Stärke verwendet wird. Der anzuwendende Erstattungssatz ist in der Verordnung Nr. 2742/75 (ABl. L 281 vom 1. 11. 1975, S. 57) festgelegt und in den darauffolgenden Wirtschaftsjahren jeweils geändert worden.

Vorgesehen ist außerdem, weil auch insoweit in gewissen Verwendungsbereichen Wettbewerb besteht, daß die gleiche Erstattung für die Herstellung von Kartoffelstärke gewährt wird. Da es aber noch keine gemeinsame Marktorganisation für Kartoffeln und deshalb keine der Getreidemarktordnung entsprechende Preisregelung gibt, ist hierzu bestimmt, daß die Erstattung nur gezahlt wird, wenn die Verarbeitungsindustrie für die Kartoffeln einen Mindestpreis frei Fabrik an die Bauern entrichtet. Er setzt sich gemäß Artikel 11 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 aus einem von den Kartoffelstärkeherstellern zu zahlenden Pauschalbetrag sowie einem Betrag zusammen, der der Erstattung bei der Erzeugung entspricht; die Erstattung bei der Erzeugung muß also an die Kartoffelbauern weitergegeben werden. Auch dieser Mindestpreis ist in der Verordnung Nr. 2742/75 festgelegt und in den folgenden Wirtschaftsjahren jeweils geändert worden.

Bei der Vorbereitung der für das Wirtschaftsjahr 1978/79 geltenden Marktordnungsvorschriften gelangte die Kommission zu der Ansicht, die Auflagen und Schwierigkeiten, denen sich die Kartoffelstärkeindustrie gegenübersehe, könnten zu einer Störung des Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Stärkeherstellern führen und es könne sich daher als erforderlich erweisen, die Zahlung einer Prämie an die Kartoffelstärkehersteller vorzusehen (vgl. 6. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1125/78 vom 22. 5. 1978, ABl. L 142 vom 30. 5. 1978, S. 21). Dem schloß sich der Rat an und ersetzte mit Verordnung Nr. 1125/78 Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2727/75 durch folgende Absätze:

„Dem Kartoffelstärkehersteller kann eine Prämie gezahlt werden.

Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die Regeln für die Durchführung dieses Artikels sowie den Betrag der Erstattung bei der Erzeugung und den Betrag der Prämie fest."

In der Ratsverordnung Nr. 1127/78 (ABl. 1978, L 142, S. 24) wurde demgemäß — neben der Festsetzung der Erstattung bei der Erzeugung, die für Mais, der zur Herstellung von Stärke verwendet wird, 17 Rechnungseinheiten pro Tonne betrug, und neben der Anhebung des Mindestpreises für Kartoffeln von 175 Rechnungseinheiten auf 178,5 Rechnungseinheiten — verfügt, daß folgender Artikel 3 Buchstabe a in die Verordnung Nr. 2742/75 eingefügt wird:

„Für das Getreidewirtschaftsjahr 1978/79 zahlen die Mitgliedstaaten dem Hersteller von Kartoffelstärke eine Prämie von 10 Rechnungseinheiten je Tonne Kartoffelstärke."

Diese Vorschriften hält die italienische Regierung, soweit es um die Gewährung einer Prämie an die Kartoffelstärkehersteller geht, aus verschiedenen Gründen für vertragswidrig. Sie hat deshalb am 31. Juli 1978 mit einer an den Gerichtshof gerichteten Klage beantragt, die Verordnungen Nr. 1125/78 und 1127/78

— soweit sie die genannte Prämienregelung betreffen — für nichtig zu erklären.

Der beklagte Rat und die auf seiner Seite dem Verfahren beigetretene Kommission bitten um Klageabweisung.

I — Zur Zulässigkeit der Klage

Bei der Untersuchung des Rechtsstreits ist zunächst auf die Frage der Zulässigkeit der Klage einzugehen. Zwar wurde insoweit keine regelrechte Einwendung erhoben, sondern nur eine Frage aufgeworfen. Ihr hat der Gerichtshof aber selbstverständlich nachzugehen, da Zulässigkeitsprobleme nach ständiger Rechtsprechung sogar von Amts wegen zu prüfen sind.

Für die beklagte Partei stellt sich eine Zulässigkeitsfrage deshalb, weil der Vertreter Italiens zwar bei der Ausarbeitung der strittigen Regelung zeitweilig gewisse Bedenken geäußert und Widerstände geleistet hatte, später dann aber, als es in der 517. Sitzung des Rates vom 22. Mai 1978 um die förmliche Annahme einer Gesamtheit von Preismaßnahmen und damit zusammenhängenden Fragen ging, die in der Sitzung vom 8. bis 12. Mai 1978 in Form eines Pakets beschlossen worden waren, ein positives Votum ohne jeden Vorbehalt abgegeben hat; er hat nicht einmal — wie eine andere Delegation, bezogen auf einen anderen Punkt — den Vorbehalt der Zustimmung der Regierung gemacht. Auch ist in diesem Zusammenhang für die beklagte Partei von Interesse, daß der italienische Vertreter im Verwaltungsausschuß Getreide dem Vorschlag für eine Durchführungsverordnung der Kommission (Verordnung Nr. 1809/78 vom 28. 7. 1978, ABl. L 205 vom 29. 7. 1978, S. 69) zugestimmt hat, in der namentlich die für die Prämie geltenden Zahlungsmodalitäten geregelt wurden. Aus diesen Gründen möchte der Rat die Klagemöglichkeit in bezug auf die hier interessierende Prämienregelung ausschließen. Er bezieht sich dabei auf den Grundsatz der Rechtssicherheit. Außerdem fehle es am Klageinteresse, das bei jeder Klage gegeben sein müsse. Hier komme das gleichsam persönliche Interesse — die besondere Lage eines Mitgliedstaats — nicht in Betracht, während vom Gemeinschaftsinteresse zu sagen sei, daß auf seine Wahrung von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Rat schon geachtet worden sei. In jedem Fall aber handele es sich bei den hier interessierenden Maßnahmen um wirtschaftspolitische, eine gründliche Würdigung der wirtschaftlichen Lage voraussetzende Akte. Infolgedessen seien den Mitgliedstaaten, die durch ihre Vertreter an dieser Würdigung mitgewirkt hätten, im Gerichtsverfahren bestimmte Klagegründe versagt, etwa im vorliegenden Fall diejenigen, die sich auf eine angebliche Mißachtung der Interessen Italiens oder auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bezögen.

Die italienische Regierung weist demgegenüber darauf hin, der Rat sei ein Organ der Gemeinschaft, nicht aber ein gemeinsames Organ der Mitgliedstaaten, das von diesen abhängig sei. Der Rat bilde also einen eigenen kollegialen Willen, bei dem das Votum des einzelnen Mitgliedstaats keine autonome Bedeutung habe. Da dieses Votum keine Äußerung eines Organs des jeweiligen Mitgliedstaates sei, könne der darauf basierende Akt nicht den Mitgliedstaaten zugerechnet werden, sondern stelle aus deren Sicht den Akt eines Dritten dar. Deshalb könne man sich im vorliegenden Fall zur Begründung der Unzulässigkeit der Klage auch nicht auf den Grundsatz berufen, der ein „venire contra factum proprium" ausschließe. Ebensowenig könne mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit gearbeitet werden, der eindeutig

einen anderen Inhalt habe, indem er sicherstellen solle, daß der Inhalt einer Norm genau bestimmt sei und daß eine Rechtsvorschrift festgelegt sein müsse, bevor sie zur Anwendung gelange. Auch könnten Überlegungen wie solche zum Verzicht oder zur Anerkennung nicht herangezogen werden, weil sie eine vollkommene Maßnahme voraussetzten, wogegen im vorliegenden Fall das Verhalten des Mitgliedstaates — sein Votum — dem maßgebenden, angegriffenen Akt vorausgehe oder doch mit ihm zusammenfalle. Desgleichen könne die Unzulässigkeit der Klage nicht mit dem fehlenden Rechtsschutzinteresse begründet werden, räume doch der Artikel 173 des EWG-Vertrags den Mitgliedstaaten offensichtlich ein privilegiertes Klagerecht ein, für das — anders als etwa nach Artikel 38 des EGKS-Vertrags — keine besonderen Bedingungen gelten. Schließlich könne auch nicht, wie der Rat hilfsweise meine, an eine Einschränkung der Klagebegründung gedacht werden, weil die Haltung des Vertreters der italienischen Regierung im Rat diesem allein und nicht der italienischen Regierung zugerechnet werden dürfe, deren Aktivität sich mit der Benennung eines Ratsmitgliedes erschöpfe.

