

- wenn sie nach Anhörung des Verwaltungsausschusses beschließt, daß bestimmte Zuckerbesitzer eines Mitgliedstaats eine Abgabe auf die Bestände zu zahlen haben.
3. Artikel 6 der Verordnung Nr. 834/74 der Kommission ist ungültig, denn die Kommission hat es unterlassen, die wesentlichen Grundvorschriften festzulegen, da sie weder die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben auf die Zuckerbestände noch die Gruppen der zu der Abgabe heranzuziehenden Marktteilnehmer bezeichnet.
 4. Es ist in erster Linie Sache der innerstaatlichen Stellen, für ihre Rechtsordnung die Konsequenzen aus einer im Rahmen des Artikels 177 EWG-Vertrag festgestellten Ungültigkeit einer Handlung eines Gemeinschaftsorgans hinsichtlich der zur Durchführung dieser Handlung ergangenen innerstaatlichen Maßnahme zu ziehen.

In der Rechtssache 23/75

betreffend das dem Gerichtshof von der Pretura Abbiategrasso in dem vor dieser anhängigen Rechtsstreit

REY SODA

ASSOCIAZIONE ITALIANA INDUSTRIE DOLCIARIE

ASSOCIAZIONE ITALIANA INDUSTRIE BEVANDE GASSATE

ASSOCIAZIONE ITALIANA INDUSTRIE PRODOTTI ALIMENTARI

gegen

CASSA CONGUAGLIO ZUCCHERO (Zuckerausgleichskasse)

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung des Artikels 6 der Verordnung (EWG) Nr. 834/74 vom 5. April 1974 über notwendige Maßnahmen zur Verhinderung von Störungen auf dem Zuckermarkt, hervorgerufen durch Preiserhöhungen in diesem Sektor für das Zuckerwirtschaftsjahr 1974/1975, (ABl. 1974 L 99, S. 15)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco und H. Kutscher, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart und A. O'Keefe,

Generalanwalt: H. Mayras

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

Sachverhalt

Aufgrund des Artikels 77 der italienischen Verfassung, der die Exekutive ermächtigt, in außergewöhnlichen Not- und Eilfällen vorläufige Maßnahmen mit Gesetzeskraft zu ergreifen, erließ die italienische Regierung am 8. Juli 1974 das decreto legge Nr. 255 zur Durchführung der Gemeinschaftsverordnungen Nr. 834/74 und 1495/74 betreffend Zucker, der zur menschlichen Ernährung bestimmt ist, (Gazzetta Ufficiale Nr. 177 vom 8. Juli 1974, S. 4522); darin gab sie allen, die am 1. Juli 1974 um 0.00 Uhr Weißzucker, Rohzucker und Sirupe aus Zucker lagerten oder Empfänger dieser Erzeugnisse waren, auf, für die 500 kg übersteigenden Mengen an die Cassa Conguaglio Zucchero spätestens bis zum 30. September 1974 den in einer beigefügten Tabelle angegebenen Betrag zu zahlen.

Außerdem wurde bestimmt, daß die vorerwähnte „Cassa“ die erhobenen Beträge gemäß den vom Comitato interministeriale dei prezzi (interministerieller Preisausschuß) festgelegten Modalitäten vom 31. Dezember 1974 an unmittelbar an alle italienischen Zuckerrübenherzeuger verteilt.

Das decreto legge trat am Tag seiner Veröffentlichung in Kraft.

Die Cassa Conguaglio Zucchero ist eine öffentliche italienische Einrichtung, die durch die Verordnung Nr. 1195 des Comitato interministeriale dei prezzi vom 22. Juni 1968 (Gazzetta Ufficiale Nr. 162 vom 27. Juni 1968) geschaffen wurde und die den Zweck verfolgt, den „Preisausgleich“ auf dem italienischen Zuckermarkt herzustellen.

Gemäß den zitierten Bestimmungen und um die darin für den Fall der Zuwiderhandlung angedrohten Bußen zu vermeiden, zahlte das Zucker verwendende Unternehmen Rey Soda, obgleich es die auferlegte Zahlungsverpflichtung für rechtswidrig hielt, an die Cassa Conguaglio Zucchero 366 910 Lire, wobei es sich die Rückforderung vorbehält.

Am 19. November 1974 beantragte das Unternehmen bei der Pretura Abbiategrosso die Anordnung des Arrestes in das Vermögen der Cassa Conguaglio Zucchero bis zum Betrag von 366 910 Lire.

Das Arrestgesuch von Rey Soda stützte sich auf Erwägungen des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts und wurde mit der Besorgnis begründet, daß seine eigene Forderung vereitelt würde, wenn die Cassa Conguaglio Zucchero die fraglichen Beträge an die Zuckerrübenherzeuger ausbezahlt hätte.

Die Pretura Abbiategrosso ordnete am 22. November 1974 den Arrest an, der am 26. November 1974 in Rom vollstreckt wurde.

Die Cassa Conguaglio Zucchero wurde geladen und trat als Partei in den Rechtsstreit ein. Am 17. Januar 1975 traten drei nationale Verbände — Vertreter der

Zucker verwendenden italienischen Unternehmen — dem Unternehmen Rey Soda zur Unterstützung seiner Anträge als Streithelfer bei.

Nach streitiger Verhandlung hat das Gericht mit Beschluß vom 30. Januar 1975 dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

- „1. Ist Artikel 6 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 834/74 in der durch die Kommissionsverordnungen (EWG) Nr. 1495/74 und Nr. 2106/74 ergänzten und geänderten Fassung in dem Sinne auszulegen, daß er den italienischen Staat nicht ermächtigt, auch den Zuckerverwendern finanzielle Lasten zugunsten der Zuckerrübenherzeuger aufzuerlegen?
Bei Verneinung der Frage zu 1, falls also der italienische Staat zur Auferlegung einer solchen Last ermächtigt sein sollte, werden die nachfolgenden weiteren Fragen gestellt:
2. Wurde Artikel 6 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 834/74 in der durch die Kommissionsverordnungen (EWG) Nr. 1495/74 und Nr. 2106/74 ergänzten und geänderten Fassung rechtswidrig erlassen, weil eine Belastung der nach der Ermächtigung statthafter Art vom Ministerrat ausdrücklich gebilligt werden muß?
3. Ist Artikel 6 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 834/74 in der durch die Kommissionsverordnungen (EWG) Nr. 1495/74 und Nr. 2106/74 ergänzten und geänderten Fassung, soweit er (möglicherweise) als Ermächtigung an Italien auszulegen ist, von den Zuckerverwendern zugunsten der Zuckerrübenherzeuger Zahlungen zu verlangen, wegen Verletzung des Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatzes (auch im Bereich der Abgaben), wie er durch die Artikel 40 Absatz 3 und 7 EWG-Vertrag eingeführt wurde und gemeinsamer Bestandteil der Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten ist, rechtswidrig?
4. Ist die Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 1495/74, soweit sie auch den Zuckerverwendern die Pflicht zur Mitteilung der Vorratsmenge auferlegt, wegen mangelnder Begründung rechtswidrig, insofern sie
 - a) eine Begründung (erste Begründungserwägung) unter Bezugnahme auf die Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 834/74 gibt, obwohl dieser Gemeinschaftsrechtsakt eine Meldepflicht auch zu Lasten der Zuckerverwender weder einführt noch für eine solche eine Grundlage abgibt,
 - b) eine Begründung unter Bezugnahme auf die Notwendigkeit gibt, „Italien zu erlauben, sehr schnell Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen“, obgleich die italienische Verfassungsrechtsordnung Instrumente bereitstellt, die jeden normativen gemeinschaftlichen Eingriff mit ausschließlich einer solchen Rechtfertigung erübrigen,
 - c) keine Begründung für die Festsetzung der nicht meldepflichtigen Zuckermengen auf 500 kg enthält?
5. Ist Artikel 6 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 834/74 in der durch die Kommissionsverordnungen (EWG) Nr. 1495/74 und Nr. 2106/74 geänderten Fassung rechtswidrig, soweit er (möglicherweise) als Ermächtigung an den italienischen Staat auszulegen ist, von den Zuckerverwendern für die 500 kg übersteigenden Zuckervorräte Zahlungen zu verlangen, und zwar wegen Ungleichbehandlung, nämlich einer ungünstigeren Behandlung der italienischen Staatsangehörigen als der französischen Staatsangehörigen dank der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 1344/71?
6. Ist Artikel 6 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 834/74 in der durch die Kommissionsverordnungen (EWG) Nr. 1495/74 und Nr. 2106/74 ergänzten und geänderten Fassung wegen fehlerhafter Würdi-

- gung und wegen Entstellung der Tatsachen sowie wegen widersprüchlicher Begründung rechtswidrig,
- a) soweit die Lagerung eines die Menge von 500 kg übersteigenden Zuckervorrats am 1. Juli 1974 keine „übersteigerte Lagerung von Zucker“ beweist (achte Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 834/74), sondern technischen Erfordernissen der Organisation der Erzeugung entspricht,
 - b) soweit zur Zeit des Erlasses der Verordnung (EWG) Nr. 834/74 und vom 1. Juli 1974 an in Italien keine „Marktstörungen, die sich aus der Erhöhung des Zuckerpreises in italienischen Lire ... ergeben könnten“, solcher Art vorliegen, daß dadurch die durch die Gemeinschaftsrechtsakte (möglicherweise) gestatteten Maßnahmen gerechtfertigt wären,
 - c) soweit gerade die Belastung der Verwender mit einer Abgabe auf die Zuckervorräte vom 1. Juli 1974 geeignet war, jene Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen, welche die Verordnung (EWG) Nr. 834/74 vermeiden wollte (zweite Begründungserwägung)?
7. Ist Artikel 6 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 834/74 in der durch die Kommissionsverordnungen (EWG) Nr. 1495/74 und Nr. 2106/74 ergänzten und geänderten Fassung rechtswidrig, soweit er ohne eine vorherige Anhörung der beteiligten Marktbürger und/oder der sie vertretenden Organisationen und mithin ohne Berücksichtigung des demokratischen Aufbaus der Gemeinschaftsrechtsordnung und der Ordnung der Mitgliedstaaten erlassen wurde?
 8. Ist Artikel 6 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 834/74 in der durch die Kommissionsverordnungen (EWG) Nr. 1495/74 und Nr. 2106/74 ergänzten und geänderten Fassung rechtswidrig, soweit er Verpflichtungen auch finanzieller Art ohne zeitlich ausreichende „vacatio legis“ (Zeitraum zwischen Bekanntmachung und Inkrafttreten eines Gesetzes) einführt und geeignet ist, auf bereits bestehende Fallagen einzuwirken, die sich bisweilen noch vor seiner Veröffentlichung erledigt haben?
 9. Kennt die Gemeinschaftsrechtsordnung Grundsätze, nach denen ein Rechtsetzungsakt eines Mitgliedstaats wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts als rechtswidrig gewertet werden kann, wenn
 - a) der Rechtsetzungsakt zur Durchführung von Akten der Gemeinschaftsorgane erlassen wurde, die zwar nach Artikel 189 EWG-Vertrag abstrakt vorgesehen, konkret jedoch rechtswidrig und ungültig sind,
 - b) die Verfassungsrechtsordnung des Mitgliedstaats den Erlaß eines solchen Rechtsetzungsaktes nur in „außergewöhnlichen Not- und Eilfällen“ gestattet und der Akt zur rechtzeitigen Ausübung der Befugnisse erlassen wird, die mehrere Monate zuvor dem Mitgliedstaat (theoretisch) von den Gemeinschaftsorganen übertragen worden waren,
 - c) der innerstaatliche Rechtsetzungsakt im Hinblick auf noch vor dem Erlaß und der Veröffentlichung des gemeinschaftsrechtlichen Normativaktes eingetretene und bisweilen bereits sogar erledigte Fallagen Zahlungsverpflichtungen auferlegt, die überdies mit hohen Strafsanktionen beehrt sind?
 10. Ist es nach den die Europäischen Gemeinschaften tragenden Grundsätzen rechtens, daß eine Gruppe von Bürgern (Verwender von Zucker) der Zahlung einer Abgabe zu unterwerfen ist, deren Ertrag einer anderen Gruppe von Bürgern (Zuckerrübenzeuger) zugute kommt, ohne daß ein geringeres Verdienst

der ersten oder ein höheres Verdienst der zweiten Gruppe vorläge?