1. Was diese wichtige Auseinandersetzung angeht, so besteht kein Streit darüber, daß der Vertreter der italienischen Regierung im Rat zu den hier interessierenden Maßnahmen ein positives Votum ohne jeden Vorbehalt abgegeben hat und daß auch bei der Erörterung der bereits erwähnten Durchführungsbestimmungen der Kommission im Verwaltungsausschuß Getreide keinerlei Widerstände von italienischer Seite zutage getreten sind. Andererseits wurde in der Rechtsprechung auch schon betont — daran ist wegen der Haltung des Vertreters der italienischen Regierung in den vorbereitenden Ratssitzungen zu erinnern —, daß Vorbehalte oder Erklärungen, die während vorbereitender Beratungen abgegeben werden, keine Bedeutung kaben, wenn sie sich nicht im Wortlaut einer Ratsentscheidung niederschlagen (EuGH 18. Februar 1970 — Kommission/Italienische Republik, 38/69 — Slg. 1970, 47).

Prüft man danach das Klagerecht eines Mitgliedstaates in einem Fall wie dem vorliegenden, so zeigt sich freilich, daß eine Lösung unter Berufung auf den Grundsatz der Rechtssicherheit wohl schwerlich zu gewinnen ist. Dafür ist — abgesehen von den Ausführungen der italienischen Regierung zum Inhalt dieses Grundsatzes — auch ausschlaggebend, daß der Rechtsbestand von Akten des Ministerrates nicht nur durch Klagen von Mitgliedstaaten, sondern auch auf anderem Wege angetastet werden kann. Man denke nur an Gültigkeitsvorlagen nach Artikel 177 des EWG-Vertrags durch nationale Gerichte oder Amtshaftungsprozesse nach Artikel 215 des EWG-Vertrags, die auch von privaten Betroffenen eingeleitet werden können und eine Rechtmäßigkeitskontrolle mit sich bringen.

Weniger eindeutig ist dagegen meines Erachtens die Beantwortung der Frage, ob in einem Fall wie dem vorliegenden nicht doch Überlegungen eingreifen, die sich auf Grundsätze des Verzichts und der Anerkennung oder die Unzulässigkeit eines venire contra factum proprium stützen, auch wenn nicht von der Hand zu weisen ist, daß diese Rechtsfiguren nicht unmittelbar und genau auf den vorliegenden Sachverhalt passen. Dabei ist von Wichtigkeit, daß die Zusammensetzung des Rates in Artikel 2 des Fusionsvertrags wie folgt geregelt ist:

„Der Rat besteht aus *Vertretern* der Mitgliedstaaten. Jede Regierung entsendet eines ihrer Mitglieder."

Auch wenn es zutrifft, daß der Rat kein gemeinsames Organ der Mitgliedstaaten ist, muß nach den zitierten Formulierungen doch auch an den Grundsatz gedacht werden, daß die Haltung und die Akte eines Vertreters durchaus dem Vertretenen zuzurechnen sind. Trägt man dem Rechnung und läßt man wenigstens die Grundgedanken zur Geltung kommen, auf denen die angeführten Rechtsfiguren basieren — gedacht werden könnte zudem an den Begriff des „estoppel", von dem im Verfahren 117/75 die Rede war —, so kann man es tatsächlich kaum hinnehmen, daß sich, nachdem eine komplexe wirtschaftliche Würdigung stattgefunden hat, an die im Rahmen länger dauernder und schwieriger Paketverhandlungen, bei denen auch die Regel des „do ut des" wirkte, bestimmte rechtliche Konsequenzen geknüpft wurden, ein Mitgliedstaat, der an alledem durch einen Vertreter mitwirkte, sich davon später in bezug auf eine Einzelfrage distanziert, um sie der gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen.

Dazu kommen außerdem in jedem Fall noch Erwägungen, die im Bereiche des Rechtsschutzinteresses anzusiedeln sind. Davon — oder von Klageinteresse — ist zwar in Artikel 173 des EWG-Vertrags nicht ausdrücklich die Rede. Mit Recht wird aber angenommen, daß dieses Erfordernis dem Rechtsschutzsystem des Vertrages zugrunde liegt, und zwar nicht nur — was vollkommen unstreitig ist — in bezug auf private Kläger, sondern auch in bezug auf sogenannte privilegierte Kläger. Davon gehen eine Reihe namhafter Autoren aus (Schlochhauer, Die Gerichtsbarkeit der EGKS, Archiv des Völkerrechts, III. Band, S. 401; Steindorff, Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1972, S. 48; Ehle, Klage- und Prozeßrecht des EWG-Vertrags, 1966, Anmerkungen 11 und 14 zu Artikel 173). Davon sprach auch Generalanwalt Roemer in seinen Schlußanträgen zu der Rechtssache 24/62, (EuGH, 4. Juli 1963 — Bundesrepublik Deutschland/Kommission — Slg. 1963, 164). Wenn demgegenüber Generalanwalt Lagrange in seinen Schlußanträgen zu den Rechtssachen 2 und 3/60 (EuGH 13. Juli 1961 — Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1961, 329) betonte, von den Mitgliedstaaten würde für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 33 des EGKS-Vertrags nicht einmal der Nachweis eines Interesses gefordert, so dürfte dies wohl nur eine scheinbare Abweichung darstellen. Tatsächlich liegt die Annahme nahe, daß sich Lagrange eher auf derselben Linie bewegt wie Séché (La notion d'intérêt à agir dans le droit de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, R.G.D.I.P., Tome 1962, S. 299 ff.), der für die Mitgliedstaaten von einer *Vermutung* des Klageinteresses spricht und damit anerkennt, daß deren Widerlegung anhand der besonderen Umstände eines konkreten Falles durchaus möglich ist.

Akzeptiert man diesen Ausgangspunkt ganz allgemein, also auch für Klagen nach Artikel 173 des EWG-Vertrags, so kann man in Übereinstimmung mit Krsjak (Anmerkung zum Urteil der Rechtssache 151/73 in Gazette du Palais des 12 et 13 février 1975, S. 10), der die Klage eines Mitgliedstaats gegen eine einstimmig angenommene Ratsverordnung als „anomalie institutionnelle" bezeichnet, tatsächlich nicht umhin, im vorliegenden Fall von der Unzulässigkeit der Klage auszugehen. Dafür reicht meines Erachtens die Feststellung aus, daß das hier interessierende Problem — Erhaltung eines Gleichgewichts zwischen Maisstärke und Kartoffelstärke durch angemessene Maßnahmen — in den Ratsgremien genau gesehen und erörtert worden ist. Dort hatte der Vertreter Italiens Gelegenheit, eine abweichende Wertung zur Geltung zu bringen, und dort mußte eine Lösung des Interessenkonflikts gesucht werden. Für nicht so wichtig halte ich dagegen die Frage, wieweit seinerzeit die Erörterungen und Untersuchungen gingen. Insofern konnte bekanntlich ein Streitpunkt im Verfahren nicht völlig aufgeklärt werden: Hatten die beklagte Partei und ihre Streithelferin erklärt, es seien alle Fakten ausgiebig besprochen und die Angaben über die Produktionskosten von Maisstärke und Kartoffelstärke vom italienischen Vertreter nicht bestritten worden, so wurde von der Klägerin, die allerdings nicht in Abrede stellt, daß die von ihr im Gerichtsverfahren genannten Werte über Verarbeitungskosten seinerzeit nicht präsentiert worden seien, vorgetragen, entgegen den Bitten ihres Vertreters seien Einzelberechnungen zu den Verarbeitungskosten und zum Wert der Nebenprodukte von den Dienststellen der Gemeinschaft nicht mitgeteilt und deshalb auch nicht erörtert worden. Verhält es sich nämlich so, wie die italienische Regierung jetzt behauptet, so hätte ihr Vertreter bei der Ausarbeitung der fraglichen Ratsverordnungen einen entsprechenden Vorbehalt machen müssen. Da dies unterblieben ist und da der Vertreter der italienischen Regierung im Rat schließlich sogar ein positives Votum abgegeben hat, kann dies nur dahin gewertet werden, daß urpsrünglich bestehende Bedenken fallengelassen worden sind. Von dieser Interessenlage ist jetzt auszugehen, und daran muß sich auch die italienische Regierung festhalten lassen.

Bei einer derartigen Sachlage aber — vorgebracht wurde nicht etwa, daß der italienische Vertreter Anweisungen seiner Regierung mißachtet hätte, daß neue wichtige Elemente entdeckt worden wären oder daß bei der Bewertung der Situation ein schwerwiegender Irrtum vorgekommen wäre — kann man es meines Erachtens tatsächlich nicht für angängig halten, daß die hier zur Diskussion stehenden Maßnahmen auf Verlangen der Regierung, deren Vertreter im Rat sie positiv bewertet hat, im Gerichtsverfahren einer anderen Beurteilung unterworfen werden.

2. Sollte man diese Schlußfolgerung — von Unzulässigkeit der Klage bei derartigen Sachverhalten spricht übrigens unter bestimmten Voraussetzungen auch Daig in dem von Von der Groeben-Boeckh-Thiesing herausgegebenen Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Auflage, S. 220 ff. — für zu weit gehend halten, so stellt sich doch zumindest die Frage, ob nicht, was die Zulässigkeit bestimmter *Klagebegründungen* angeht, im vorliegenden Fall ein strenger Maßstab anzulegen sei. Dies ist sicher, auch wenn grundsätzlich ein Interesse an einzelnen Klagegründen nicht belegt werden muß, nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen.

Dazu ist kurz in Erinnerung zu bringen, mit welcher Begründung die italienische Regierung die Prämienregelung für Kartoffelstärkehersteller angreift: Sie bemängelt einmal, daß es an einer ausreichenden und widerspruchsfreien Begründung fehlt, und sie macht zum anderen, was den Inhalt der Regelung anbelangt, geltend, die Prämiengewährung verstoße gegen das Diskriminierungsverbot, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und — was auch als Ermessensmißbrauch zu werten sei — gegen die Ziele des Artikels 39 des EWG-Vertrags.

Zum ersten Punkt möchte ich es für außerordentlich fraglich halten, ob ein Mitgliedstaat, der durch einen Vertreter an der Vorbereitung und Festlegung einer bestimmten Maßnahme beteiligt war, später beanstanden kann, daß die wesentlichen Motive in der Begründung des beschlossenen Aktes nur unzulänglich deutlich gemacht worden seien. Darüber braucht ein Mitgliedstaat nicht genau informiert zu werden, weil er es von Anfang an ist oder weil es ihm selbst zuzurechnen ist, wenn er es unterlassen hat, bei der Ausarbeitung des fraglichen Aktes auf die Erörterung aller wesentlichen Gründe hinzuwirken. Für den Klagegrund des Begründungsmangels sehe ich also bei einem Mitgliedstaat überhaupt keine Berechtigung, wenn es sich um einen von ihm mit zu verantwortenden Akt handelt.

Was die anderen Klagegründe angeht, die den Inhalt der getroffenen Maßnahme — Gewährung einer Prämie an die Kartoffelstärkehersteller — betreffen, so ist wichtig, daß es sich um eine wirtschaftspolitische Entscheidung handelt, die getroffen worden ist aufgrund einer schwierigen Würdigung komplexer wirtschaftlicher Verhältnisse. Insoweit gilt nach ständiger Rechtsprechung für die erlassenden Organe ein weiter Ermessensspielraum und ist die gerichtliche Prüfung folglich auf die Fragen beschränkt, ob „der Behörde kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht offensichtlich überschritten hat" (EuGH 25. Mai 1978 — Firma A. Racke/Hauptzollamt Mainz, 136/77 — Slg. 1978, 1245). Wenn aber in bezug auf solche Maßnahmen ein Mitgliedstaat durch seinen Vertreter die von der Kommission vorgeschlagene und von anderen Delegationen geteilte Wertung durch ein positives Votum schließlich als richtig anerkennt, so liegt damit eigentlich, auch wenn ursprünglich Bedenken erhoben worden sind und eine eingehende Prüfung gefordert worden ist, die Annahme nahe, daß das Organ, das aufgrund einer solchen Wertung einen einstimmigen Beschluß gefaßt hat, schwerlich einen offensichtlichen Irrtum begangen haben kann. Es muß also anerkannt werden, daß jeder positiv mitwirkende Mitgliedstaat einer solchen Maßnahme gegenüber im Gerichtsverfahren sich in aussichtsloser Lage befindet, wenn er nicht — was im vorliegenden Fall aber offensichtlich nicht zutrifft — besonders schwerwiegende Gründe für seinen eigenen früheren Irrtum aufzeigen kann. Diese Beurteilung gilt im vorliegenden Fall in gleicher Weise für alle Aspekte der geforderten Untersuchung, also sowohl für die angebliche Verletzung des Diskriminierungsverbots als auch für die Mißachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sowie den angeblichen Ermessensmißbrauch im Zusammenhang mit der Verletzung der Ziele des Artikels 39.

Da aber andere als die genannten Aspekte nicht zur Debatte stehen, müßte auch diese Hilfserwägung, die nur die Zulässigkeit bestimmter Klagegründe betrifft, im vorliegenden Fall zu dem Ergebnis führen, daß die Klage, weil kein

Stoff für die gerichtliche Überprüfung übrigbleibt, als unzulässig abzuweisen ist.

II — Zur Hauptsache

Angesichts der soeben angestellten Überlegungen, deren zwingender Charakter meines Erachtens nicht in Zweifel gezogen werden kann, werde ich mir erlauben, die weitere Untersuchung des Falles, von der ich gleichwohl nicht völlig absehen will, verhältnismäßig kurz zu halten.