11. Ist im Hinblick auf die Artikel 3 Buchstabe f, 85 und 86 sowie 5 des Vertrages von Rom die Einführung einer Regelung in einem den EWG-Normen unterstehenden landwirtschaftlichen Sektor statthaft, die den Wettbewerb zwischen den im gleichen Sektor tätigen Wirtschaftssubjekten verzerrt?
12. Ist die „Bestandswerterhöhung“ des Artikels 6 der Verordnung Nr. 834/74 — sofern dieser vom Gerichtshof für rechtmäßig und jedenfalls auf die Zuckerverwender anwendbar befunden wird —, in dem Sinne zu verstehen, daß diese Werterhöhung aus dem Unterschied zwischen zwei Preisen herrühren kann, von denen sich der eine dem für das Wirtschaftsjahr 1973/1974 festgesetzten gemeinschaftlichen Interventionspreis für Zucker, der andere dem für das Wirtschaftsjahr 1974/1975 festgesetzten Schwellenpreis entnehmen läßt, oder aber muß sich diese Werterhöhung auf Grund der auf dem italienischen Markt während der in Betracht zu ziehenden Zeiten tatsächlich praktizierten Preise ergeben?“

Wirtschaftlicher und normativer Hintergrund der Vorlagefragen

1. Aufgrund der Artikel 42, 43 und 227 EWG-Vertrag erließ der Rat am 18. Dezember 1968 die Verordnung Nr. 1009/67/EWG über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker.

Dieser Verordnung ist zu entnehmen, daß der gemeinsame Zuckermarkt eine Richt- und Interventionspreisregelung für Zucker und eine Mindestpreisregelung für Zuckerrüben umfaßt. Die abgeleiteten Interventionspreise werden unter Berücksichtigung der regionalen Preisunterschiede für Zucker festgesetzt, die bei normaler Ernte und freiem Warenverkehr mit Zucker aufgrund der natürli-

chen Bedingungen der Marktpreisbildung zu erwarten sind (Art. 3).

Laut Artikel 6 der Verordnung erläßt der Rat, insbesondere in bezug auf die allgemeinen Bedingungen für Kauf, Lieferung, Abnahme und Bezahlung der Zuckerrüben, Rahmenvorschriften, mit denen die gemeinschaftlichen, regionalen oder örtlichen Branchenvereinbarungen sowie die Verträge zwischen Zuckerrübenverkäufern und Zuckerrübenkäufern in Einklang stehen müssen.

In der Erwägung, daß die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes auf der Grundlage eines gemeinsamen Preissystems durch die Gewährung gewisser Beihilfen in Frage gestellt würde, sind die Artikel 92 bis 94 des Vertrages auf dem Zuckersektor für anwendbar erklärt worden (Art. 36).

Artikel 34 bestimmt aber:

„1) Die Italienische Republik kann in den Zuckerwirtschaftsjahren 1968/1969 bis 1974/1975 ihren Zuckerrübenerzeugern sowie ihren Zuckerrüben verarbeitenden Industrie Anpassungsbeihilfen gewähren. Diese Beihilfen werden am 30. Juni 1975 aufgehoben.

2) Die Beihilfe für die Zuckerrübenerzeuger darf den Betrag von 1,10 Rechnungseinheiten [vom 1. Juli 1971 an 1,80 Rechnungseinheiten] je Tonne ... Zuckerrüben ... nicht überschreiten ...“

2. Artikel 37 der Grundverordnung lautet:

„1) Für die am 1. Juli 1968 vorhandenen Zuckerbestände erläßt der Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages die Bestimmungen über die Maßnahmen, die zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den innerstaatlichen Zuckerpreisen und den ab 1. Juli 1968 geltenden Preisen erforderlich sind.

2) Um zu verhindern, daß beim Übergang von einem Zuckerwirtschaftsjahr zum andern infolge von Veränderungen des Preisniveaus Störungen auf dem Zuckermarkt auftreten, können nach dem Verfahren des Artikels 40 die erforderlichen Bestimmungen erlassen werden.“

Mit seiner Verordnung Nr. 769/68 über die Maßnahmen, die zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den innerstaatlichen Zuckerpreisen und den ab 1. Juli 1968 geltenden Preisen erforderlich sind, (ABl. 1968, L 143, S. 14) ordnete der Rat in der ganzen Gemeinschaft eine Feststellung der Zuckermengen an, die je Besitzer 1 000 kg überschritten. Der jeweilige Mitgliedstaat war verpflichtet, auf diese Mengen, mit Ausnahme der Arbeitsbestände, eine bestimmte Abgabe zu erheben. Die den Arbeitsbestand eines Verwenders bildende Zuckermenge wird in Artikel 1 Absatz 3 definiert als „Zuckermenge, welche die Industrie, die bei ihrer Produktion Zucker verwendet, für eine normale Tätigkeit von höchstens vier Wochen benötigt“.

Gemäß der infolge der Abwertung des französischen Franken erlassenen Verordnung (EWG) Nr. 1344/71 der Kommission (ABl. 1971, L 140, S. 27) führte Frankreich eine Erhebung der je Besitzer 5 000 kg übersteigenden Zuckermengen durch. Auf die genannten Mengen wurde eine Abgabe von 10,70 FF je 100 kg Weißzucker erhoben.

Auf die als Arbeitsbestände angesehenen Bestände der Verwender wurde die Abgabe jedoch nicht erhoben. Die Gesamtmenge der von der Abgabe befreiten Arbeitsbestände durfte im übrigen 20 000 t nicht überschreiten. Frankreich war verpflichtet, alle notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um eine unterschiedliche Behandlung der Interessenten zu vermeiden.

Die Mitgliedstaaten waren weder nach der Verordnung Nr. 769/68 des Rates noch nach der Verordnung Nr. 1344/71

der Kommission verpflichtet, den Ertrag der Abgaben einem bestimmten Zweck zuzuführen.

3. Infolge der Abwertung der italienischen Lira setzte der Rat am 31. Oktober 1973 mit seiner Verordnung Nr. 2958/73 (ABl. 1973, L 303, S. 1) einen in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurs für die Lira fest, der der wirtschaftlichen Realität besser entsprach.

Gleichzeitig beschloß der Rat jedoch die Verordnung Nr. 2959/73, nach der der Interventionspreis für Zucker sowie die Mindestpreise für Zuckerrüben bis zum Ende des Zuckerwirtschaftsjahres 1973/74 also bis Ende Juni 1974, auf der am 31. Oktober 1973 geltenden Höhe, ausgedrückt in Lire, belassen wurden, dies in der Erwägung, daß die Erhöhung der Preise für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Zuckersektor aus konjunkturpolitischen Gründen zu der Zeit nicht annehmbar erschien, die Anpassung der italienischen Preise für Zucker jedoch in einer angemessenen Frist, d. h. zu Beginn des Wirtschaftsjahres, vorgenommen werden könne.

Die Abwertung der Lira sollte sich erst am 1. Juli 1974 auf den Interventionspreis für Zucker auswirken.

Als der Rat im März 1974 den Interventionspreis für das Zuckerwirtschaftsjahr 1974/75 (vom 1. Juli 1974 an) auf einer Höhe von 7 % über dem Preis des vorhergehenden Zuckerwirtschaftsjahres festsetzte, stieg der Interventionspreis, in Lire ausgedrückt, infolge der Einführung des neuen repräsentativen Kurses in Verbindung mit dem neuen Interventionspreis um etwa 37 %.

4. Am 5. April 1974 beschloß die Kommission die Verordnung (EWG) Nr. 834/74 über notwendige Maßnahmen zur Verhinderung von Störungen auf dem Zuckermarkt, hervorgerufen durch Preis erhöhungen in diesem Sektor für das Zuckerwirtschaftsjahr 1974/75, (ABl.

1974 L 99, S. 15). Sie trat am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, d. h. am 10. April 1974, in Kraft.

Diese Verordnung stützt sich ausdrücklich auf Artikel 37 Absatz 2 und Artikel 38 der Verordnung Nr. 1009/67/EWG des Rates, Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 206/68 (über Rahmenvorschriften für die Verträge und Branchenvereinbarungen für den Kauf von Zuckerrüben) und die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 (über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind, ABl. 1971, L 106, S. 1).

Nach ihrer 7. und 8. Begründungserwägung „[übersteigt die] in italienischen Lire ausgedrückte Erhöhung der Zuckerpriese in Italien, die sich aus der Anwendung der für die Lira im Zuckersektor geltenden Umrechnungspreise ergibt, ... erheblich die gemeinschaftliche Erhöhung. Zur unbedingten Vermeidung von Störungen auf dem gemeinschaftlichen Zuckermarkt muß einerseits die Bezahlung von Währungsausgleichsbeträgen für Zucker, der vor dem 1. Juli 1974 eingeführt und erst nach diesem Datum für den Verbrauch abgesetzt wird, ausgesetzt werden und andererseits Italien verpflichtet werden, nationale Maßnahmen auf seinem Markt zu ergreifen. Diese nationalen Maßnahmen müssen dazu führen, daß jeglicher Anreiz zu einer übersteigerten Lagerung von Zucker vor dem 1. Juli 1974 entfällt“.

Artikel 6 der Verordnung lautet:

„1) Italien ergreift nationale Maßnahmen zur Verhinderung von Marktstörungen, die sich aus der Erhöhung des Zuckerpriese in italienischen Lire am 1. Juli 1974 ergeben könnten. Diese Maßnahmen bestehen insbesondere in einer Zahlung der Bestandswerterhöhungen an die Rüben-erzeuger.

2) Die ergriffenen Maßnahmen und die in Absatz 1 genannten zu ergreifenden Maßnahmen werden der Kommission vor dem 5. Juni 1974 schriftlich mitgeteilt.“

Italien ergriff die erforderlichen Maßnahmen nicht in der vorgeschriebenen Frist.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1495/74 der Kommission vom 14. Juni 1974 zur Ergänzung der Verordnung (EWG) Nr. 834/74 (ABl. 1974, L 158, S. 20), die sich auf Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67/EWG bezieht, hat Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 834/74 durch folgenden Absatz ergänzt:

„3) Jeder, der am 1. Juli 1974 um 0.00 Uhr in Italien, in welcher Eigenschaft auch immer, Weißzucker, Rohzucker oder Sirupe aus Zucker lagert oder Empfänger eines dieser Erzeugnisse, das sich zu diesem Zeitpunkt in Italien auf dem Transport befindet, ist, hat vor dem 10. Juli 1974 bei den zuständigen italienischen Stellen die betreffenden Mengen anzumelden, sofern sie 500 kg übersteigen.“

Die Kommission begründet diese Bestimmung in der Verordnung damit, daß sie Italien erlaube, sehr schnell nationale Maßnahmen zur Verhinderung von Störungen auf seinem Markt zu ergreifen.

Da bei der Durchführung dieser Bestandserhebung Schwierigkeiten auftraten, wurde das angegebene Datum durch die Verordnung (EWG) Nr. 2106/74 vom 8. August 1974 (ABl. L 218 vom 9. 8. 1974, S. 53) auf den 30. August 1974 verschoben.

Die Durchführung der Maßnahme ergab einen Bestand von 307 946 t; davon befanden sich 202 312 t im Besitz von Zuckerherstellern, 81 943 t im Besitz von Zucker verwendenden Industrieunternehmen und 23 691 t im Besitz von Groß- und Einzelhandelsunternehmen.

Nach der Schätzung der Kommission sahen die Zuckerbestände in Italien am

1. Juli 1973 wie folgt aus: insgesamt 353 000 t, davon 298 000 t im Besitz der Zuckerhersteller, 20 000 t im Besitz der Verwender und 35 000 t im Besitz der Händler.

Verfahren

Der Vorlagebeschluß ist am 19. Februar 1975 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 21. April 1975, die Italienische Republik am 12. Mai 1975 und das Unternehmen Rey Soda sowie dessen Streithelfer am 13. Mai 1975 schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen. Gleichwohl hat er an die Kommission einige Fragen gerichtet.