1. Zum Begründungsmangel

An der Verordnung Nr. 1125/78 bemängelt die Klägerin zweierlei: Einmal sei die Begründung unzulänglich, weil ihr nicht entnommen werden könne, in welcher Art von Schwierigkeiten sich die Kartoffelstärkeindustrie befinde und daß sich diese Schwierigkeiten gerade aus dem Wettbewerb der Maisstärke ergäben. Zum anderen sei die Begründung widersprüchlich, weil sie einerseits betone, die Erstattungsregelung habe konkurrierende Erzeugnisse gleichzubehandeln, und andererseits die Privilegierung eines Produkts, der Kartoffelstärke, durch Gewährung einer Prämie für notwendig erkläre.

In der Verordnung Nr. 1127/78, die den Prämiensatz festsetzte, werde zur Rechtfertigung nur auf den Wert der Nebenprodukte bei der Maisstärkeerzeugung hingewiesen, jedoch nichts Genaueres über diesen Wert und zu den Herstellungskosten gesagt, die nicht unverändert geblieben seien.

a) Hierzu ist vorweg mit dem Rat daran zu erinnern, daß nach einer umfangreichen Rechtsprechung für Akte allgemeiner Tragweite weniger strenge Anforderungen an die Begründungspflicht gelten als für Individualakte. Hier ist eine knappe Begründung ausreichend, die nicht auf jedes Detail einzugehen braucht, sondern nur die wesentlichen Überlegungen anführt. Außerdem ist zu berücksichtigen, in welchem Gesamtzusammenhang eine Regelung steht und was sich daraus logischerweise an Motiven ergibt. Im einzelnen verweise ich dazu auf die Urteile der Rechtssachen 5/67 (EuGH 13. März 1968 — W. Beus GmbH/Hauptzollamt München-Landsberger Straße — Slg. 1968, 127), 80/72 (EuGH 20. Juni 1973 — Koninklijke Lassiefabrieken/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten — Slg. 1973, 635), 78/74 (EuGH 18. März 1975 — Deuka/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel — Slg. 1975, 421), 92/77 (EuGH 23. Februar 1978 — An Bord Bainne/Landwirtschaftsminister — Slg. 1978, 497) und 145/77 (EuGH 25. Oktober 1978 — Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce — Slg. 1978, 2037).

b) Bei der Untersuchung der Verordnung Nr. 1125/78, die zur Änderung der Verordnung Nr. 2727/75 ergangen ist, hat man sich zu vergegenwärtigen, was an Grunderwägungen schon der mit dieser Verordnung in Zusammenhang stehenden Verordnung Nr. 2742/75 entnommen werden kann. In ihrer Begründung ist vom Wettbewerb zwischen „landwirtschaftlicher" Stärke und synthetischen Stärkeprodukten sowie vom Wettbewerb zwischen Maisstärke und Kartoffelstärke und der Notwendigkeit

die Rede, insofern wegen der Austauschbarkeit ein Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Namentlich ist schon nach dieser Regelung klar, daß wegen der Schwierigkeiten, die sich aus der immer schon bestehenden besonderen Lage der Kartoffelstärke ergeben, für diese eine Sonderbehandlung unerläßlich ist. Andererseits ist auch die Begründung der Verordnung Nr. 1127/78 zu berücksichtigen, in der von einem durch den Wert der Nebenprodukte ermöglichten zunehmenden Wettbewerbsdruck der Maisstärke im Verhältnis zur Kartoffelstärke die Rede ist.

Macht man sich diese Zusammenhänge klar, so kann schwerlich daran gezweifelt werden, daß für die Art der Schwierigkeiten, mit denen die Kartoffelstärkehersteller zu tun haben, und ihren Ursprung eine ausreichende Begründung vorhanden ist.

c) Klar ist für mich nach den Einlassungen des Rats auch, daß die Begründung der Verordnung Nr. 1125/78 keinen Widerspruch aufweist. Der zweite Erwägungsgrund, in dem von gleichen Erstattungen für Erzeugnisse mit gleichen Absatzmärkten gesprochen wird, bezieht sich nämlich offensichtlich auf Artikel 1 der Verordnung, der die Erstattungen regelt. Der sechste Erwägungsgrund dagegen, in dem die Rede ist von „Auflagen und Schwierigkeiten, denen sich die Kartoffelstärkeindustrie gegenübersieht", enthält die besondere Begründung für die daneben getroffene Maßnahme, die den Kartoffelstärkeherstellern zu zahlende Prämie. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es insofern wegen unterschiedlicher Marktregelungen — Marktorganisation für Getreide mit Preis- und Abnahmegarantien einerseits und Fehlen einer Marktordnung mit solchen Mechanismen für Kartoffeln andererseits — nie eine völlige Gleichbehandlung mit der Maisstärke gab (vgl. unter anderem EuGH 12. Juli 1977 — Hoffmann's Stärkefabriken AG/Hauptzollamt Bielefeld, 2/77 — Slg. 1977, 1375).

d) Was endlich die Begründung der Verordnung Nr. 1127/78 angeht, so erscheint dafür — weil es insofern auf die Sicht und Wertung des Verordnungsgebers ankommt — tatsächlich der Hinweis auf den höheren Wert der Nebenprodukte ausreichend, die bei der Maisstärkeerzeugung anfallen. Wenn also von Produktionskosten in diesem Zusammenhang nicht gesprochen wird, so kann dies nur so verstanden werden, daß der Rat insofern von keinen wesentlichen Änderungen ausging und eine Störung des Gleichgewichts zwischen Kartoffelstärke und Maisstärke allein wegen der unterschiedlichen Entwicklung des Wertes der Nebenprodukte befürchtete. Im übrigen kann zu der Tatsache, daß zum Wert der Nebenprodukte keine weiteren Ausführungen gemacht worden sind, daran erinnert werden, daß die Begründung nicht jedes Detail einer Regelung zu behandeln hat und daß insofern auch die Bemessung der Prämie gewisse Rückschlüsse zuläßt.

e) Ich meine deshalb, daß im vorliegenden Fall — hält man die Geltendmachung des Klagegrundes des Begründungsmangels durch einen Mitgliedstaat einer Ratsverordnung gegenüber überhaupt für vertretbar — mit Hilfe *dieses* Klagegrundes eine Annullierung der angegriffenen Regelung nicht zu rechtfertigen ist.

2. Zur Benachteiligung der Maisstärkehersteller

Den Kern des Verfahrens betrifft zweifellos das Vorbringen der Klägerin, die Gewährung einer Prämie an die Kartof-

felstärkeproduzenten störe in erheblichem Maße das Gleichgewicht zwischen Maisstärke und Kartoffelstärke und führe zu einem beträchtlichen Wettbewerbsnachteil und zu einer echten Gefahr für die Maisstärkeproduzenten. Dabei geht die Klägerin in ihrer Argumentation bis auf das Jahr 1967 zurück. Schon die seinerzeit eingeführte Regelung habe in Wahrheit kein Gleichgewicht zwischen Maisstärke und Kartoffelstärke geschaffen, sondern die erstere benachteiligt. Man habe damals einen Unterschied in den Kosten des Ausgangsmaterials — im Verfahren wurde dies „Delta" genannt — in Höhe von 27,68 Rechnungseinheiten für angemessen gehalten. Bei Berücksichtigung der Herstellungskosten, die bei der Maisstärke viel höher lägen als bei der Kartoffelstärke, ergebe sich auf diese Weise aber eine höhere Belastung der Maisstärke, nämlich — bezogen auf eine Stärkeeinheit — 127,88 Rechnungseinheiten gegenüber 123,10 Rechnungseinheiten bei der Kartoffelstärke. Die Lage habe sich dann für die Maisstärke ab dem Wirtschaftsjahr 1974/75 noch weiter verschärft. Damals sei es zu einer beträchtlichen Vergrößerung des schon erwähnten „Deltas" gekommen: Der Maispreis sei stärker gestiegen als der Mindestpreis für Kartoffeln, und im Hinblick auf die Entwicklung der Weltmarktpreise sei der Erstattungsbetrag herabgesetzt worden, ohne daß später bei einem Rückgang der Weltmarktpreise eine entsprechende Anhebung erfolgt wäre. Vollends untragbar sei diese Situation mit der Einführung einer Prämie für die Kartoffelstärkehersteller im Wirtschaftsjahr 1978/79 geworden. Wenn insoweit mit der Überlegung gearbeitet werde, daß der Wert der Nebenprodukte bei Maisstärke und Kartoffelstärke in unterschiedlicher Weise zugenommen habe, so werde dabei übersehen, daß dies schon bei der Vergrößerung des „Deltas" in den vorausgegangenen Jahren berücksichtigt worden sei. Außerdem seien insoweit auch die besonderen Herstellungskosten der Nebenprodukte in Rechnung zu stellen. Berücksichtige man überdies, daß die Verarbeitungskosten, die bei Maisstärke ohnehin höher seien als bei Kartoffelstärke, seit 1967 wesentlich gestiegen seien, so komme man bei einer entsprechenden Korrektur der von den Gemeinschaftsorganen gelieferten Berechnungen zu dem Ergebnis, daß schon vor Einführung der Prämie die Herstellung der Maisstärke rund 8 Rechnungseinheiten teurer gewesen sei als die der Kartoffelstärke, daß also für letztere kein Wettbewerbsnachteil bestanden habe, der mit Hilfe einer Prämie auszugleichen gewesen sei.

a) Was diese Argumentation angeht, so sehe ich keine Veranlassung, ebenfalls bis auf das Jahr 1967 und die Entwicklung der darauffolgenden Jahre zurückzugehen. Einmal ist die Berechtigung der Regelung, die in der Vergangenheit gegolten hat, bisher nie in Zweifel gezogen worden. Zum anderen glaube ich auch nicht feststellen zu können, daß für die Regelung das Prinzip gilt, immer einen bestimmten Abstand in den Kosten der Ausgangsmaterialien, ein bestimmtes „Delta", zu beachten. Schließlich baut die hier allein interessierende Regelung, die das Wirtschaftsjahr 1978/79 betrifft, nicht unmittelbar auf der der vorausgehenden Jahre in dem Sinne auf, daß beim Nachweis einer Benachteiligung der Maisstärke — etwa im Wirtschaftsjahr 1974/75 oder in den darauffolgenden Jahren — damit ohne weiteres eine solche Benachteiligung auch für das Wirtschaftsjahr 1978/79, und zwar vor Einführung der Prämienregelung, erwiesen wäre. Dafür haben sich zu viele Daten und Elemente der Regelung seit 1967 ständig geändert, etwa die Kosten für Mais, der Mindestpreis für Kartoffeln, die Erstattungsbeträge, die Verarbei-

tungskosten und der Wert der Nebenprodukte.

In Wahrheit dürfte aber auch eine Benachteiligung der Maisstärke schon im Jahr 1967 nicht erwiesen sein, wenn man sich nicht — wie die Klägerin — auf ein Kommissionsdokument von November 1965, sondern auf ein späteres Dokument von Juni 1966 stützt. Danach scheint festzustehen — ich verweise dazu auf die Berechnungen auf Seite 15 der französischen Fassung der Duplik —, daß bei Berücksichtigung der Transportkosten und des Wertes sowie des Umfangs der Nebenproduktion in den verschiedenen Mitgliedsländern für die Maisstärke ein Wettbewerbsvorsprung von rund 26 Rechnungseinheiten bestand. Außerdem scheint mir nicht mit Zahlen belegt zu sein, daß die Zunahme des Wertes der Nebenprodukte bei der Maisstärkeherstellung — sie spielen offenbar, was die Reichhaltigkeit der Verwertungsmöglichkeiten und die Ausweitung des Absatzes angeht, eine wesentlich größere Rolle als bei der Kartoffelstärke, wo Nebenprodukte nur als Futtermittel verwertet werden können — durch die Vergrößerung des „Deltas" in den vergangenen Jahren völlig ausgeglichen wurde und daß sich insoweit ab 1977 keine weitere Steigerung mehr ergeben hat.

b) Konzentriert man sich auf die Verhältnisse, wie sie für das Wirtschaftsjahr 1978/79 vorauszusehen waren, und fragt man sich, ob nach allem, was im Verfahren vorgetragen worden ist, feststeht, daß die streitige Prämie zu einer Stabilisierung des Gleichgewichts zwischen Maisstärke und Kartoffelstärke führte, so ist von den Berechnungen der Produktionskosten für eine Tonne Stärke auszugehen, wie sie der Rat auf den Seiten 17 und 18 seiner Klagebeantwortung (französische Fassung) geliefert hat. Sie führen — bei Berücksichtigung der Kosten der Ausgangsmaterialien, der Verarbeitungskosten und des Wertes der Nebenprodukte — zu dem Ergebnis, daß Maisstärke zu 187,46 Rechnungseinheiten, Kartoffelstärke zu 207,2 Rechnungseinheiten hergestellt werden kann. Dem wird von der italienischen Regierung entgegengehalten, die Verarbeitungskosten seien stärker gestiegen, als vom Rat angenommen, nämlich — Zahlen wurden in Ermangelung italienischer Kartoffelstärkehersteller nur für Maisstärke genannt — nicht nur von 40 auf 49 Rechnungseinheiten, sondern im Durchschnitt der Gemeinschaft — für Italien gälten noch höhere Werte — auf 77 Rechnungseinheiten. Daneben hält die italienische Regierung auch den in die Berechnungen eingesetzten Wert der Nebenprodukte der Maisstärkeherstellung nicht für zutreffend, weil er die speziell bei ihnen entstehenden Verarbeitungskosten nicht berücksichtige.

Ich habe den Eindruck — wenn ich das gleich sagen darf —, daß es uns nach dem im Verfahren gelieferten Material schwerlich möglich ist, diesen Streit eindeutig zu klären.

aa) So kann, was den Streitpunkt Produktionskosten angeht, nicht einfach mit dem Hinweis gearbeitet werden, die in der Ratsberechnung enthaltenen Werte seien von den Beneluxländern geliefert worden, auf die es vor allem ankomme, weil hier der Hauptwettbewerb stattfinde — wogegen es einen Stärkeaustausch mit Italien nicht gebe —, sowie mit der Erklärung, auch in den für das Jahr 1967 erstellten Berechnungen seien für Kartoffelstärke und Maisstärke ungefähr die gleichen Verarbeitungskosten angenommen worden. Bei Gemeinschaftsmaßnahmen kommt es natürlich auf die Situation in der ganzen Gemeinschaft an, von der ausgehend dann ein gewogener Durchschnitt gefunden werden muß. Ferner

mutet es angesichts der inflationistischen Entwicklung der vergangenen Jahre höchst unwahrscheinlich an, daß die Verarbeitungskosten für Maisstärke in zehn Jahren nur in dem vom Rat angenommenen Umfang gestiegen sein sollen. Auch können wir nicht mit Sicherheit ausschließen, daß es insofern eine unterschiedliche Entwicklung bei Maisstärke und Kartoffelstärke gegeben haben könnte, wenn wirklich, was die Klägerin bestreitet, ursprünglich ungefähr gleiche Werte gegolten haben sollten, so daß also die Berechnungen des Rats nicht einfach in gleichem Verhältnis für Kartoffelstärke und Maisstärke zu korrigieren wären.