II — Zusammenfassung der schriftlichen Erklärungen

a) Zur Tragweite des Artikels 6 der Verordnung Nr. 834/74 (Erste Frage)

Erklärungen der Kommission und der Italienischen Republik

Die Besorgnis der *Kommission*, die Besitzer von Zucker könnten die ihnen zur Verfügung stehenden Mengen zurückhalten, um später aus den neuen höheren Preisen Vorteile zu ziehen, sei Hauptgrund für den Erlaß der in Rede stehenden Vorschrift gewesen.

Sie habe sich auch um das Einkommen der Zuckerrübenzeuger kümmern müssen, um zu verhindern, daß die anderen Marktbeteiligten allein von der geschaffenen Lage profitierten.

Abschließend bemerkt sie, aus der Zuckermarktlage in Italien, der Zielsetzung

der Maßnahme und dem Wortlaut der anzuwendenden Vorschrift habe sich — auch wenn man einmal von der anschließend in der Verordnung Nr. 1495/74 erfolgten Auslegung des Artikels 6 der Verordnung Nr. 834/74 absehe — ergeben, daß logischerweise alle, die am 1. Juli 1974 im Besitz von Zucker gewesen seien, also auch die Verwender, einen Betrag hätten zahlen müssen, der den Zuckerrübenzeugern zugute kommen sollte.

Die *italienische Regierung* fügt hinzu, es sei nicht richtig, die mit der innerstaatlichen Regelung zur Durchführung der Gemeinschaftsbestimmungen getroffene Maßnahme als eine finanzielle Last zu bezeichnen. Berücksichtige man die Werterhöhung, die beim vor dem 1. Juli 1974 eingelagerten Zucker eingetreten sei, so müsse man zugeben, daß die genannte Maßnahme keine Last, d. h. eine auf einer bereits bestehenden Sachlage beruhende Abgabe darstelle, sondern daß sie sich darauf beschränke, die volle Realisierung dieser Werterhöhung zu unterbinden.

Demnach habe die Belastung nicht den Charakter einer Abgabe, vielmehr sei sie eine Maßnahme, die dem Ausgleich zwischen Berufsgruppen des gleichen Marktsektors diene. Daraus, daß die beanstandete Vorschrift ausdrücklich von den Beständen spreche, ohne zwischen den Erzeugnissen zu unterscheiden, aus denen sich diese Bestände zusammensetzen könnten, und daß Artikel 1 der Verordnung Nr. 1495/74 ausdrücklich jedem, der in Italien, in welcher Eigenschaft auch immer, Zucker lagere, die Meldepflicht auferlege, sei ersichtlich, daß die fragliche Vorschrift für sämtliche Zuckerbestände gelte.

Erklärungen des Unternehmens Rey Soda und seiner Streithelfer im Ausgangsverfahren (nachstehend kurz Unternehmen Rey Soda genannt)

Das Unternehmen *Rey Soda* bemerkt, es genüge festzustellen, daß die angegriffene

Vorschrift genau angebe, wem die Zahlungen zustatten kommen. Darüber hinaus nenne sie den Zahlungsbetrag. Jedoch enthalte sie nicht den geringsten Hinweis auf die Personen, die der finanziellen Belastung unterliegen sollten.

Die Vorschrift bestimme nicht, ob die Zahlung an die Zuckerrübenerezeuger durch den Staat oder durch die Zuckerbesitzer erfolgen solle oder ob im zweiten Fall alle oder nur einige Besitzer zahlen sollten.

Die Verordnung Nr. 1495/74 habe die Lage nicht geklärt. Artikel 1 dieser Verordnung beschränke sich auf die Festlegung einer Meldepflicht. Weder dieser Artikel noch die entsprechenden Begründungserwägungen besagten für sich allein, daß in Artikel 6 auch die Zahlungsverpflichteten definiert werden sollten.

Es sei nicht zulässig gewesen, aus der einfachen Meldepflicht irgendeinen Schluß auf die Personen zu ziehen, die zur Entrichtung der Abgabe verpflichtet gewesen seien. Zwischen der Meldepflicht und der Abgabepflicht habe nicht notwendigerweise ein Kausalzusammenhang bestanden.

Die Angabe der meldepflichtigen Personen habe einen durchaus einleuchtenden Sinn gehabt. Die Meldepflicht könne ihre Erklärung in dem verständlichen Bestreben der Gemeinschaftsorgane finden, sich über die italienische Marktlage ein Bild zu verschaffen, um eventuell im Anschluß daran entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können.

Die Kommission habe vernünftigerweise nicht damit rechnen können, daß die Süßwarenhersteller und die Verwender im allgemeinen ihre Lager binnen 14 Tagen hätten räumen und damit der Abgabe aus dem Wege gehen können, da diese normalerweise Vorräte für mehrere Monate Produktionstätigkeit lagerten. Sie hätten die Produktion auch nicht derart beschleunigen können, daß die Vorräte in 14 Tagen aufgebraucht gewesen wären.

Noch weniger hätten sie diese veräußern können. Im übrigen hätten sie nicht über ein Vertriebsnetz für den Zuckerabsatz verfügt.

Genau genommen wäre die einzig mögliche Auslegung der Verordnung Nr. 1495/74 die gewesen, daß die Meldepflicht nur einem statistischen Zweck diene, und nicht, daß diese Verordnung die Bestimmung der zahlungspflichtigen Personen bezwecke.

Auch Artikel 1 der Verordnung Nr. 2106/74 gebe keine weiteren Aufschlüsse zu der Frage.

Wenn bei isolierter Betrachtung keine der drei fraglichen Bestimmungen dahin zu verstehen sei, daß alle Zuckerbesitzer zugunsten der Zuckerrübenerezeuger abgabepflichtig seien, dann könne auch aus einer Gesamtbetrachtung dieser verschiedenen Bestimmungen nicht mehr folgen. Im übrigen wichen die untersuchten Bestimmungen voneinander ab. Die erste stelle eine Ermächtigung für einen Mitgliedstaat dar, die anderen enthielten Anforderungen an Personen des Privatrechts. Da sich die einzelnen Bestimmungen an unterschiedliche Rechtssubjekte richteten, sei es schwierig, sie zusammen zu würdigen.

Unter diesen Umständen sei den Bestimmungen des Artikels 6 der Verordnung Nr. 834/74 sowie den später ergangenen Bestimmungen jedenfalls die am wenigsten belastende Auslegung zu geben.

Was Artikel 6 der Verordnung Nr. 834/74 angehe, so dürfe die dem Mitgliedstaat erteilte Ermächtigung nicht so verstanden werden, daß sie gestatte, von denjenigen eine Abgabe zu erheben, die — wie die Verwender — von keinerlei Werterhöhungen profitiert hätten.

Die Verordnung Nr. 834/74 habe zwar den Mitgliedstaat zur Bekämpfung von Spekulationen zu ermächtigen beabsichtigt; der Mitgliedstaat habe aber nur die Zuckerbesitzer, die tatsächlich in der

Lage gewesen seien zu spekulieren, erfassen dürfen und damit nicht die Verwender. Die von den Zucker verwendenden Industrieunternehmen hergestellten Erzeugnisse würden nach Preislisten verkauft, die sich nicht täglich änderten. Die Verarbeitungsindustrie, vor allem die Großindustrie, sei sehr häufig durch Vertriebsverträge über Sukzessivlieferungen zu im voraus festgelegten Preisen mit ziemlich langer Laufzeit gebunden. Eine Abgabe auf die Vorräte zu erheben, die für eine zu vereinbarten Preisen bereits verkaufte Produktion bestimmt seien, komme der Verletzung bereits entstandener Ansprüche und der Täuschung einer berechtigten Erwartung gleich.

Die vom Unternehmen Rey Soda vertretene Auslegung sei mit den Bestimmungen der Verordnungen Nr. 769/68 und 1344/71 vereinbar. Die frühere Praxis habe Präzedenzwert für die Auslegung der beanstandeten Vorschriften.

Die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlange, daß die kritisierten Bestimmungen in dem am wenigsten strengen Sinne ausgelegt werden. Von den verschiedenen Bedeutungen, die die ihnen beigemessen werden könnten, sei nur die anzuerkennen, die mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts vereinbar sei. Insbesondere sei davon auszugehen, daß ihr Verfasser den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz habe wahren wollen und daher nicht beabsichtigt habe, die Erhebung einer Abgabe auf die Arbeitsbestände zu gestatten, die dem Normalbedarf der verarbeitenden Industrieunternehmen entsprächen. Die Organe hätten bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse darüber zu wachen, daß die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegten Belastungen nicht das Maß überstiegen, das erforderlich sei, damit die Verwaltung die ihr gesteckten Ziele zu erreichen vermag (*Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof*, 5/73 — Slg. 1973, 1091).

Das Unternehmen Rey Soda erinnert an die Maßnahmen, die die Gemeinschafts-

organe angesichts der Warenverknappung auf dem Markt vor dem Erlaß der Verordnung Nr. 834/74, nämlich während des Sommers und Herbstes 1973, konkret angewandt hätten. Keine dieser Maßnahmen habe jedoch zur Erhebung einer Abgabe auf die Bestände, noch weniger auf die Arbeitsbestände, ermächtigt.

Um den Zuckerverwendern zugunsten der Zuckerrübenerezeuger eine Zahlung aufzuerlegen, wäre eine — sicherlich schwierige — Überprüfung zum Zwecke der Feststellung erforderlich gewesen, ob die Bestandserhöhungen nicht etwa durch andere höhere Belastungen aufgezehrt worden seien, die der Unternehmer habe verkraften müssen. Die Verwender hätten aus dem Spiele bleiben müssen, zumal einerseits die Verarbeitungskosten gestiegen und andererseits die Verbraucherpreise durch die zu der Zeit geltenden italienischen Bestimmungen im wesentlichen gestoppt worden seien.

Das Unternehmen Rey Soda gelangt zu dem Schluß, daß die Verwirklichung der angestrebten Ziele und die Relation zwischen Zweck und Mitteln geboten hätten, die kritisierte Vorschrift in dem Sinne auszulegen, daß sie nur die Vorräte bei den Herstellern und Groß- oder Einzelhändlern erfasse. Sie hätten jedoch nicht zu einer Auslegung dahin berechtigt, daß diese Vorschrift auch die normalen Warenvorräte erfasse, welche die Verwender zur Deckung ihres Unternehmensbedarfs bilden müßten.

b) Zur Gültigkeit des Artikels 6 der Verordnung Nr. 834/74

Erklärungen der Kommission und der Italienischen Republik

i) Zuständigkeit

Die Kommission weist darauf hin, daß sie nach Artikel 155 die Befugnisse auszuüben habe, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften übertrage. Das sogenannte Verwaltungsausschußverfahren gehöre zu

den Bedingungen, von denen der Rat die Ausübung gewisser ihr übertragener Befugnisse abhängig gemacht habe.

Die *Italienische Republik* bemerkt, nach der zweiten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 1009/67 sei eines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik auf dem Zuckersektor, „den Zuckerrübenherzeugern der Gemeinschaft die Beibehaltung ihrer Beschäftigung und ihres Lebensstandards zu gewährleisten“.

Nach Auffassung der Kommission und der Italienischen Republik bilden die Artikel 37 Absatz 2 und 38 der Verordnung Nr. 1009/67 sowie Artikel 11 der Verordnung Nr. 206/68 eine gültige Rechtsgrundlage für die angefochtene Bestimmung: Es handele sich um im Rahmen des Artikels 37 Absatz 2 beschlossene Durchführungsmaßnahmen. Die Kommission sei daher berechtigt gewesen, diese Maßnahmen zu erlassen (*Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide/Köster*, 25/70 — Slg. 1970, 1172).

Die Kommission weiß nicht, welches andere Vertretungsorgan außer dem Verwaltungsausschuß hätte angehört werden sollen. Der „demokratische Aufbau der Gemeinschaftsrechtsordnung und der Ordnung der Mitgliedstaaten“ wäre nicht besser geschützt worden, wenn der Rat die Verordnung beschlossen hätte.