Was zum anderen den Wert der Nebenprodukte anbelangt, so sehen wir, auch wenn die vom Rat eingesetzten Zahlen unstreitig zu sein scheinen — 80 oder sogar 90 bis 92 Rechnungseinheiten bei Maisstärke, 4 bis 5, höchstens 22 Rechnungseinheiten bei Kartoffelstärke —, nicht ganz klar, wie es hier mit den Produktionskosten steht. Nach allem, was vorgebracht wurde, wissen wir nicht sicher, ob sie tatsächlich — wie Rat und Kommission betonen — bei Kartoffelstärke und Maisstärke gleich hoch sind oder ob sie — wie die Klägerin vorgibt — bei Maisstärke, weil hier weitere Verarbeitungsvorgänge zu berücksichtigen sind, wesentlich höher liegen; letzteres würde bedeuten, daß der Abstand im Wert der Nebenprodukte, der überdies vom Jahr 1977 auf das Jahr 1978 nicht gestiegen, sondern bei Futtermitteln sogar gefallen sei, nur rund 27 Rechnungseinheiten gegenüber den vom Rat angenommenen rund 50 Rechnungseinheiten betragen würde.

bb) Des weiteren scheint mir, daß über diese Streitfragen nicht einfach mit Hilfe allgemeiner Überlegungen hinweggegangen werden kann.

— Ich erinnere hierzu einmal an die von beiden Seiten gemachten Hinweise auf die Entwicklung der für Kartoffelstärke und Maisstärke geltenden Produktionszahlen. Wenn die Klägerin aus dem Umstand, daß die Erzeugung von Kartoffelstärke von 507 000 Tonnen im Jahr 1976 über 750 000 Tonnen 1977 im Jahr 1978 auf 835 000 Tonnen angestiegen ist, ableiten will, dieser Industriezweig habe sich offensichtlich nicht in Bedrängnis befunden, so dürfte dies für das vorliegende Verfahren nicht zwingend sein. Im Jahr 1976 war nämlich die Produktion wegen einer geringen, auf Trockenheit zurückzuführenden Kartoffelernte sehr stark zurückgefallen und hatte auch im Jahr 1977 noch nicht das Niveau der Jahre 1971 bis 1974 erreicht. Außerdem mag für das Jahr 1977 gelten, daß es hier noch keine Störung des Gleichgewichts gab, die die Produktion von Kartoffelstärke beeinträchtigt hätte, während aus den Zahlen für das Jahr 1978 deswegen nichts gewonnen werden kann, weil sich damals schon die Prämienregelung ausgewirkt hat. Umgekehrt mag zwar zu denken geben, daß die Maisstärkeproduktion vom Jahr 1977 auf das Jahr 1978 zugenommen hat, wie überhaupt nach den Angaben des Rats die Maisstärke ihren Marktanteil vom Jahr 1972 bis zum Jahr 1978 von 66 % auf 75 % ausdehnen konnte. Dies berechtigt jedoch nur zu der vagen Vermutung, daß die Prämienregelung der Maisstärkeindustrie offenbar keine unüberwindlichen Schwierigkeiten verursacht hat; exakte Schlußfolgerungen für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens und insbesondere zu der Frage, wieweit die Prämie zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen geführt hat, sind ohne genaue Kenntnis aller Produktionselemente und Betriebsergebnisse meiner Meinung nach nicht zu gewinnen.

— Ich erinnere ferner an die Hinweise der Gemeinschaftsorgane auf die allgemeinen Nachteile, mit denen die Kartoffelstärkeerzeugung belastet ist. So würden nur einheimische Erzeugnisse, über die Verträge schon vor der Ernte abgeschlossen werden, vorwiegend von kapitalschwachen Genossenschaften verarbeitet; ferner komme nur ein kurzer Verarbeitungszeitraum in Betracht und entstünden Lagerkosten für Fertigprodukte in größerem Umfang. Schließlich bestünden wegen des sehr hohen Wasserverbrauchs die Produktion verteuernde Umweltschutzauflagen, wobei wichtig sei, daß gerade die Kartoffelstärke, die zu einem viel höheren Prozentsatz im technischen Bereich verwendet werde als die Maisstärke, dem Wettbewerb synthetischer Erzeugnisse ausgesetzt sei. Auch wenn man dies als richtig anerkennt, kommt man doch nicht um die wesentliche Erkenntnis herum, daß es sich hierbei nicht um neuartige Erscheinungen, sondern um von Anfang an bestehende Probleme handelt, die bei der Gestaltung der einschlägigen Vorschriften im Interesse der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Maisstärke und Kartoffelstärke immer schon berücksichtigt worden sind. Ohne eine konkrete Prüfung der *gegenwärtigen* Situation, bei der der italienischen Regierung zufolge auch zu berücksichtigen wäre, daß den Berechnungen der Gemeinschaftsorgane ein geringerer als der tatsächliche Kartoffelstärkeertrag zugrunde gelegt worden sei, erlauben die angeführten Umstände nicht ohne weiteres den Schluß, daß für die Kartoffelstärkehersteller über die Erstattungsregelung hinaus nunmehr besondere Maßnahmen in Form einer Prämienregelung unabweislich seien.

— Ich erinnere in diesem Zusammenhang endlich noch an die Hinweise der Gemeinschaftsorgane auf konkrete Schwierigkeiten der Kartoffelstärkeproduzenten, die zur Zeit der Vorbereitung der strittigen Regelung mit Verlusten gearbeitet hätten oder zu Betriebseinstellungen gezwungen gewesen seien (vgl. den Rapport relatif aux produits amylacés dans la Communauté et aux restitutions à la production d'amidon et de fécule vom 27. 7. 1977). Auch damit ist in Ermangelung genauerer Angaben schwerlich etwas anzufangen. Außerdem konnte die Klägerin dazu unwidersprochen vortragen, daß es sich zum Teil um strukturelle Änderungen wie Betriebszusammenschlüsse handelte und daß die Schwierigkeiten eines niederländischen Unternehmens, das auch Maisstärke produzierte, eher auf problematische Investitionen im Isoglucosebereich als auf die Kartoffelstärkeproduktion zurückgingen, wie es überhaupt weniger auf die Zahl der Betriebe als auf den Gesamtproduktionsumfang ankomme, der zu jener Zeit keinen Rückgang aufweise.

cc) Somit bleibt nur noch die Frage, ob eine Entscheidung über den hier interessierenden Streitpunkt — Benachteiligung der Maisstärkehersteller durch die Prämienregelung — unter Rückgriff auf das vom Rat vorgelegte, im Januar 1979 unter Verwendung der Daten für das Wirtschaftsjahr 1978/79 erstellte Gutachten des Göttinger Professors Großkopf möglich ist, der bekanntlich zu dem Ergebnis gelangt, die Prämie sorge nur für einen Ausgleich für Produktionsnachteile bei der Kartoffelstärkeherstellung und damit für ein Gleichgewicht der Wettbewerbsbedingungen.