Um eine geordnete Marktversorgung sicherzustellen, habe sie, geleitet von der Zielsetzung des Artikels 39 Buchstabe b des Vertrages und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, der Zuckerrübenherzeugung in Italien neuen Auftrieb zu geben, beschlossen, den Nutzen aus den Werterhöhungen auch den Zuckerrübenherzeugern zugute kommen zu lassen.

ii) Diskriminierung

Die Kommission erkennt nicht, worin vorliegend die Diskriminierung bestehen solle; zu diesem Begriff verweist sie auf die Rechtssache 13/63 (*Italien/Kommission*, Slg. 1963, 357).

Die unterschiedliche Behandlung Italiens im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten habe sich daraus erklärt, daß die Kommission in Ansehung dieser Länder nur wegen der Störungen besorgt gewesen sei, welche die 7%ige Erhöhung des Interventionspreises für Zucker für das neue Zuckerwirtschaftsjahr auf dem Markt habe hervorrufen können, während die Lage in Italien viel ernster gewesen sei.

Darüber hinaus sei die Lage, die in Frankreich vor drei Jahren bestanden und die zum Erlaß der Kommissionsverordnung Nr. 1344/71 geführt habe, nicht mit derjenigen in Italien zu vergleichen. Im Jahre 1974 sei eine erhebliche Zuckerknappheit im Weltmaßstab und in der Gemeinschaft zu verzeichnen gewesen. Italien sei einer der Staaten, deren Marktversorgung ernsthaft Sorgen bereite habe und noch bereite. Dagegen habe es 1971 in Frankreich, dem größten Zuckerhersteller der Gemeinschaft, einen beträchtlichen Überschuß gegeben.

Sie habe *im voraus* einschreiten müssen und nicht abwarten dürfen, bis die Störungen aufgetreten seien. Um ihr Verhalten beurteilen zu können, müsse man sich in die Lage zu jener Zeit, also Anfang 1974, versetzen. Eine solche Lage sei absolut neu gewesen, denn vorher habe es stets Überschüsse in der EWG gegeben. Niemand habe zu der Zeit eine Verknappung und einen starken Anstieg der Preise auf dem Weltmarkt befürchtet.

iii) Begrenzung auf 500 kg

Die Festlegung einer Grenze von 500 kg sei deshalb gerechtfertigt gewesen, weil sich die darunterliegenden Bestände nicht hätten kontrollieren lassen. 500 kg sei gerade eine Menge gewesen, welche die italienische Verwaltung noch hätte kontrollieren können.

Nach Auffassung der *Italienischen Republik* liegt es insoweit auf der Hand, daß eine Mindestmenge habe vorgeschrieben werden müssen, unterhalb deren die

Lagerung keine schweren Störungen oder eine übersteigerte Werterhöhung habe bewirken können. Auf der anderen Seite habe die Festsetzung der Mindestmenge von 500 kg auch dem Erfordernis entsprochen, Italien wirksame Kontrollen der Erfüllung der aufgestellten Verpflichtung zu ermöglichen. Die Zweifel an der 500-kg-Grenze werfen nach Ansicht der Italienischen Republik offensichtlich eine Frage der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns auf. Der Gerichtshof sei aber nicht befugt, eine solche Frage zu entscheiden.

Sie fügt hinzu, Artikel 1 der Verordnung Nr. 1495/74 stelle das Instrument zur Durchführung der in Artikel 6 der Verordnung Nr. 834/74 genannten Maßnahme dar und habe daher keine zusätzliche Begründung zu der des Artikels 6 benötigt.

iv) „*Vacatio legis*“ und Rückwirkung

Die Kommission ruft die Daten des Inkrafttretens der einzelnen Verordnungen ins Gedächtnis und bemerkt, daß von einer unzureichenden „*vacatio legis*“ nicht gesprochen werden könne. Der Ordnungsgeber habe weit im voraus denen eine Verpflichtung auferlegt, die zwei Monate und 22 Tage später im Besitz von erheblichen Zuckerbeständen sein würden.

Für die *Italienische Republik* bedeutet das Infragestellen der Dauer der „*vacatio legis*“ einen unzulässigen Versuch, die Rechtmäßigkeit der Vorschriften überprüfen zu lassen. Weder die Gemeinschaftsregelung noch das *decreto legge* Nr. 255 habe rückwirkende Kraft. Ferner untersage weder das Gemeinschaftsrecht noch die italienische Rechtsordnung, in einen innerstaatlichen Rechtssetzungsakt, der nicht dem Strafrecht angehöre, Bestimmungen aufzunehmen, die sich auch auf die Vergangenheit bezögen.

Die Kommission trägt vor, sie habe nicht versucht, zwischen verdienstvollen Berufs-

gruppen (Zuckerrübenherzeuger) und Berufsgruppen ohne Verdienste (Zuckerverwender) zu unterscheiden. Sie sei bemüht gewesen, die geordnete Versorgung auf dem Zuckermarkt der Gemeinschaft sicherzustellen, indem sie die geltenden Bestimmungen durch besondere, auf eine bestimmte Situation — wie die in Italien — anwendbare Maßnahmen ergänzt habe. Sie hätte eine Abgabe auf die Zuckerbestände erheben können, habe aber vorgezogen, dem von den sozialen und wirtschaftlichen Zielen des Artikels 39 des Vertrages vorgezeichneten Wege zu folgen und auch den Zuckerrübenherzeugern einen Teil der von den Zuckereinlagern in Anspruch genommenen Vorteile zu sichern, um damit den Zuckerrübenanbau zu beleben.

Sie betont, daß der Zuckermarkt im Unterschied zum Markt anderer Agrarerzeugnisse auf das verarbeitete Produkt, den Zucker selbst, und nicht auf das landwirtschaftliche Rohprodukt, die Zuckerrübe, ausgerichtet sei. Die Erzeuger könnten die Zuckerrübe nicht lagern und von den Preiserhöhungen nur in Form einer Erstattung in Höhe des Wertzuwachses des verarbeiteten Erzeugnisses profitieren.

Sie habe gewußt, daß, wenn sie eine für die Sicherstellung der geordneten Marktversorgung bestimmte Zahlung vorschreibe, der Ertrag aus dieser Zahlung in Ermangelung einer ausdrücklichen Bestimmung vom italienischen Fiskus vereinnahmt werde. Die Zuweisung der Beträge an den Staat oder deren Zahlung an die Zuckerrübenherzeuger habe aber die Verwirklichung des gesteckten Zieles, nämlich die Sicherstellung der geordneten Marktversorgung, nicht aufs Spiel gesetzt. Geleitet von den Vertragszielen habe sie es für erforderlich gehalten, den landwirtschaftlichen Erzeugern Italiens den Nutzen aus der Erhöhung der Zuckerpreise zu sichern.

Wären die Zuckerverwender von der Zahlung der Werterhöhungen befreit worden, so hätte bei der italienischen Marktlage das angesteuerte Ziel leicht durch

fiktive Verkäufe seitens der Zuckerhersteller zu deren Gunsten vereitelt werden können.

Sie sei davon in Kenntnis gesetzt worden, daß die Verwender Masseneinkäufe auf den Märkten unternähmen, was zu einem ernsthaften Schaden für die Verbraucher hätte führen können. Denn obgleich seit März Maßnahmen angekündigt worden seien, hätten die Verwender nicht aufgehört, Zucker einzulagern, bis einschließlich die von ihnen gehorteten Mengen die des vorangegangenen Jahres um 400 % überstiegen hätten. Die Befreiung hätte im Falle von Dringlichkeitsmaßnahmen ihre Berechtigung gehabt, doch sei sie hier nicht vertretbar gewesen, da die für die Vorräte zu leistende Zahlung so lange vorher bekanntgemacht worden sei, daß die Händler ihr bei der Festsetzung der Preise für ihre nach dem 1. Juli 1974 zu verkaufenden Waren noch hätten Rechnung tragen können.

Denen, die nach dem 1. Juli 1974 zu verkaufende Erzeugnisse aus Zucker der letzten Wirtschaftsjahre hergestellt hätten, wäre daher bereits wegen dieses Umstands im Verhältnis zum Preis des verarbeiteten Zuckers eine wesentliche Erhöhung zugute gekommen; denn sie hätten bei der Festsetzung des Verkaufspreises für das nach dem 1. Juli 1974 zu liefernde Erzeugnis die zu diesem Zeitpunkt eintretende Erhöhung des Zuckerpreises berücksichtigen können. Der normal verständige und umsichtige Hersteller hätte damit rechnen müssen, daß die Gemeinschaft bestimmt einschreiten werde, und daher die Preise auf der Grundlage des Zuckerpreises ab 1. Juli 1974 festsetzen müssen.

In der zur Zeit des Erlasses der Verordnungen Nr. 769/68 und 1344/71 bestehenden Situation sei es wegen der Dringlichkeit ausgeschlossen gewesen, nationale Maßnahmen zu ergreifen, welche die Erreichung der angestrebten Ziele hätten sicherstellen können. Vorliegend seien die gemeinschaftlichen Maßnah-

men aber lange vorher, am 5. April 1974, getroffen worden, und es sei zweckmäßig erschienen, es Italien zu überlassen, die in den Gemeinschaftsbestimmungen bereits klar umschriebenen Maßnahmen durch nationale Vorkehrungen noch zu verdeutlichen.

Erklärungen des Unternehmens *Rey Soda*

i) Zuständigkeit der Kommission

Das Unternehmen *Rey Soda* untersucht die Rechtsgrundlagen der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker und die Aufteilung der Befugnisse zwischen dem Rat, der Kommission, den Hilfseinrichtungen und der inländischen Verwaltung.

Es bemerkt, Artikel 155 des Vertrages sei auf die Agrarmarktregeln anwendbar (*Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide/Köster*, Slg. 1970, 1161; *Merkur/Kommission*, Slg. 1973, 1055).

Auf den Agrarmärkten müsse es sich darum handeln, daß die Kommission die vom Rat erlassenen Regeln durchführe, und nur darum. Die Erteilung der Durchführungsbefugnis setze eine vorherige Regelung des Rates voraus, in der die Grundnormen festgelegt seien.

Da die Durchführung der vom Rat aufgestellten Vorschriften auch die Grenze der der Kommission übertragenen Zuständigkeit bilde, sei sie restriktiv zu verstehen. Eine Überschreitung dieser Grenze beeinträchtige das Gleichgewicht der Gewalten und die Einhaltung der Zuständigkeiten, die eine durch den Vertrag geschaffene „grundlegende Garantie“ darstellten.

Die Übertragung von Befugnissen sei immer dann zulässig, wenn sie das Gleichgewicht der Gewalten innerhalb der Gemeinschaft nicht störe (*Meroni/Hobe Behörde*, Slg. 1958, 11, 44).

Doch sei es ausgeschlossen, daß die Kommission die Zuständigkeiten, die ihr

besonders übertragen worden seien, ändern, von ihnen abweichen oder ganz mißachten dürfe (*Deutsche Tradax GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide*, 38/70 — Slg. 1971, 145, 155, Schlußanträge 160).

Die Vorschrift des Artikels 42 des Vertrages zeige, daß der Rat bei der Schaffung einer europäischen Marktorganisation entscheiden könne, ob das Verbot von Beihilfen ganz oder zum Teil anwendbar sei. Nur der Rat „kann ... genehmigen, daß Beihilfen gewährt werden“. Er könne der Kommission einen Teil seiner Zuständigkeiten übertragen; die zugewiesene Befugnis müsse sich aber auf die Durchführung der von ihm aufgestellten Grundnormen beschränken.

Eine Beihilfe oder Subvention sei eine Geld- oder Sachleistung, die einem Unternehmen zu dessen Unterstützung gewährt werde und die außerhalb des Entgelts liege, welches der Käufer oder Verbraucher für die von dem betroffenen Unternehmen produzierten Güter oder Dienstleistungen entrichte (*De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Limburg/Hohe Behörde*, 30/59 — Slg. 1961, 3).

Es spiele keine Rolle, ob die Zahlung aus Mitteln gewährt werde, die aus einer Abgabe oder einem Beitrag stammten, welche ein besonderes einzelstaatliches Gesetz bestimmten Personen auferlege.

Was die finanziellen Lasten angehe, so stehe jede Entscheidung über ihre Festsetzung dem Ministerrat zu. Der Rat dürfe der Kommission nur Durchführungsbefugnisse übertragen.

Die Auferlegung finanzieller Lasten sei nach der Rechtspraxis der Mitgliedstaaten ein Vorrecht des Parlaments und nicht der Exekutive. Nach der Logik des Gemeinschaftssystems könne die Kommission als das technokratische Organ nicht befugt sein, auf diesem Gebiet Recht zu setzen. Das einzige Beschlußorgan, das hierzu in der Lage sei, sei zwangsläufig der Rat.

Wegen der Zuständigkeit der innerstaatlichen Verwaltungen verweist das Unternehmen Rey Soda auf die Rechtssache 31/64 (Strafverfahren *Galli* — Slg. 1975, 47). Das Problem habe sich gestellt, als die Kommission, der vom Rat gewisse Befugnisse übertragen worden seien, die Mitgliedstaaten habe ermächtigen wollen, im Rahmen dieser Befugnisse tätig zu werden. In diesem Fall hätten solche Ermächtigungen aus Achtung vor dem politischen Willen des Rates nicht gestattet werden können: *Delegatus delegare non protest*. Aus der Anwendung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Fall folge, daß Artikel 37 der Grundverordnung nur eine sehr eingeschränkte Bedeutung habe und die Bestimmungen des Artikels 6 der Verordnung Nr. 834/74 nicht habe rechtfertigen können.

Artikel 37 Absatz 2 erwähne nämlich nicht einfach irgendeine Störung, sondern stelle auf die möglichen Störungen auf dem Zuckermarkt

- infolge von Veränderungen des Preisniveaus,
- beim Übergang von einem Zuckerwirtschaftsjahr zum anderen

ab.

Artikel 37 Absatz 2 beziehe sich nicht auf die Preisschwankungen, sondern einzig und allein auf die Veränderungen des Niveaus der Gemeinschaftspreise.

Die Kommission sei nicht berechtigt, Maßnahmen gegen Störungen anderen Ursprungs, wie die infolge der übersteigerten Lagerung oder der Abwertung der sogenannten „grünen Lira“, zu ergreifen oder Maßnahmen zu treffen, durch die finanzielle Lasten auferlegt würden.

Es treffe zwar zu, daß der Rat bei der Durchführung des Artikels 37 Absatz 1 eine Abgabe auf die Lagerbestände vorgeschrieben habe, wobei er die Arbeitsbestände der Zucker verwendenden Unternehmen ausgenommen habe; er sei aber, soweit ihm auf dem Gebiet der Abgaben Kompetenzen zuerkannt werden könn-

ten, zur Auferlegung dieser finanziellen Last befugt gewesen.

Außerdem habe Artikel 37 Absatz 2 der Kommission nicht die Befugnis verliehen, den Abgabenertrag für eine Beihilfe zugunsten der Zuckerrübenanbauer vorzusehen. Die fragliche Beihilfe sei in keiner Norm der Grundverordnung vorgesehen gewesen. Dagegen habe der Rat durch Artikel 34 der Grundverordnung Italien ausnahmsweise ermächtigt, gewisse Beihilfen zu gewähren, jedoch nur bis zu einer ganz bestimmten Höhe. Der Kommission seien keinerlei Durchführungsbefugnisse eingeräumt worden.

Die Bezugnahme der Verordnung Nr. 834/74 auf Artikel 37 Absatz 2 ermächtigte die Kommission nur, bloße Durchführungsbestimmungen zu den vom Rat erlassenen Vorschriften — wie die Bestimmungen des Artikels 2 dieser Verordnung — zu erlassen.

Dies werde durch die Verordnung Nr. 1344/71 bestätigt, die sich nicht auf Artikel 37 Absatz 2 der Grundverordnung beziehe.

Das Unternehmen untersucht sodann die in der beanstandeten Verordnung genannten weiteren Verordnungen des Rates und folgert, daß die Kommission kein Recht gehabt habe, die Vorschriften des Artikels 6 zu erlassen.

Es erklärt schließlich, die beanstandete Bestimmung verstoße gegen die Kompetenzverteilung zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten. Messe man Artikel 6 Absatz 1 Satz 2 nur beispielhaften Charakter und keine allgemeine Bedeutung bei, was der Formulierung „insbesondere“ und dem gesamten Wortlaut des Absatzes 1 zu entnehmen sei, so habe Artikel 6 den italienischen Staat zu einer beliebigen Handlung ermächtigt. Es sei nicht auszuschließen, daß die Kommission dies tatsächlich beabsichtigt habe; eine solche Absicht sei aber sicher unstatthaft (s. die vorerwähnte Rechtsache *Galli*).

ii) Rechtswidrigkeit der beanstandeten Rechtsnormen wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots

Das Unternehmen Rey Soda geht auf die Lage im Frühjahr 1974 ein, als gewisse Wirtschaftsunternehmen durch den Preisanstieg dazu ermutigt worden seien, Zucker in Mengen einzulagern, welche den normalen Bedarf überstiegen. Dann befaßt sich Rey Soda mit den Maßnahmen, die der nationale Gesetzgeber in ähnlicher Situation während des Zweiten Weltkriegs ergriffen hat, und zitiert das Urteil der Corte di Cassazione vom 14. Februar 1942:

„Es wäre falsch, einem Großhändler vorzuwerfen, er entziehe dem inländischen Verbrauch Waren, nur weil er im Besitz einer bestimmten Warenmenge angetroffen worden ist. Der Tatrichter... hat die Umstände des Falles in ihrer gesamten Folge, ihrem ganzen Umfang und all ihren Entwicklungsstadien zu untersuchen, um daraus eine genaue und vollständige Kenntnis der Tätigkeit im ganzen zu gewinnen.“

Die Kommission habe dagegen

- a) einen Spekulanten, der ganz erhebliche Zuckermengen aufgekauft habe, nur um aus dem Preisanstieg Nutzen zu ziehen,
- b) einen kleinen Zucker verwendenden Handwerker, der ein paar Säcke in seinem Geschäft lagere, und
- c) die großen Verarbeitungsindustrien, die täglich gewaltige Zuckermengen verbrauchten,

gleichbehandelt.

Sie habe also verschieden gelagerte Sachverhalte gleichbehandelt.

Rey Soda prüft den Sachverhalt und stellt fest, man habe die hier vertretenen Zucker verwendenden Unternehmen in keiner Weise der Spekulation verdächtigen können.

Den von der Cassa Conguaglio Zucchero für die Süßwarenunternehmen vorgeleg-

ten Zahlen entnimmt Rey Soda, daß die eingelagerten Zuckermengen einem kaum länger als vier Wochen reichenden Vorrat dargestellt hätten, der bei vielen Unternehmen sogar noch geringer gewesen sei als etwa im vorangegangenen Jahr.

Die Vorschriften über die Einschränkung der Lagerung hätten den natürlichen Aufgaben der Herstellungsunternehmen entsprochen. Hingegen hätten sie sich auf die Verwendungsunternehmen ganz entgegengesetzt ausgewirkt, nämlich gegen deren Aufgaben als Abnehmer und gegen die Umsicht, die bei der Leitung derartiger Unternehmen normalerweise an den Tag zu legen sei.

Dieser Sachlage hätten die Organe bei Erlaß der Verordnungen Nr. 1344/71 und 769/68 Rechnung getragen. Wenn die Kommission außerdem wirklich eine bestimmte Werterhöhung habe berücksichtigen wollen, dann hätte sich die Abgabe nur aus den einzelnen Rohstoffpreisen errechnen dürfen.

Für die Herstellungsunternehmen habe die Abgabe eine Last bedeutet, die sie leicht hätten abwälzen können. Ganz anders habe es sich bei den Verarbeitungsunternehmen verhalten. Diesen sei die Abwälzung der Abgabenzahlung „nach unten“ weder erlaubt noch praktisch möglich gewesen.

Die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte habe sich also nicht nur vom formalen Standpunkt aus, sondern auch und vor allem bei den praktischen Auswirkungen gezeigt. Die Entrichtung der Abgabe sei für die Herstellungsindustrie vollkommen tragbar gewesen, für die Verarbeitungsindustrie aber ganz und gar nicht.

Das Unternehmen Rey Soda gelangt bei der Beurteilung des decreto legge Nr. 255 vom 8. Juli 1974 zu folgendem Schluß:

— Die Maßnahmen des decreto legge seien entweder ohne Ermächtigung durch die Gemeinschaft getroffen worden oder

- diese Ermächtigung sei von einem unzuständigen Organ erteilt worden oder
- die Ermächtigung sei zwar vom zuständigen Organ, aber unter Verletzung der Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts erteilt worden.

c) Zu den Wettbewerbsregeln (Elfte Frage)

Die *Italienische Republik* und die *Kommission* vertreten die Auffassung, die Wettbewerbsvorschriften könnten nur dann zum Zuge kommen, wenn eine Vereinbarung zwischen Unternehmen, zumindest aber aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen oder ein Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung nachgewiesen sei.

Das Unternehmen *Rey Soda* bemerkt, die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schütze, sei eines der Hauptziele der Gemeinschaft.

Auf dem Zuckersektor spiele sich der Wettbewerb in engeren Grenzen ab als in anderen Wirtschaftsbereichen. Einer der Gründe hierfür sei die ausgedehnte Kartellbildung auf diesem Sektor. Die im Anschluß an Artikel 6 der Verordnung Nr. 834/74 getroffene Regelung verschlechtere die Wettbewerbsbedingungen auf dem Zuckermarkt aber noch mehr.

Rey Soda führt aus, die beanstandete Vorschrift habe den Wettbewerb zwischen Zucker verwendenden Unternehmen verschiedener Größenordnung verfälscht.

Denn von den Unternehmen, deren notwendige Vorräte 500 kg nicht überschritten und die keine größere Menge lagerten, würde keine Abgabe verlangt; sie befänden sich daher in einer günstigeren Wettbewerbslage als die Unternehmen, welche für den 500 kg übersteigenden Teil ihrer Vorräte abgabepflichtig seien.

Auf der anderen Seite hätten die angegriffenen Maßnahmen den Wettbewerb

zwischen den verarbeitenden Industrieunternehmen Italiens, etwa den Süßwarenherstellern, einerseits und den Unternehmen, die Waren aus anderen Mitgliedstaaten absetzen, andererseits verfälschen können. Die umstrittene Abgabe sei nämlich nur an die in Italien gebildeten Vorräte geknüpft.

Schließlich wirkten sich die Rechtsnormen auf den Wettbewerb zwischen Zuckerherstellern und Zuckerverwendern im Gemeinsamen Markt aus.

Den Herstellern sei die Abwälzung der mit der streitigen Abgabe verbundenen finanziellen Last auf die Verwender um so leichter gefallen, als die im Jahre 1974 in Italien aufgetretene Zuckerknappheit und die Notwendigkeit, für die Fortsetzung der Produktion Zucker zu besitzen, die Position der Zucker verwendenden Unternehmen gegenüber den Herstellern noch weiter geschwächt hätten.

Nach der Agrarregelung des Vertrages sei eine Abgabe, die Wettbewerbsverzerrungen hervorrufe, nur gestattet, wenn sie sich auf die Herstellung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder den Handel mit ihnen beziehe. Darunter falle aber nicht der einfache Besitz eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses, wenn es in keiner Weise in den Handel gebracht werde und auch nicht gebracht werden solle. Soweit die Verordnung Nr. 834/74 auch die nicht für den Handel bestimmten Zuckerbestände der Verwendungsunternehmen mit der umstrittenen Abgabe belege, stelle sie keine Gemeinschaftsregelung über die „Landwirtschaft“ dar.

Die Rechtmäßigkeit der Kommissionsverordnung sei demnach im Hinblick auf die Wettbewerbsregeln des Artikels 3 Buchstabe f sowie der Artikel 85 und 94 des Vertrages zu beurteilen.

Aber auch im Lichte der im Agrarsektor geltenden Wettbewerbsregelung zeige sich die Rechtswidrigkeit dieser Verordnung. Auch wenn man einmal annehme,

die Kommission habe einige der Ziele des Artikels 39 verwirklichen wollen, so hätten die angewandten Mittel aber jedenfalls ganz außer Verhältnis zu den Zwecken gestanden, die zu erreichen sie sich vorgenommen habe.

d) *Zur Auslegung des Begriffs „Werterhöhung“ (Letzte Frage)*

Erklärungen der Kommission

Die Kommission trägt vor, nach dem Wortlaut der Verordnung Nr. 834/74 sei unter „Werterhöhung“ eindeutig die in italienischen Lire ausgedrückte Erhöhung des Wertes eines Erzeugnisses zu verstehen, deren Ursachen mit der Tätigkeit der Wirtschaftsteilnehmer nichts zu tun hätten und die sich insbesondere aus der Anwendung des Umrechnungskurses für die italienische Lira im Zuckersektor zum 1. Juli 1974 ergeben habe.