Auch das erscheint mir aber nicht vertretbar, weil zu viele Punkte dieses einseitig von einer Partei in Auftrag gegebenen Gutachtens von der italienischen Regierung in Zweifel gezogen werden, ohne daß sich dies als völlig unerheblich abtun ließe. So wird beanstandet, daß die Ermittlung des Unterschieds in den Net-

torohstoffkosten ohne Berücksichtigung der Tatsache zustande gekommen sei, daß in Italien Transport- und Entladekosten — auch bei Berücksichtigung der Ermäßigung der Abschöpfung um 3 Rechnungseinheiten — erheblich über denen anderer Mitgliedstaaten lägen. Ferner bemängelt die italienische Regierung, daß der Gutachter für den Wert der Nebenprodukte von Daten des amerikanischen Marktes ausgegangen sei und daß er die besonderen bei ihrer Erzeugung entstehenden Kosten nicht berücksichtigt habe. Außerdem wird allgemein kritisiert, daß der Gutachter zu den Produktionskosten der beiden Wirtschaftsbereiche keine bezifferten Angaben gemacht und daß er zu Unrecht außer acht gelassen habe, daß sie bei Maisstärke, namentlich was Energie- und Investitionskosten angehe, höher seien als bei Kartoffelstärke.

dd) Bei dieser Sachlage kann man tatsächlich nur dem Antrag der Klägerin folgend die notwendige Aufklärung mit Hilfe einer neutralen Expertise zu erreichen versuchen, wobei alle wesentlichen streitigen Elemente — durchschnittliche Produktionskosten in der Gemeinschaft, Wert der Nebenprodukte und dabei entstehende Kosten — zu berücksichtigen wären. Dies erscheint jedenfalls dann unvermeidlich, wenn man die Klage für zulässig hält und wenn man nicht — ich komme hier auf die Überlegung zurück, daß die Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen Maisstärke und Kartoffelstärke vor Beginn des Wirtschaftsjahres 1978/79 die Würdigung einer komplexen wirtschaftlichen Lage einschloß — das Vorliegen eines offensichtlichen Irrtums deshalb verneint, weil der italienische Vertreter der der Regelung zugrundeliegenden Wertung im Rat zugestimmt hat.

3. Für die weitere Untersuchung des Streitfalles gehe ich davon aus, daß sich die Prämienregelung im Sinne der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Maisstärke und Kartoffelstärke auswirkt. Sollte nämlich — eventuell nach Einholung einer Expertise — angenommen werden müssen, daß die Prämie über die Herstellung eines Gleichgewichts hinaus einseitig die Kartoffelstärkehersteller begünstigt und damit zu einer Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse führt, so wäre damit ohne weiteres klar, daß sie in diesem Umfang rechtswidrig wäre. Sicher könnte dann nicht von einer objektiven Rechtfertigung im Sinne des Diskriminierungsverbots gesprochen werden. Offensichtlich läge ferner auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor, weil die Regelung zur Erreichung des mit ihr verfolgten Zieles nicht unerläßlich wäre.

a) Die erste Frage, die sich danach stellt, ist, ob die angegriffene Regelung als agrarpolitische Maßnahme zu werten ist und sich im Lichte der Ziele des Artikels 39 des EWG-Vertrags rechtfertigt.

Nachdem die Klägerin den zunächst geäußerten Einwand, Stärke sei von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen ziemlich weit entfernt und Maßnahmen zugunsten der Stärkeindustrie im Rahmen der Agrarmarktordnungen stellten somit einen Mißbrauch zum Zwecke der Industriepolitik dar, fallengelassen hat, geht es nur noch darum, was dem Artikel 39 im Hinblick auf das Vorbringen, die Prämie sei nicht geeignet, eine Krise in der Kartoffelerzeugung bewältigen zu helfen, sie komme nicht den landwirtschaftlichen Erzeugern zugute und verhindere schließlich im Bereich der Maisstärke den technischen Fortschritt, zu entnehmen ist.

Hierzu hat die Kommission mit Recht darauf hingewiesen, daß in der Rechtsprechung schon wiederholt betont worden sei, agrarpolitische Maßnahmen

müßten, sollen sie rechtmäßig sein, nicht alle Ziele des Artikels 39 gleichzeitig und gleichermaßen verfolgen, es sei vielmehr je nach den wirtschaftlichen Umständen möglich, einem oder mehreren von ihnen zeitweilig einen Vorrang einzuräumen.

Was sodann die im gegenwärtigen Fall tatsächlich verfolgten Ziele angeht, so ist es offensichtlich verfehlt, von einer Behebung von Schwierigkeiten bei der Erzeugung von Kartoffeln und dem Bestreben, diese Produktion im Interesse der Sicherstellung der Versorgung auszuweiten, zu sprechen. Davon war nie die Rede, und deshalb wurde auch nicht daran gedacht, den Kartoffelbauern eine Prämie zu gewähren, für die die gleichzeitig beschlossene Anhebung des Mindestpreises ausreichender Produktionsanreiz ist. Der Rat glaubte vielmehr, feststellen zu können, daß dem Gleichgewicht zwischen Maisstärke und Kartoffelstärke eine Störung droht, weil der Wert der Nebenprodukte bei der Maisstärkeherstellung zugenommen hat und dieser Effekt den Verarbeitern allein zugute kommt. Deshalb war er darauf bedacht, mit Maßnahmen im Bereich der Verarbeitungsindustrie für die Wiederherstellung eines Marktgleichgewichts zu sorgen. Auf diese Weise sollte die Lebensfähigkeit der Kartoffelstärkeindustrie gesichert und damit zum einen bewirkt werden, daß der Absatz von der für die Verarbeitung bestimmten Kartoffeln, der für große Teile der landwirtschaftlichen Bevölkerung Bedeutung hat, gewährleistet bleibt und daß die Kartoffelstärkeindustrie zum anderen als Instrument der Marktstabilisierung, dessen Wert in Zeiten überschüssiger Produktion nicht unterschätzt werden darf, erhalten bleibt. Man kann also durchaus den Eindruck haben, daß Ziele des Artikels 39, in dessen Absatz 2 Buchstabe c von der Notwendigkeit gesprochen wird, die Verflechtung der Landwirtschaft mit der gesamten Volkswirtschaft zu berücksichtigen, verfolgt werden, daß wir es also mit einer Maßnahme zu tun haben, die der Landwirtschaft im Sinne des Artikels 39 (Steigerung der Produktivität und Sicherung einer angemessenen Lebenshaltung) zugute kommt.

Daneben ist meines Erachtens auch offensichtlich — natürlich immer unter der Voraussetzung, daß die strittige Prämie nur einen Ausgleich für Wettbewerbsnachteile bewirkt —, daß nicht von einer Behinderung der Maisstärkeproduktion und damit von einer Verhinderung des technischen Fortschritts auf diesem Gebiet gesprochen werden kann, obwohl dies möglicherweise — ich erinnere an die Bemerkungen zur zeitweiligen Bevorzugung einzelner Ziele des Artikels 39 — im Hinblick auf die Tatsache vertretbar erscheinen könnte, daß es in der Gemeinschaft eine umfangreiche Kartoffelproduktion gibt, die in einigen Gebieten schwerlich durch eine andere Erzeugung ersetzt werden kann, wogegen die Gemeinschaft auf dem Gebiet des Maises eine defizitäre Produktion aufweist.

Wie bei dieser Sachlage von einer Mißachtung der Ziele des Artikels 39 gesprochen werden könnte, ist also tatsächlich nicht recht einzusehen.

b) Daß dies auch nicht — und damit komme ich zu einem weiteren Klagegrund — für das Gleichbehandlungsgebot oder das Diskriminierungsverbot zutrifft, zeigt sich ebenso schnell, jedenfalls wenn man die Annahme beiseite läßt, die Prämie störe das Wettbewerbsgleichgewicht zwischen Kartoffelstärke und Maisstärke und verschaffe ersterer einen einseitigen Vorteil, der den ohnehin schon in bezug auf die Kosten des Ausgangsmaterials bestehenden vergrößere.