Auch wenn aus Artikel 6 dieser Verordnung nicht zwingend hervorgehe, wie die Werterhöhung zu berechnen sei, so habe die Bestimmung doch eine Grenze gesetzt, welche die italienischen Behörden nicht ohne eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts hätten überschreiten können. Denn diese hätten bei der Auferlegung der Zahlungen zugunsten der Zuckerrübenzeuger keinen Betrag festsetzen dürfen, der die Werterhöhung übersteige.

Was die für die Berechnung der Werterhöhung anzuwendende Methode angehe, so hätten die italienischen Behörden im Hinblick auf die Zielsetzungen des Artikels 6 nicht unbedingt auf die Gemeinschaftspreise abzustellen brauchen, sondern die Preise heranziehen können, zu denen die Handelsgeschäfte abgeschlossen worden seien.

Die Kommission schlägt vor, die letzte Frage wie folgt zu beantworten:

„Die Bestandswerterhöhung des Artikels 6 der Verordnung Nr. 834/74 konnte auf der Grundlage der auf dem italienischen

Zuckermarkt praktizierten Verkaufspreise frei Fabrik ermittelt werden.“

Für das Unternehmen *Rey Soda* ist „Werterhöhung“ ein zur Zeit gängiger Begriff hauptsächlich zur Bezeichnung eines unverdienten Gewinns. Falls eine Werterhöhung eingetreten sei, so hätte allein die Zuckerindustrie und nicht die Verwender, also die Zuckerabnehmer, davon profitieren können.

Der Begriff „Werterhöhung“ bezeichne den Unterschied zwischen dem ursprünglichen Preis einer Ware und ihrem Wert zu einem späteren Zeitpunkt. Dieser Wertzuwachs stelle immer eine Beziehung zwischen zwei verschiedenen, genau feststehenden Zeitpunkten dar. Der Anfangszeitpunkt könne durch Vorschriften willkürlich bestimmt werden. Sei insoweit kein Datum festgelegt, so sei dieser Zeitpunkt der Moment, in dem die betreffende Ware in den Besitz der abgabepflichtigen Person gelange. Wenn nichts weiter angegeben sei, sei der Endzeitpunkt der, in dem die Ware veräußert werde.

Die Gemeinschaftsregelung scheinne mit dem Datum für die Erhebung der Bestände den Endzeitpunkt anzugeben. Dagegen enthalte sie weder einen stillschweigenden noch einen ausdrücklichen Hinweis auf den Anfangszeitpunkt. Daraus ergebe sich, daß dieser Moment der sei, in dem der Besitzer die Ware erworben habe, so wie es auch im innerstaatlichen Abgabenrecht in der Regel vorgesehen sei.

Diese Regelung begünstige auf einem Markt mit steigenden Preisen die Einlagerer, die lange zuvor mit der Ansammlung von Vorräten über ihren Normalbedarf hinaus begonnen hätten. Hingegen benachteilige sie die Unternehmen, die ihre Vorräte in einem bescheidenen Rahmen gehalten hätten, indem sie diese durch häufige, aber eingeschränkte Ankäufe aufgefüllt hätten.

Eine solche Regelung verstoße gegen das gemeinschaftsrechtliche Verbot von Dis-

kriminierungen im weitesten Sinne. Genauer, sie verletze den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit.

Die Finanzwissenschaft unterscheide zwischen der monetären und der realen oder wirtschaftlichen Werterhöhung. Die einzigen Werterhöhungen, die von einer Abgabe erfaßt werden dürften, seien im allgemeinen die wirtschaftlichen.

Im vorliegenden Fall seien die monetären Werterhöhungen berücksichtigt worden. Eine Abgabe für eine solche Werterhöhung treffe nicht das Einkommen des Unternehmers, da dieser keinen effektiven Vermögenszuwachs erlangt habe. Eine derartige Abgabe konfisziere vielmehr die Vermögenssubstanz in Höhe eines Geldbetrags, der im wesentlichen der scheinbaren Werterhöhung entspreche. Die Kommission dürfe aber keine Abgabe beschließen, die sich als eine Einziehung von Vermögensgegenständen auswirke. Dies werde durch Artikel 222 des Vertrages bestätigt.

Nur äußerst hilfswiese trägt *Rey Soda* vor, daß Italien die durch die Kommissionsverordnung Nr. 834/74 gezogenen Grenzen überschritten habe. Gemäß der — dunkel formulierten — siebten Begründungserwägung zu dieser Verordnung hätte der italienische Staat wohl nur die in der Gemeinschaft geltenden Interventionspreise für Zucker zugrunde legen dürfen. Die italienische Regierung habe die Abgabe indessen unter Bezugnahme auf die inländischen Preise berechnet, ohne die Gemeinschaftspreise zu berücksichtigen.

III — Mündliches Verfahren

Die Rechtsanwälte *Capelli* und *Ubertazzi* haben in der Sitzung vom 17. September 1975 als Vertreter des *Unternehmens Rey Soda* und der *Streithelfer dieser Partei* die folgenden vier Gesichtspunkte hervorgehoben:

1. Wegen des klaren Verbots des Artikels 34 der Grundverordnung habe die Kommission den italienischen Zuk-

kerrübenerzeugern keine Geldbeträge — aus welchem Rechtsgrund auch immer — bewilligen dürfen. Mit dem Erlaß des Artikels 6 der Verordnung Nr. 834/64 habe sie sich eine Befugnis angemäÙt, die ihr nicht zugestanden habe.

2. Billige man der Kommission die Befugnis zu, von allen italienischen Bürgern, die sich in einer ganz bestimmten Lage befinden, eine Abgabe zu erheben oder die Erhebung zu gestatten, so stelle dies die schwerste Verletzung der Grundprinzipien dar, auf denen die Europäische Gemeinschaft beruhe.
3. Mit der Abgabe für die Werterhöhung habe das Ziel nicht erreicht werden können, das sich die Kommission gesetzt habe, nämlich die Vorratsbildung und die Erhöhung der Zuckerpreise in Italien zu verhindern. Die Abwertung der italienischen Lira habe sich trotz der Verordnungen des Rates bereits auf den Zuckerpreis ausgewirkt. Die Zuckerindustrien in den anderen Mitgliedstaaten hätten Kristallzucker auf dem italienischen Markt nur zu den europäischen Marktpreisen anbieten können. Sie hätten die Abwertung der Lira bereits in diese Preise einrechnen müssen, ohne sich noch um die von der Kommission für den italienischen Markt getroffenen Maßnahmen zu kümmern. Kristallzucker werde nämlich zum großen Teil aus den anderen Ländern der Gemeinschaft nach Italien eingeführt. Die italienische Zuckerindustrie habe daher nicht daran interessiert sein können, diesen Zucker einzulagern, um ihn im Juli 1974 zu einem höheren Preis verkaufen zu können.
4. Da die Zucker verwendenden Unternehmen erst am 8. Juli 1974, nämlich eine Woche nach dem Ablauf der Frist für die Erhebung der Bestände, darüber Gewißheit gehabt hätten, ob sie die Abgabe zahlen mußten, hätte die übersteigerte Lagerung, falls es sie tatsächlich gegeben habe, nicht verhindert werden können. Den Unternehmen hätten die Höhe der Abgabe und

die Einzelheiten ihrer Erhebung so zur Kenntnis gelangen müssen, daß ihnen ein viel längerer Zeitraum nach der Erhebung der Bestände zur Verfügung gestanden hätte. Auf jeden Fall müßten die Zahlungspflichtigen vorher wissen, welche Abgaben sie zu entrichten hätten, und ungehindert sich noch darauf einstellen können.

Das Unternehmen Rey Soda hat die von der Kommission für das Jahr 1973 vorgenommene Schätzung der Zuckerbestände bei der Verwendungsindustrie bestritten. Der Gesamtbetrag von 20 000 t sei nur eine angenommene Zahl, die auch in den früheren Jahren verwendet worden sei. Um beurteilen zu können, ob die im Jahre 1974 gebildeten Vorräte übermäßig gewesen seien, hätte ermittelt werden müssen, ob sie eine Durchschnittsmenge an — für den Geschäftsbetrieb den Verwendungsunternehmen notwendigen — Arbeitsbeständen überschritten hätten.

Als Vertreter *Italiens* hat *Professor Braguglia* ausgeführt, auch wenn auf dem Gebiet der Abgaben und Beihilfen in der Landwirtschaft der Ministerrat ausschließlich zuständig sei, so spiele dies hier keine Rolle, da die Kommission nicht eigenmächtig finanzielle Maßnahmen ergriffen und aus eigener Machtbefugnis Beihilfen vergeben habe. Infolge der Maßnahmen des Rates, mit denen die Auswirkung der Lira-Abwertung auf dem italienischen Markt gehemmt worden sei, und infolge des Anstiegs der Gemeinschaftspreise um 7 % sei denen, die die Ware zu den alten Preisen erworben hätten, eine Werterhöhung von etwa 37 % zugute gekommen. Die Kommission habe mit ihrer Entscheidung, diese Werterhöhung teilweise den Zuckerrübenerzeugern zukommen zu lassen, eine Maßnahme zum Marktausgleich getroffen, die den infolge der Gemeinschaftsmaßnahmen entstandenen Belastungen habe entgegenwirken sollen.

Die Kommission habe dadurch, daß sie Italien zum Erlaß der nationalen Durchführungsmaßnahmen ermächtigt habe,

kein Gemeinschaftsprinzip verletzt. Der Grundsatz „*Delegatus non potes delegare*“ gelte nicht unbedingt für die modernen Institutionen und könne kein eigentliches gemeinschaftsrechtliches Prinzip sein.

Gegen das Argument, die Verwendungsindustrie habe im Unterschied zu der Herstellungsindustrie die finanzielle Last nicht „nach unten“ abwälzen können, hat Italien angeführt, daß seine Preisstoppmaßnahmen im Juli 1974 aufgehoben worden seien, so daß also auch die Verwendungsindustrie durch eine Erhöhung des Preises ihrer Erzeugnisse die Abgabe habe abwälzen können.

Herr *Maestripiéri* hat als *Bevollmächtigter der Kommission* die folgenden vier Gesichtspunkte vorgetragen:

1. Die Kommission sei aufgrund des Artikels 37 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 befugt gewesen, eine Abgabe auf die in Italien gelagerten Zuckerbestände einzuführen.

Der Rat habe bei der der Kommission erteilten Ermächtigung ausdrücklich eine weite Formulierung verwendet, und nur die Kommission sei infolge aufmerksamer und ständiger Beobachter der Märkte und dank der Methode raschen Eingreifens im Wege des Verwaltungsausschußverfahrens imstande, mit den unvorhergesehenen Änderungen der Marktlage fertig zu werden.

Die Auslegung der Kommission werde durch die Art, wie der Rat seine Rechtsetzungsbefugnis ausgeübt habe, „amtlich“ bestätigt:

Die Kommission habe in die Grundverordnung auf dem Milchsektor eine ähnliche Formulierung wie die des Artikels 37 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 aufnehmen wollen. Einige Vertreter des Sonderausschusses für die Landwirtschaft hätten sich dem aber geschlossen widersetzt. Sie hätten erklärt, daß sie den vorgeschlagenen Wortlaut nicht akzeptieren

könnten, weil zu den einzelnen, der Kommission übertragenen Handlungsmöglichkeiten auch die Erhebung von Abgaben auf die Milchpulverbestände zähle.

Artikel 1 der Verordnung Nr. 419/74 vom 18. Februar 1974 (ABl. L 49, S. 2) habe dann folgenden Wortlaut erhalten:

„Um zu verhindern, daß beim Übergang von einem Milchwirtschaftsjahr zum anderen auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse infolge von Preisänderungen Störungen auftreten, können nach dem Verfahren des Artikels 30 die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden.“

Maßnahmen zur Erhebung von Abgaben auf Milcherzeugnisse, die vor Beginn eines neuen Milchwirtschaftsjahres auf Lager gehalten wurden, können jedoch nur vom Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages beschlossen werden.“

Auf ihrer Sitzung am 26. und 27. Mai 1975 hätten sich die Agrarminister mit der Zuckerknappheit auf dem italienischen Markt befaßt. Der französische Minister habe erklärt, daß Frankreich über den für den Bedarf des italienischen Marktes erforderlichen Zucker verfüge, daß jedoch niemand vor dem 1. Juli, an dem die Preise um 15 % steigen sollten, verkaufen wolle. Die Minister seien der Ansicht gewesen, daß die Ankündigung der Abgabe auf die Bestände dem Zucker wieder den Weg auf die Märkte eröffnen würde. Es sei davon ausgegangen worden, daß diese Maßnahme von der Kommission getroffen werde.

Die von der Kommission vertretene Auslegung entspreche der ratio des Artikels 37 Absatz 2. Unter gewissen Umständen sei eine Zahlung wie die hier auferlegte das einzige wirksame Mittel, ohne das die der Kommission erteilte Ermächtigung jeden praktischen Wert verliere.

Diese Auslegung entspreche auch den früheren Gemeinschaftsverordnungen, insbesondere den Verordnungen Nr. 769/68 des Rates und Nr. 1344/71 der Kommission, sowie den Entscheidungen des Gerichtshofes. Der Gerichtshof habe Artikel 37 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67 und die Verordnung Nr. 769/68 des Rates bereits in der Rechtssache 5/71 *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat*) untersucht. Generalanwalt Roemer habe ausgeführt (Slg. 1971, 995 f.):

„Es ist also ganz allgemein von ‚erforderlichen Maßnahmen‘ die Rede, was nach zutreffender Ansicht auf einen Ermessensraum des Gesetzgebers hinweist.“

2. Die Kommission habe beschließen dürfen, daß die Zahlung den Zuckerrübenherzeugern zugute komme.

Der Rat habe mit Artikel 34 der Verordnung Nr. 1009/67, der eine Durchführungsbestimmung zu Artikel 42 des Vertrages sei, bestimmte innerstaatliche Beihilfen in gewissen Grenzen erlaubt. Die durch Artikel 6 der Verordnung Nr. 834/74 geschaffene Rechtslage sei ganz anders. Hier handele es sich um „verbundene Maßnahmen“ oder „verbundene Beihilfen“ in dem Sinne, daß die Gemeinschaft beschlossen habe, sie zu gewähren, und der Mitgliedstaat für die Finanzierung Sorge. Die Artikel 92 bis 94 und 42 des Vertrages gälten nicht für diese „verbundenen Maßnahmen“. Mit ihnen nehme die Gemeinschaft ihre Aufgabe der Regulierung eines Marktes wahr, und es sei im Rahmen des Artikels 40 Absatz 3 des Vertrages nur noch zu prüfen, ob die fragliche Ausgleichsmaßnahme unter die zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen falle.

3. Die Kommission habe die Zahlung allen Zuckerbesitzern, darunter auch den Verwendern, auferlegen dürfen.

Obleich im letzten Quartal des Zuckerwirtschaftsjahres wegen der besonderen Abschöpfungen bei der Ausfuhr kein Interesse mehr an der Zuckerausfuhr be-

standen habe, sei doch klar gewesen, daß es noch immer günstig gewesen sei, den Zucker zu den Preisen des Wirtschaftsjahres 1973/74 aufzukaufen und ihn bis zum 1. Juli 1974 auf Lager zu halten. Neben den für alle Mitgliedstaaten geltenden Maßnahmen der ersten drei Artikel der Verordnung Nr. 834/74 hätten für Italien Sondermaßnahmen getroffen werden müssen, und die einzige Maßnahme, welche die Versorgung hätte sicherstellen können, sei eben die Besteuerung der Bestandswerterhöhung gewesen.

Die Kommission hat den Unterschied zwischen dieser Situation und der, die zu den Verordnungen Nr. 769/68 des Rates und Nr. 1344/71 der Kommission geführt hat, betont.

Da sie die fragliche Maßnahme weit im voraus getroffen habe, sei diese insoweit nicht mit den Verordnungen aus den Jahren 1968 und 1971 zu vergleichen, die erst einige Tage vor Beginn des Zuckerwirtschaftsjahres erlassen worden seien.

Der Ernst der Lage auf dem italienischen Zuckermarkt sei der Grund dafür gewesen, daß sie die Arbeitsbestände der Verwender nicht von der Zahlung ausgenommen habe. Sie habe befürchtet, daß die Verbraucher keinen Zucker mehr bekämen; dies erklärte auch die Härte der Maßnahme. Sie frage sich, mit welchem Recht die Verwender von den durch die Lage auf dem italienischen Zuckermarkt bedingten Maßnahmen hätten ausgenommen werden sollen. Die Zuckerhersteller besäßen ebenso wie die Händler Betriebsvorräte. Weshalb solle nicht auch für sie die für die Verwender geforderte Befreiung von der Abgabe vorgesehen werden?

4. Die Kommission habe Italien nur mit der Erhebung der Abgabe betraut.

Die zu treffende Maßnahme sei deutlich angekündigt worden: Es habe sich um eine Zahlung zugunsten der Zuckerrübenherzeuger in den Grenzen der Bestandswerterhöhung zum 1. Juli 1974 behandelt.

Den nationalen Verwaltungen sei keine eigene Ermessensbefugnis eingeräumt, die ihnen gestattete, Maßnahmen zu ergreifen, die durch die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nicht mehr gedeckt würden (vgl. Generalanwalt Mayras in der Rechtssache 32/72, *Wasaknäcke/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* — Slg. 1972, 1189). Außerdem sei auf die Rechts-

sache *Westzucker*, insbesondere auf die Schlußanträge des Generalanwalts zu verweisen (Rechtssache 57/72 — Slg. 1973, 343).

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 1. Oktober 1975 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Die Pretura Abbiategrasso hat den Gerichtshof mit Beschluß vom 30. Januar 1975, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 19. Februar 1975, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung des Artikels 6 der Verordnung (EWG) Nr. 834/74 der Kommission (ABl. 1974 L 99, S. 15) in der durch die Kommissionsverordnungen (EWG) Nr. 1495/74 (ABl. L 158, S. 20) und Nr. 2106/74 (ABl. 1974 L 218, S. 52) ergänzten und geänderten Fassung ersucht.

- 2/3 Dem Vorlagebeschluß ist zu entnehmen, daß die Beantwortung der gestellten Fragen dem innerstaatlichen Gericht die Möglichkeit geben soll zu beurteilen, ob eine von der Cassa Conguaglio Zucchero erhobene Abgabe auf die beim Übergang auf das Zuckerwirtschaftsjahr 1974/75 vorhandenen Zuckerbestände der Zucker verwendenden Industrie Italiens mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Da die Abgabe auf die Zuckerbestände durch ein italienisches *decreto legge* unter Bezugnahme auf die vorerwähnten Kommissionsverordnungen eingeführt wurde, möchte das vorlegende Gericht mit der ersten Frage wissen, ob Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 834/74 in dem Sinne auszulegen ist, daß er den italienischen Staat nicht ermächtigt, den Zuckerverwendern finanzielle Lasten zugunsten der Zuckerrübenherzeuger aufzuerlegen.

- 4 Mit der zweiten Frage ersucht das nationale Gericht den Gerichtshof zu entscheiden, ob Artikel 6 rechtswidrig erlassen wurde, weil eine Belastung der nach der Ermächtigung statthaften Art vom Ministerrat ausdrücklich gebilligt werden müsse.

- 5 Da diese beiden Fragen eng zusammenhängen, sind sie gemeinsam zu beantworten.

Zu den ersten beiden Fragen

- 6 Die Kommission erließ Artikel 6 der Verordnung Nr. 834/74 aufgrund des Artikels 37 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 des Rates, der Grundverordnung für den Zuckersektor.
- 7/9 Der Kläger des Ausgangsverfahrens macht in erster Linie geltend, Artikel 37 Absatz 2 habe die Kommission nicht ermächtigt, einen Mitgliedstaat zu verpflichten, die in diesem Staat gelagerten Zuckervorräte mit einer finanziellen Last zu belegen. Auch wenn die Kommission hierzu ermächtigt gewesen wäre, so trägt er sodann vor, habe sie eine solche Verpflichtung nur auferlegen dürfen, um die Veränderung des Niveaus der in Rechnungseinheiten ausgedrückten Gemeinschaftspreise, nicht aber die Schwankungen dieser in nationaler Währung ausgedrückten Preise infolge einer Abwertung dieser Währung auszugleichen. Da Ziel des Artikels 155 des Vertrages die Wahrung des Gleichgewichts zwischen den Befugnissen des Rates und der Kommission sei, seien die der Kommission durch Artikel 37 Absatz 2 übertragenen Kompetenzen eng auszulegen.
- 10/14 Wenn Artikel 155 des Vertrages bestimmt, daß „die Kommission ... die Befugnisse auszuüben [hat], die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt“, so ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang des Vertrages, in den dieser Artikel gestellt werden muß, sowie aus den Anforderungen der Praxis, daß der Begriff „Durchführung“ weit auszulegen ist. Da nur die Kommission in der Lage ist, die Entwicklung der Agrarmärkte ständig und aufmerksam zu verfolgen und mit der durch die Situation gebotenen Schnelligkeit zu handeln, kann sich der Rat veranlaßt sehen, ihr auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik eine weitgehende Beurteilungs- und Handlungsbefugnis zu übertragen. Auch erlaubt Artikel 155 dem Rat, gegebenenfalls festzulegen, von welchen Voraussetzungen die Ausübung der der Kommission verliehenen Befugnis im einzelnen abhängt. Die Befugnisse der Kommission aus Artikel 37 Absatz 2 der Grundverordnung sind im sogenannten „Verwaltungsausschußverfahren“ auszuüben. Dieses ermöglicht dem Rat, der Kommission eine umfassende Durchführungsbefugnis zu übertragen, wobei ihm selbst aber im Einzelfall eine Eingriffsmöglichkeit vorbehalten ist. Hat der Rat der Kommission auf diese Weise eine weitreichende Zuständigkeit verliehen, so sind deren Grenzen nach den allgemeinen Hauptzielen der Marktorganisation und weniger nach dem Buchstaben der Ermächtigung zu beurteilen.
- 15 Von diesen Grundsätzen ausgehend ist zunächst zu untersuchen, ob Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67 eine gültige Rechtsgrundlage für die hier in Rede stehenden Vorschriften der Kommission abgeben konnte.

16 Artikel 37 Absatz 1 bestimmt:

„Für die am 1. Juli 1968 vorhandenen Zuckerbestände erläßt der Rat ... die Bestimmungen über die Maßnahmen, die zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den innerstaatlichen Zuckerpreisen und den ab 1. Juli 1968 [Zeitpunkt, an dem die gemeinsame Preisregelung dieser Verordnung in Kraft tritt] geltenden Preisen erforderlich sind.“

17 Absatz 2 des Artikels lautet:

„Um zu verhindern, daß beim Übergang von einem Zuckerwirtschaftsjahr zum anderen infolge von Veränderungen des Preisniveaus Störungen auf dem Zuckermarkt auftreten, können nach dem Verfahren des Artikels 40 [d. h. nach dem sogenannten Verwaltungsausschußverfahren] die erforderlichen Bestimmungen erlassen werden.“

18/19 In der 15. Begründungserwägung zu dieser Verordnung gibt der Rat eine Erklärung für die Gleichartigkeit seiner für den Übergang zum ersten Zuckerwirtschaftsjahr vorbehaltenen Befugnisse und der der Kommission im Hinblick auf die späteren Wirtschaftsjahre übertragenen Befugnisse. Dort heißt es:

- „— Der Übergang zu dem mit der vorliegenden Verordnung eingeführten System muß unter den bestmöglichen Bedingungen erfolgen;
- zu diesem Zweck können sich gewisse Übergangsmaßnahmen als notwendig erweisen;
- die gleiche Notwendigkeit kann sich bei jedem Übergang von einem Zuckerwirtschaftsjahr zum nächsten ergeben;
- es ist daher vorzusehen, daß geeignete Maßnahmen getroffen werden können.“

20 Die Kommission darf also aufgrund des Artikels 37 Absatz 2 genau wie der Rat mit seiner Verordnung Nr. 769/68 (über die Maßnahmen, die zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den innerstaatlichen Zuckerpreisen und den ab 1. Juli 1968 geltenden Preisen erforderlich sind, ABl. 1968, L 143, S. 14) eine Ausgleichsmaßnahme treffen, um Marktstörungen infolge einer Veränderung des Preisniveaus beim Übergang von einem Zuckerwirtschaftsjahr zum anderen zu verhindern.