Zwar kann man — das ist nach der Rechtsprechung im Hinblick auf die Wettbewerbsverhältnisse wichtig — davon ausgehen, daß Maisstärke und Kar-

toffelstärke vergleichbare Produkte sind und daß deshalb das Gleichbehandlungsgebot eingreift. Mit Recht aber wurde im Verfahren zu der streitigen Prämienregelung auf Artikel 42 des EWG-Vertrags hingewiesen, wonach das Kapitel über die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung findet, als der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39 bestimmt. Außerdem wurde mit guten Gründen betont, daß im vorliegenden Fall eine Differenzierung wegen unterschiedlicher Produktionsbedingungen, von denen auch im Urteil der Rechtssache 2/77 gesprochen wurde, und im Hinblick auf die Ziele des Artikels 39 — auf deren Bedeutung Generalanwalt Capotorti in den Schlußanträgen zu den Rechtssachen 117/76 (EuGH 19. Oktober 1977, Albert Ruckdeschel und Hansa-Lagerhaus Ströh/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Slg. 1977, 1753) und 16/77. (EuGH 19. Oktober 1977, Diamalt AG/Hauptzollamt Itzehoe, Slg. 1977, 1753) im Falle kostennivellierender Beihilfen hingewiesen hat — gerechtfertigt sei. In diesem Zusammenhang sei noch einmal daran erinnert, daß die Kartoffelproduzenten in Ermangelung einer besonderen Marktordnung keinen Schutz an den Außengrenzen genießen und keine Absatzgarantien haben und daß deshalb individuelle Maßnahmen im Interesse dieses Produktionszweiges angezeigt erscheinen. Ich erinnere weiter an die im Verfahren ausführlich besprochenen Produktionsbedingungen und insbesondere an den Wert der Nebenprodukte, der die Kostenrechnung einerseits der Maisstärke und andererseits der Kartoffelstärke in jedem Falle, auch wenn das Ausmaß streitig ist, beträchtlich beeinflußt.

Man kann also unter der eingangs erwähnten Voraussetzung ohne weiteres annehmen, daß die Prämienregelung, auch wenn es sich um eine einseitig wirkende Maßnahme handelt, vom Diskriminierungsverbot nicht erfaßt wird, sei es, weil im Hinblick auf Unterschiede in den Produktionsbedingungen von einer zulässigen Differenzierung gesprochen werden muß, oder sei es, daß man das Vorliegen objektiver Rechtfertigungsgründe im Sinne der einschlägigen Rechtsprechung anerkennt. Ich würde außerdem denken, daß der Tatsache, daß die angeführten Besonderheiten schon in früheren Jahren bestanden, wenn auch in anderem Ausmaß, keine Bedeutung zukommt, daß also die hier interessierende neuartige Maßnahme nicht nur zulässig wäre, wenn es sich um vollkommen andersartige Ursachen handeln würde. Aus welchen Vertragsbestimmungen eine derart restriktive, von der Klägerin vertretene These abgeleitet werden könnte, sehe ich nicht. Meines Erachtens hat vielmehr der Rat recht mit der Ansicht, Artikel 43 des EWG-Vertrags verleihe eine weitreichende Freiheit in der Auswahl von Maßnahmen für die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 und gebe damit die Möglichkeit, zur Bewältigung einer bestimmten Situation neuartige Maßnahmen zu ergreifen, wenn die in der Vergangenheit erlassenen sich — auch ohne grundlegende Änderung der Lage — als unzureichend erwiesen haben.

c) Was schließlich die angebliche Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit anbelangt, so meint die Klägerin bekanntlich, die getroffene Maßnahme stelle kein geeignetes Mittel dar zur Verfolgung der in Betracht kommenden Ziele — Erneuerung der Strukturen der Kartoffelstärkehersteller; Ausweitung der Kartoffelerzeugung. Jedenfalls müsse anerkannt werden, daß als Maßnahmen zugunsten der Kartoffelerzeuger, deren Interessen man in erster Linie im Auge habe, angemessener und für die Wett-

bewerbsverhältnisse in der Stärkeindustrie weniger störend eine Erhöhung des Mindestpreises oder der Erstattung oder aber die Gewährung einer Prämie an die landwirtschaftlichen Erzeuger gewesen wären.

Hierzu ist einmal festzustellen, daß Zweck der Maßnahme nach dem, was wir gehört haben, nicht war, Umstrukturierungsmaßnahmen in der Kartoffelstärkeindustrie zu fördern. Es geht vielmehr um Wettbewerbsnachteile, die mit dem Wert der Nebenprodukte zusammenhängen. Desgleichen steht fest, daß mit der beanstandeten Maßnahme nicht das Ziel der Ausweitung der Kartoffelerzeugung verfolgt wurde, die offenbar — sieht man von durch Trockenheit verursachte Ausnahmeernten ab — durchaus für die Deckung des Bedarfs der Stärkeindustrie ausreicht. Der Zweck der getroffenen Maßnahme besteht vielmehr darin, durch eine Verbilligung des Herstellungsvorgangs die Wettbewerbsfähigkeit der Kartoffelstärke zu erhalten und damit — was eine mittelbare Einkommensgarantie für die Landwirtschaft darstellt — den Kartoffelbauern bestimmte Absatzmöglichkeiten zu sichern. Deshalb kommt eine Erhöhung des Mindestpreises nicht in Betracht, da dies zu einer Kostenerhöhung der Stärkeindustrie führen, also ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen würde. Ebensowenig eignet sich eine Anhebung der Erstattung, die, wenn sie, was den bisherigen Prinzipien der Regelung entspricht, gleichmäßig für Maisstärke und Kartoffelstärke erfolgt, die Wettbewerbsverhältnisse unverändert ließe. Allenfalls hätte an eine Senkung des Mindestpreises und an eine einseitige Erhöhung der Erstattung gedacht werden können, die den Kartoffelbauern einen entsprechenden Ausgleich gegeben hätte. Es ist aber offensichtlich, daß dasselbe Ergebnis auch bei Aufrechterhaltung des Mindestpreises, der zur Erhaltung eines bestimmten Erzeugungsumfanges unerläßlich ist, und Gewährung einer Prämie an die Kartoffelstärkehersteller erreicht werden konnte.

Im Hinblick auf das tatsächlich verfolgte Ziel, das auch — wie gezeigt — agrarpolitisch nicht zu beanstanden ist, kann also weder gesagt werden, daß das angewandte Mittel ungeeignet sei, noch, daß es — falls so ein Wettbewerbsgleichgewicht erreicht wird — über das notwendige Maß hinausgeht und damit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Widerstreit gerät.

4. Die hilfsweise Untersuchung der Hauptsache führt sonach zu dem Ergebnis, daß ein eindeutiges Urteil zu der Frage, ob die den Kartoffelstärkeherstellern gewährte Prämie das Wettbewerbsgleichgewicht im Verhältnis zu den Maisstärkeherstellern stört, noch nicht möglich ist. Hierzu bedürfte es unbedingt einer Expertise. Würde sie die wirtschaftliche Beurteilung, die der Rat für richtig hält, bestätigen, so stünde damit auch fest, daß von einer Mißachtung der Ziele des Artikels 39 des EWG-Vertrags, einer Verletzung des Diskriminierungsverbots und einer Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht gesprochen werden kann.

III — Da ich in erster Linie der Ansicht bin, daß die eingereichte Klage als unzulässig anzusehen ist, schlage ich dem Gerichtshof vor, sie aus diesem Grunde abzuweisen. Weil weder die beklagte Partei noch die auf ihrer Seite dem Verfahren beigetretene Kommission einen Kostenantrag gestellt hat, können die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten des Verfahrens auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung, in dem die Klägerin ebenfalls nicht erfolgreich war, gegeneinander aufgehoben werden.