- 21/22 Im vorliegenden Fall beschloß der Rat, daß auf dem Zuckermarkt vom Beginn des Zuckerwirtschaftsjahres 1974/75 an der neue Umrechnungskurs für die italienische Lira im Verhältnis zur Rechnungseinheit gelten solle, und überließ damit der Kommission die Aufgabe, dem durch Erlaß der Vorschriften Rechnung zu tragen, die eventuell zur Verhinderung einer Störung auf dem italienischen Markt erforderlich sein würden. Das Ziel des Artikels 37 Absatz 2, nämlich der Kommission zu ermöglichen, den Störungen vorzubeugen, die durch eine erhebliche Änderung der Zuckerpreise auf den Märkten — hier auf dem italienischen Markt — hervorgerufen werden können, wäre aber nicht erreicht worden, wenn die Kommission nicht auch die Änderung der in nationaler Währung ausgedrückten Preise hätte berücksichtigen dürfen.
- 23/24 Ein erheblicher Anstieg der in nationaler Währung ausgedrückten Preise der Gemeinschaft konnte einen Anreiz zu einer übersteigerten Lagerung bieten. Eine Vorschrift, welche die Besitzer von bestimmten Grenzen überschreitenden Zuckermengen zur Zahlung einer Abgabe für diese Vorräte verpflichtete, war auch für sich allein geeignet, eine übersteigerte Lagerung zu verhindern und die geordnete Versorgung der Verbraucher zu fördern, vorausgesetzt, daß sie rechtzeitig angekündigt sowie in präzise und zwingende Formulierungen gekleidet war.
- 25/26 Artikel 37 Absatz 2 der Grundverordnung, der die Kommission ermächtigt, im Verwaltungsausschußverfahren Maßnahmen zu treffen, die in einem Mitgliedstaat unmittelbar gelten, kann aber nicht dahin ausgelegt werden, daß die Kommission den Mitgliedstaat auch beauftragen darf, als Durchführungsmaßnahmen die wesentlichen Grundvorschriften zu erlassen, die sich einer etwaigen Kontrolle des Rates entziehen. Wenn daher die Kommission nach Anhörung des Verwaltungsausschusses beschließt, daß bestimmte Zuckerbesitzer eines Mitgliedstaats eine Abgabe auf die Bestände zu zahlen haben, dann muß sie nach den Regeln des durch Artikel 37 Absatz 2 der Grundverordnung errichteten Systems die wesentlichen Grundvorschriften selbst genau festlegen.
- 27/28 Da der Erfolg der Ankündigung einer Abgabe, welche die übersteigerte Lagerung eines Erzeugnisses verhindern soll, weitgehend vom Abgabensatz abhängt, mußte die Verordnung neben den zahlungspflichtigen Unternehmen die Grundlagen für die Berechnung der Abgabe angeben. Die Kommission mußte daher in Erfüllung ihrer Aufgabe aus Artikel 37 Absatz 2 die Berechnungsgrundlagen für die Abgabe sowie die Gruppen der zu veranlagenden Marktteilnehmer bestimmen und diese Entscheidung dem Verwaltungsausschuß zur Stellungnahme vorlegen.

29 Sonach war die Kommission durch Artikel 37 Absatz 2 rechtsgültig ermächtigt, nach Einholung der zustimmenden Stellungnahme des Verwaltungsausschusses eine Regelung zu treffen, durch die den Zuckereinlagerern eines Mitgliedstaats nach einer Änderung der gemeinsamen Preise und der in nationaler Währung ausgedrückten Preise beim Übergang zu einem neuen Zuckerwirtschaftsjahr eine finanzielle Last auferlegt wurde, sofern diese Regelung die wesentlichen Grundvorschriften selbst enthielt.

30 Als nächstes ist zu prüfen, ob die Kommission im vorliegenden Fall von der ihr erteilten Ermächtigung rechtsgültig Gebrauch gemacht hat.

31 Artikel 6 der Verordnung Nr. 834/74 lautet:

„1) Italien ergreift nationale Maßnahmen zur Verhinderung von Marktstörungen, die sich aus der Erhöhung des Zuckerpreises in italienischen Lire am 1. Juli 1974 ergeben könnten. Diese Maßnahmen bestehen insbesondere in einer Zahlung der Bestandswerterhöhung an die Rübenerezeuger.

2) Die ergriffenen Maßnahmen und die in Absatz 1 genannten zu ergreifenden Maßnahmen werden der Kommission vor dem 5. Juni 1974 schriftlich mitgeteilt.“

32/33 Absatz 1 dieses Artikels verpflichtet Italien zwar, an die Zuckerrübenerezeuger eine Zahlung zu leisten; er definiert aber nicht, was unter „*Werterhöhung*“ und „*Bestand*“ zu verstehen ist. Daher ist zu untersuchen, ob sich der Inhalt dieser Begriffe aus dem Zusammenhang heraus, in dem sie stehen, und anhand der früheren Gemeinschaftsregelungen klären läßt.

34/35 Nach der Verordnung (EWG) Nr. 750/68 des Rates vom 18. Juni 1968 zur Aufstellung allgemeiner Regeln für den Ausgleich der Lagerkosten für Zucker wird der Zucker in erster Linie bei den Zuckerherstellern gelagert, in einigen Mitgliedstaaten jedoch auch bei anderen Marktteilnehmern. In der Präambel der Verordnung Nr. 748/68 des Rates vom 18. Juni 1968 über die allgemeinen Regeln für die Übertragung eines Teils der Zuckererzeugung auf das folgende Zuckerwirtschaftsjahr (ABl. L 137, S. 1) heißt es, daß der Hersteller, der Zucker überträgt, „während des seiner Herstellung folgenden Zuckerwirtschaftsjahres für die übertragene Menge einen Preis in Höhe des für dieses Wirtschaftsjahr geltenden Interventionspreises Erlösen [kann]“ und daß „nach Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1009/67/EWG... im Falle von

Veränderungen des Preisniveaus . . . Maßnahmen zum Ausgleich des Preisunterschieds bei den am 1. Juli vorhandenen Zuckerbeständen getroffen werden [können]“.

- 36 Daraus folgt, daß der Begriff „Bestände“ in der Zuckerregelung hauptsächlich die Bestände bei den Herstellern umfaßt.
- 37 Die Bestände bei der Verwendungsindustrie und den anderen Abnehmern fallen im allgemeinen nicht unter die gemeinsame Marktorganisation, weil der Produktions- und Absatzzyklus beendet ist, wenn der Zucker einmal dieses Stadium erreicht hat.
- 38/39 Auch wenn ein Zucker verwendendes Industrieunternehmen im allgemeinen nicht im Sinne der Agrarverordnungen Vorräte lagert, sondern nur die Mengen besitzt, die es im Hinblick auf die Art und den Rhythmus seiner Tätigkeit für eine normale Herstellung benötigt, so kann es dennoch unter gewissen Umständen zu einer spekulativen Lagerung verleitet sein und damit den Markt stören. Daher stellte der Rat diese Industrieunternehmen durch die Verordnung Nr. 769/68 zwar für die Zuckermengen frei, die sie für eine normale Tätigkeit von vier Wochen benötigten, unterwarf sie jedoch für die restlichen Bestände einer Abgabe.
- 40 Mit der Verordnung Nr. 1344/71 sah die Kommission eine Abgabe auf die am 1. Juli 1971 festgestellten Vorräte vor, um Störungen auf dem französischen Markt zu verhindern; von dieser Abgabe befreite sie aber die als Arbeitsbestände angesehenen Bestände der Verwender bis zu einer Höchstmenge von 20 000 t.
- 41 Zwar kann die letzte Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 834/74, der zufolge die Maßnahmen, zu denen Italien verpflichtet ist, dazu führen müssen, daß „jeglicher Anreiz zu einer übersteigerten Lagerung . . . entfällt“, so verstanden werden, daß die Arbeits- oder Normalbestände der Verwendungsunternehmen von der Abgabe auszunehmen sind; doch hätte der Begriff der übersteigerten Lagerung präzisiert werden müssen, wie es in den früheren Gemeinschaftsregelungen geschehen ist.
- 42/43 Die Kommission macht geltend, Artikel 6 der Verordnung Nr. 843/74, der keine Unterschiede mache, habe alle Zuckervorräte, auch die Arbeitsbestände

der Verwender, erfassen wollen. Diese Auffassung werde durch ihre Verordnung Nr. 1495/74 bekräftigt, wonach „jeder, der am 1. Juli 1974 um 0.00 Uhr in Italien, *in welcher Eigenschaft auch immer*, ... Zucker lagert“, meldepflichtig sei.

44/45 Eine derartige Meldepflicht verträgt sich, so wie es auch in den früheren Gemeinschaftsregelungen der Fall war, mit einer Befreiung der Arbeitsbestände von der Abgabe. Jedoch kann Artikel 6 der Verordnung Nr. 834/74 weder für sich allein gesehen noch in Verbindung mit der Verordnung Nr. 1495/74 oder im Lichte der früheren Gemeinschaftsregelungen so ausgelegt werden, daß er die Gruppen der abgabenpflichtigen Marktteilnehmer definiert.

46/48 Aus alledem folgt, daß die Kommission, die den Zweck der den italienischen Behörden aufgetragenen Maßnahmen festlegte, auch für jede Gruppe von Marktteilnehmern unter Berücksichtigung der Unternehmensgröße hätte angeben müssen, was unter „übersteigerter Lagerung“ zu verstehen war. Da außerdem der Begriff „Werterhöhung“ — wie die Kommission während des Verfahrens ausgeführt hat — neu in die Agrarregelungen aufgenommen worden ist, wäre es erforderlich gewesen, präzise Regeln für die Methode zur Berechnung dieser Werterhöhung aufzustellen. Überdies hat sich die Kommission dadurch, daß sie in der beanstandeten Vorschrift nicht die Grundlagen für die Berechnung der Abgabe genannt, deren Festlegung vielmehr Italien überlassen hat, ihrer eigenen Verantwortung entzogen, die darin bestand, die wesentlichen Grundvorschriften zu erlassen und sie dem Rat im Wege des Verwaltungsausschußverfahrens eventuell zur Begutachtung vorzulegen.

49 Die ersten beiden Fragen des vorliegenden Gerichts sind demnach dahin zu beantworten, daß Artikel 6 der Verordnung Nr. 834/74 ungültig ist.

Zur neunten Frage

50 Die neunte Frage lautet, ob die Gemeinschaftsrechtsordnung Grundsätze kennt, nach denen ein Rechtssetzungsakt eines Mitgliedstaats wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts als rechtswidrig gewertet werden kann, wenn er zur Durchführung von ungültigen Akten der Gemeinschaftsorgane erlassen wurde.

51 Es ist in erster Linie Aufgabe der innerstaatlichen Stellen, für ihre Rechtsordnung die Konsequenzen aus einer solchen, im Rahmen des Artikels 177 EWG-Vertrag festgestellten Ungültigkeit zu ziehen.

Zu den übrigen Fragen

- 52 Da die übrigen Fragen des nationalen Gerichts nur die Gültigkeit des Artikels 6 der Verordnung Nr. 834/74 unter anderen Gesichtspunkten betreffen, werden sie durch die Beantwortung der ersten beiden Fragen gegenstandslos.

Kosten

- 53/54 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Italienischen Republik, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Pretura Abbiategrosso gemäß deren Beschluß vom 30. Januar 1975 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 834/74 der Kommission ist ungültig.

Lecourt	Monaco	Kutscher	Donner	Mertens de Wilmars
Pescatore	Sørensen	Mackenzie Stuart	O'Keefe	

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. Oktober 1975.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt