

von Zöllen, Steuern, Abschöpfungen, Abgaben und sonstigen Formen von Einnahmen zuständigen Gemeinschaftsorgane. Als haushaltsrechtliche Maßnahme hindert diese Entscheidung nicht die Einführung einer Ab-

gabe wie der Produktionsabgabe auf Isoglucose durch den Rat, da die Zuständigkeit des Rates zur Einführung dieser Abgabe auf den Vorschriften des Vertrages über die gemeinsame Agrarpolitik beruht.

In der Rechtssache 108/81

G. R. AMYLUM, Gesellschaft belgischen Rechts mit Sitz in 1050 Brüssel, avenue Louise 479, Postfach 57, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Michel Waelbroeck (Liedekerke, Wolters, Waelbroeck & Kirkpatrick), avenue Louise 341, 1051 Brüssel, Belgien, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, 34, rue Philippe-II, Luxemburg,

Klägerin

gegen

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst Daniel Vignes im Beistand von Arthur Brautigam, Verwaltungsrat im Juristischen Dienst, Zustellungsbevollmächtigter: H. J. Pabbruwe, Direktor der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

und

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater R. Wainwright im Beistand von F. Lamoureux, Mitglied ihres Juristischen Dienstes, Zustellungsbevollmächtigter: O. Montalto, Mitglied ihres Juristischen Dienstes, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg, Luxemburg,

Streithelferin,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 387/81 des Rates vom 10. Februar 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 [des Rates vom 17. Mai 1977, ABl. L. 134, S. 4] zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglucose (ABl. L 44, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten O. Due, der Richter A. Chloros und F. Grévisse,

Generalanwalt: G. Reischl

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, das Verfahren sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

A — Vorgeschichte des Rechtsstreits

1. Mit Vorabentscheidungsurteil vom 25. Oktober 1978 in den verbundenen Rechtssachen 103/77 und 145/77 (*Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce*, Slg. 1978, 2037) hat der Gerichtshof entschieden, daß die Verordnung Nr. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglucose insoweit ungültig war, als in ihren Artikeln 8 und 9 eine Produktionsabgabe für Isoglucose in Höhe von 5 RE je 100 kg Trockenstoff für den dem Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 entsprechenden Zeitraum eingeführt worden war. Der Gerichtshof hat festgestellt, die durch die vorgenannten Artikel eingeführte Regelung verstoße

gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (im damaligen Fall bezogen auf Zuckerhersteller und Isoglucosehersteller). Der Gerichtshof hat jedoch hinzugefügt, sein Urteil belasse dem Rat die Befugnis, alle mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbarenden zweckdienlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Funktionieren des Süßmittelmarktes sicherzustellen.

2. Aufgrund dieses Urteils erließ der Rat am 25. Juni 1979 auf der Grundlage eines von der Kommission ausgearbeiteten Verordnungsentwurfs die Verordnung Nr. 1293/79 (ABl. L 162, S. 10 mit Berichtigung im ABl. L 176, S. 37, Anhang) zur Änderung der Verordnung Nr. 1111/77. Diese Verordnung trat gemäß ihrem Artikel 5 am 1. Juli 1979 in Kraft.

3. Die Verordnung Nr. 1293/79 ändert die Verordnung Nr. 1111/77 unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1978 ab. Aufgrund der Erwägung, das geeignetste Mittel zur Vermeidung einer Ungleichheit in der Behandlung der Zuckerhersteller und Isoglucosehersteller sei, die

Isoglucoseproduktion den gleichen Vorschriften zu unterwerfen, wie sie bis zum 30. Juni 1980 für die Zuckerproduktion gelten würden, wurde durch die Verordnung Nr. 1293/79 als Übergangsmaßnahme bis zu diesem Zeitpunkt insbesondere ein vorübergehendes Erzeugungsquotensystem für Isoglucose eingeführt (vgl. sechste Begründungserwägung). Die Art und Weise der Zuteilung und der Festsetzung der Quoten wurde in der siebten Begründungserwägung begründet. In der achten Begründungserwägung

wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Betrag der besonderen Produktionsabgabe für die Isoglucoseproduktion festzusetzen.

Diese verschiedenen Erwägungen wurden in der Regelung des Artikels 3 der Verordnung konkretisiert, der nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 1111/77 den Titel II mit der Bezeichnung „Quotenregelung“ einführte.

Artikel 4 der Verordnung fügte in die Verordnung Nr. 1111/77 folgenden Anhang II ein:

„ANHANG II“

Unternehmen	Adresse des Sitzes	Grundquote in Tonnen, ausgedrückt in Trockenstoff
Maizena GmbH	2000 Hamburg 1, Postfach 1000	28 000
Amylum SA	49, Rue de l'Intendant, 1020 Brüssel	56 667
SA Roquette Frères	17, Boulevard Vauban, 59000 Lille	15 887
SPAD	15063 Cassano Spinola, Alessandria, Casella postale 1	5 863
Fabbriche riunite Amido glucosio destrina, Spa	Piazza Erculea 9, Mailand	10 706
Tunnel Refineries Ltd.	Thames Bank House, Greenwich, London SE10 0PA	21 696

4. Mit getrennten Urteilen vom 29. Oktober 1980 in den Rechtssachen 138/79 (*Roquette/Rat*, Slg. 1980, 3333) bzw. 139/79 (*Maizena/Rat*, Slg. 1980, 3393) hat der Gerichtshof die Verordnung Nr. 1293/79 wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften für nichtig erklärt, da diese Verordnung am 25. Juni 1975 erlassen worden war, ohne daß das Parlament nach Artikel 43 des Vertrages zu dem Vorschlag, der ihm am 19. März 1979 unterbreitet worden war, angehört worden war. In den Entscheidungsgrün-

den dieser Urteile hat der Gerichtshof jedoch alle materiell-rechtlichen Angriffsmittel zurückgewiesen, die gegen die durch diese Verordnung errichtete Erzeugungsquotenregelung und insbesondere gegen die Festsetzung der Grundquoten der Klägerinnen in den beiden Rechtssachen gerichtet waren.

5. Mit Verordnung Nr. 1592/80 des Rates vom 24. Juni 1980 (ABl. L 160, S. 12), die während des Verfahrens in den Rechtssachen 138/79 und 139/79 erlassen wurde, erklärte der Rat die Erzeu-

gungsquotenregelung für Isoglucose gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 1111/77 (in der Fassung der Verordnung Nr. 1293/79) für die Zeit vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 für anwendbar.

6. Die französische Firma Roquette Frères, die neben anderen Produkten in ihrer Fabrik in Lestrem (Pas de Calais) auch Isoglucose herstellt, hat mit Klageschrift, die am 21. August 1980 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, beim Gerichtshof Klage erhoben mit dem Antrag, Artikel 2 und Anhang II der Verordnung Nr. 1592/80 des Rates vom 24. Juni 1980 über die Anwendung der Erzeugungsquotenregelungen für Zucker und Isoglucose vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 „für ungültig zu erklären“.

7. Die deutsche Firma Maizena hat am 5. August 1980 gegen diese Vorschriften eine gleichartige Klage erhoben.

8. Diese Rechtssachen sind unter den Nummern 179/80 (Roquette/Rat) und 176/80 (Maizena/Rat) in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden.

9. Am 10. Februar 1981, d. h. während des Verfahrens in den Rechtssachen 176 und 179/80, erließ der Rat nach Einholung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 9. Februar 1981 die beiden folgenden Verordnungen:

- a) Die *Verordnung Nr. 387/81* (ABl. L 44, S. 1) zur Änderung der Verordnung Nr. 1111/77 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglucose. Diese Verordnung führt insbesondere durch die Verweisung auf die Vorschriften der Verordnung Nr. 1111/77 die Erzeugungsquotenregelung rückwirkend zum 1. Juli 1979 wieder ein.
- b) Die *Verordnung Nr. 388/81* (ABl. L 44, S. 4) zur Änderung der Verordnung Nr. 1592/80. Nach der zweiten

Begründungserwägung dieser Verordnung ist sie „zur Vermeidung jeglicher Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Gültigkeit des Artikels 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1592/80“ erlassen worden. Artikel 2 der Verordnung Nr. 1592/80, der auf Artikel 9 der Verordnung Nr. 1111/77 verweist, wird durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 388/81 geändert. Diese Neufassung bezweckt, die Erzeugungsquotenregelung für Isoglucose auf das Wirtschaftsjahr 1980/81 zu erstrecken. Nach Artikel 2 gilt die Verordnung Nr. 388/81 ab dem 1. Juli 1980.

10. Mit Beschluß vom 2. April 1981 hat der Gerichtshof in der Rechtssache 176/80 die Klagerücknahme der Firma Maizena zur Kenntnis genommen und die Rechtssache aus dem Register des Gerichtshofes gestrichen.

11. Im übrigen ist die Rechtssache 179/80 noch vor dem Gerichtshof anhängig.

B — Verfahren

1. Die Firma *G. R. Amylum* hat mit Klageschrift, die am 4. Mai 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, beim Gerichtshof Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 387/81 des Rates erhoben.

2. Der *Rat* vertritt in seiner Klagebeantwortung, die am 30. Juni 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, die Auffassung, die Klage sei nicht begründet.

3. Die Klägerin hat am 14. August 1981 ihre Erwiderung bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht.

4. Die *Kommission* hat beim Gerichtshof einen Antrag, der am 29. Juli 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes

fes eingetragen worden ist, auf Zulassung als Streithelferin zur Unterstützung des Rates gestellt.

Mit Beschluß vom 30. September 1981 hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts die Kommission als Streithelferin zugelassen.

Die Kommission vertritt in ihrem Schriftsatz, der am 17. November 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, als Streithelferin die Ansicht, der Standpunkt des Rates sei begründet.

5. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat seine Gegenerwiderng am 17. Oktober 1981 eingereicht.

6. Die Klägerin hat ihre Stellungnahme zu dem Schriftsatz der Streithelferin am 8. Januar 1982 vorgelegt.

7. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

8. Mit Beschluß vom 24. März 1982 hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts die Rechtssache nach Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes an die Zweite Kammer verwiesen.

II — Anträge der Parteien

1. In ihrer Klageschrift beantragt die belgische Firma *G. R. Amylum NV*,

— die Klage für zulässig und begründet zu erklären,

— die Verordnung Nr. 387/81 des Rates vom 10. Februar 1981 zur Änderung der Verordnung Nr. 1111/77 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglucose oder zumindest Artikel 1 Nrn. 3 und 4 dieser Verordnung für nichtig zu erklären,

— den Rat zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

2. In seiner Klagebeantwortung beantragt der *Rat der Europäischen Gemeinschaften*:

— die Nichtigkeitsklage als unbegründet abzuweisen und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

3. Die *Kommission* als Streithelferin schließt sich den Anträgen des Rates an:

— die Nichtigkeitsklage abzuweisen,

— die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

4. In ihrer Erwiderung erhält die *Klägerin* ihre Anträge aufrecht.

Die Klägerin führt dabei außerdem einen neuen Nichtigkeitsgrund ein und beantragt im wesentlichen, der Gerichtshof möge feststellen, daß die Schaffung einer Produktionsabgabe auf Isoglucose wegen Unzuständigkeit des Rates und Verletzung des Artikels 201 EWG-Vertrag rechtswidrig sei.

5. In seiner Gegenerwiderng wiederholt der *Rat der Europäischen Gemeinschaften* seine Anträge aus der Klagebeantwortung. Darüber hinaus beantragt er, das neue Angriffsmittel der Klägerin für unzulässig, hilfsweise für unbegründet zu erklären.

6. Die *Klägerin* erhält in ihrer Stellungnahme zu dem Schriftsatz der Streithelferin ihre Anträge aufrecht.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Erstes Angriffsmittel: Verletzung des allgemeinen Verbots der Rückwirkung von Gesetzen

1. Die Firma *G. R. Amylum* trägt vor, der Rat habe das allgemeine Verbot der

Rückwirkung von Gesetzen verletzt, indem er die Quotenregelung und die Produktionsabgabe auf Isoglucose für das Wirtschaftsjahr 1979/80 wieder eingeführt habe.

Dieses allgemeine Verbot der Rückwirkung von Gesetzen sei in den meisten Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verankert und müsse daher, wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 17/67 (Slg. 1967, 591) festgestellt habe, für die Organe der Gemeinschaft bei ihrer Rechtsetzung gelten.

Alle innerstaatlichen Rechtssysteme sowie die Gemeinschaftsrechtsordnung unterschieden die „echte“ Rückwirkung (Anwendung eines normativen Aktes auf einen vollkommen abgeschlossenen Sachverhalt) von der „praktischen“ Rückwirkung (Anwendung eines normativen Aktes auf künftige Folgen einer Situation, die während der Geltung des früheren Gesetzes entstanden ist) und erhöhen das Verbot der echten Rückwirkung zum Grundsatz.

Es gebe nämlich mehr scheinbare als wirkliche Ausnahmen vom Verbot rückwirkender Gesetze, und sie betreffen nur bestimmte Fälle wie Auslegungsgesetze oder deklaratorische Gesetze.

a) Nach Ansicht der Klägerin schließt sich das Gemeinschaftsrecht im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofes dieser Auffassung an, indem es das Rückwirkungsverbot für Handlungen der Gemeinschaft als Grundsatz aufstelle, außer wenn ausnahmsweise das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel eine Rückwirkung verlange und das berechnete Vertrauen des Betroffenen gebührend beachtet werde. Dies komme insbesondere bei den Währungsausgleichsbeträgen vor, deren System die Möglichkeit mit sich bringe, die vorgesehenen Maßnahmen auf Tatsachen zu erstrek-

ken, die sich während eines kurzen Zeitraums vor dem Inkrafttreten des die Maßnahme festlegenden Rechtsaktes getragen hätten (Rechtsprechung des Gerichtshofes in den Rechtssachen 74/74, Slg. 1976, 797; 77/6, Slg. 1976, 1213; 111/63, Slg. 1965, 894; 98/78, Slg. 1979, 69). Obwohl der Gerichtshof niemals über die Zulässigkeit der echten Rückwirkung zu befinden gehabt habe, lasse die Rechtsprechung in den Rechtssachen 100/63 Slg. 1964, 1217) und 88/76 (Slg. 1977, 709) trotzdem die Annahme zu, daß es die allgemeine Regel sei, die Rückwirkung von Verordnungen der Gemeinschaft auszuschließen. Der Umstand, daß der Gerichtshof die Rückwirkung auf dem Gebiet der Währungsausgleichsbeträge zugelassen habe, stelle im übrigen keine Zustimmung zur Zulässigkeit der Rückwirkung im allgemeinen dar, da die für eine kurze Zeit den Verordnungstexten über Währungsausgleichsbeträge zukommende Rückwirkung gerade für das System dieses Mechanismus unbedingt notwendig sei. Daher könne diese Wirkung auch als „unechte Ausnahme“ vom Verbot rückwirkender Rechtsakte der Gemeinschaft eingeordnet werden.

b) Die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Gemeinschaft „bestätigen übereinstimmend“ das Verbot, dem Bürger rückwirkend Belastungen aufzuerlegen.

Dies sei insbesondere in der deutschen Rechtsordnung der Fall, wo nach der feststehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die rückwirkend belastenden Gesetze „unvereinbar mit dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit“ seien — obwohl das Verbot rückwirkender Gesetze nicht ausdrücklich im deutschen Grundgesetz stehe. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mache deutlich, daß ein rückwirkendes Gesetz nur zulässig sei, wenn dem berechtigten Vertrauen des Bürgers Rechnung getra-

gen worden sei. Dazu genüge nicht, daß die Vorlagen bekannt oder veröffentlicht seien, sondern es sei nach dieser Rechtsprechung unbedingt eine Entscheidung des Gesetzgebers erforderlich, also eine ausdrückliche Abstimmung des Bundestages über den Erlaß eines rückwirkenden Gesetzes. Das Bundesverfassungsgericht habe darüber hinaus „besonders“ auf der unbedingten Einhaltung des Verbots rückwirkender Abgabengesetze „beharrt“. Die angefochtene Verordnung Nr. 387/81 komme aber Abgabengesetzen nahe, da sie eine ihrer Natur nach „quasi-fiskalische“ Produktionsabgabe auf Isoglucose erhebe.

Zwar lasse das Bundesverfassungsgericht bestimmte Ausnahmen vom Rückwirkungsverbot zu¹; im vorliegenden Fall könne aber keine dieser Ausnahmen angeführt werden, um die offenkundige Verletzung des Verbots rückwirkender Gesetze durch den Rat zu rechtfertigen. Jedenfalls sei nicht zu leugnen, daß die Beachtung des Verbots rückwirkender belastender Gesetze vom Bundesverfassungsgericht „mit äußerster Wachsamkeit“ sichergestellt werde.

Anders als Norwegen, dessen Verfassung in § 97 ausdrücklich die Rückwirkung zivilrechtlicher Gesetze verbiete, kennen die anderen Rechtssysteme der europäischen Staaten das Verbot rückwirkender Gesetze nur in abgeschwächter Form, da die Gerichte mangels eines Verfassungsgerichtshofes nicht die Befugnis hätten, rückwirkende Gesetze in Frage zu stellen. Abgesehen vom Abgabebereich, wo das Rückwirkungsverbot unantastbar sei, würden folglich rückwirkende Gesetze zugelassen, wenn der Wille des Gesetz-

gebers in diesem Sinn klar zum Ausdruck komme. Dagegen zeigten sich die Gerichte besonders wachsam gegenüber rückwirkenden Erlassen und Verordnungen ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung hierzu.

In diesem Punkt gelangt die Klägerin zu dem Schluß, daß es wegen des Fehlens einer wirksamen parlamentarischen Aufsicht über die gesetzgebende oder „quasigesetzgebende“ Tätigkeit des Rates von besonderer Bedeutung sei, daß die Kontrolle vom Gerichtshof in weitestem Umfang ausgeübt werden könne. Daher sei der Gerichtshof nach seiner Rechtsprechung in der Rechtssache 4/73 (Slg. 1974, 491) gehalten, bei der Ausübung dieser Kontrolle von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen und „den üblichen, von den nationalen Verfassungsrechten anerkannten größtmöglichen Schutz zu gewähren“.

Hierzu trägt die Klägerin vor, der Vertrag habe durch die Einführung zweier gesonderter Klagearten, nämlich der Untätigkeitsklage (Artikel 175) und der Nichtigkeitsklage (Artikel 173), den Rat nicht einem „Gesetzgeber“ gleichstellen wollen. Die unmittelbare Klagebefugnis der Rechtssubjekte gegenüber der legislativen Tätigkeit der Gemeinschaft entspreche der Notwendigkeit, die ungenügende Art und Weise der parlamentarischen Aufsicht über die Tätigkeit des Rates auszugleichen, und bestätige die Notwendigkeit, den Rat einer richterlichen Kontrolle in ebenso weitem Maße zu unterwerfen, wie sie auf nationaler Ebene über die rechtsetzende Gewalt ausgeübt werde.

c) Die Firma Amylum untersucht sodann die Argumente, die für eine Zulässigkeit der Rückwirkung der Verordnung Nr. 387/81 sprechen könnten. Abschließend verwirft sie diese Überlegungen.

1 — Diese Ausnahmen sind nach dem Vortrag der Klägerin folgende: auslegende und deklaratorische Gesetze, Rücknahme rechtswidriger Akte, Gesetze zur Regelung von Materien, bei denen das berechnete Vertrauen der Betroffenen „nicht mehr schutzwürdig“ ist und Fälle, in denen „zwingende Gründe des gemeinen Wohls, die dem Gebot der Rechtssicherheit übergeordnet sind“ die Rückwirkung erfordern.

Zunächst könne man die Rückwirkung der Verordnung Nr. 387/81 nicht als durch zwingende Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt ansehen, das nach einer Regelung für die aufgrund der Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1293/79 entstandene rechtsleere Zeit verlange. Die rechtsleere Zeit habe nämlich im vorliegenden Fall das Gemeinwohl der Gemeinschaft nicht beeinträchtigt, da die Verordnung Nr. 1293/79 bis zu ihrer Nichtigerklärung durch den Gerichtshof anwendbar geblieben sei. Das mit ihr verfolgte Ziel, nämlich die Beschränkung der Erzeugung von Isoglucose in der Gemeinschaft, sei daher erreicht worden. Hierzu bemerkt die Klägerin, die Rückerstattung bereits erhobener Abgaben könne das Konkurrenzverhalten zwischen Erzeugern von Zucker und Isoglucose nicht verändern: Die Produktionsmenge der Klägerin, die bereits durch die vom Rat verbindlich festgesetzten Quoten begrenzt gewesen sei, könne nur durch die Inangriffnahme neuer Produktionsinvestitionen vergrößert werden. Einen derartigen Plan habe man nicht ins Auge gefaßt, da eine Steigerung der Produktionsmenge bereits durch eine bessere Ausnutzung der vorhandenen Anlagen und durch eine Rentabilitätssteigerung aufgrund des geänderten Herstellungsverfahrens eingetreten sei.

Außerdem sei es für die Klägerin schwer verständlich, daß das Gemeinwohl den Rat verpflichte, der Verordnung Nr. 387/81 rückwirkende Kraft beizulegen, während eine solche Möglichkeit vom Rat bei Erlaß der Verordnung Nr. 1293/79, die auf die vom Gerichtshof für nichtig erklärte Verordnung Nr. 1111/77 gefolgt sei, nicht ins Auge gefaßt worden sei. Zumindest sei die Behauptung des Rates übertrieben, das Verbot der Rückwirkung hinsichtlich der Verordnung Nr. 387/81 erschüttere die Rechtmäßigkeit

des Systems der Isoglucoseproduktionsregelung; der Rat verfüge daher nicht mehr über die für seine Tätigkeit notwendigen Bezugsgrößen wie z. B. die Produktionsquoten der vorausgegangenen Jahre. Es liege nämlich innerhalb des dem Rat beim Vollzug der gemeinsam Agrarpolitik vom Gerichtshof eingeräumten Ermessensspielraums, diese Bezugsgrößen wieder einzuführen.

In demselben Sinn sei die Behauptung des Rates und der Kommission falsch, daß die Rückerstattung der bereits erhobenen Abgabe eine ungerechtfertigte Bereicherung der Erzeuger von Isoglucose bewirke und entsprechend eine wachsende Belastung der Zuckererzeuger. Nach Ansicht der Klägerin sind solche Erwägungen im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegenstandslos; zur Zulässigkeit ihrer Klage genüge, daß die Klägerin ein rechtliches Interesse dartue, und zur Nichtigerklärung der Handlung reiche aus, daß diese Fehler aufweise, die ihre Gültigkeit in Frage stellen könnten. Andererseits könne die Rückerstattung der Abgaben aufgrund einer solchen Nichtigerklärung zweifellos nicht die durch die angegriffenen Rechtsvorschriften entstandenen Verluste decken. Hierzu hat die Klägerin Zahlen vorgelegt, aus denen hervorgehe, daß die Rückerstattung der Abgaben aufgrund der Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1111/77 (Rechtssachen 103 und 145/77) den Schaden nicht ausgeglichen habe, den sie durch die Anwendung der Verordnung erlitten habe. Sie habe nämlich keinen Ersatz dieses Schadens erlangen können, da ihre Klage in der Rechtssache 116/77 abgewiesen worden sei (Urteil vom 5. Dezember 1979).

Schließlich sei auch die Behauptung falsch, die Erstattung der geleisteten Abgabe vergrößere den Abgabenanteil der Zuckerhersteller. Gemäß Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3330/74 des

Rates vom 19. Dezember 1974 (ABl. L 359, S. 1) sei die Abgabe für B-Zucker unter allen Umständen auf 30 % des Interventionspreises begrenzt, das heißt für das betreffende Rechnungsjahr 1979/80 auf 12,33 ECU je 100 kg Weißzucker. Da die Abgabe für diesen Zeitraum durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 3103/80 des Rates vom 28. November 1980 (ABl. L 324, S. 62) auf 12,03 ECU je 100 kg Weißzucker festgesetzt worden sei, sei ihre Erhöhung nicht möglich gewesen, denn der Grundsatz der Mitverantwortung — aufgrund dessen die Abgabe für B-Zucker für das folgende Jahr erhöht werden könne, wenn die Abgabe im laufenden Jahr nicht die erlittenen Verluste decken könne — sei erst mit Wirkung vom 1. Juli 1981 durch Artikel 28 Absatz 3, 4 und 5 der Verordnung Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 (ABl. L 177, S. 4) eingeführt worden.

Ferner könne nicht behauptet werden, daß der Rat in Ausführung des Urteils des Gerichtshofes, das die Verordnung Nr. 1293/79 für nichtig erklärt habe, verpflichtet gewesen sei, der Verordnung Nr. 387/81 rückwirkende Kraft beizulegen. Die Verordnung Nr. 1293/79 sei zwar mangels formeller Rechtmäßigkeit aufgehoben worden; das habe dem Rat jedoch nicht die Möglichkeit genommen, inhaltlich die aufgehobene Verordnung wieder aufzugreifen: Das Urteil des Gerichtshofes habe allerdings keineswegs beinhaltet, daß dem neuen Text rückwirkende Kraft beizumessen sei.

Schließlich sei die Erwägung unzutreffend, die der Verordnung Nr. 387/81 zukommende Rückwirkung habe nicht das berechnete Vertrauen der Isoglucose herstellenden Unternehmen erschüttert. Die Annahme, die Wirtschaftsteilnehmer in diesem Bereich seien durch die Existenz der Verordnung Nr. 1293/79 über die Absicht des Gesetzgebers im Bilde

gewesen, eine Quoten- und Abgabenregelung für die Zeit vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 387/81 einzuführen, widerspreche bereits dem Begriff der Nichtigklärung durch den Gerichtshof. Die Nichtigklärung einer Handlung durch den Gerichtshof habe nach Artikel 174 Absatz 1 EWG-Vertrag genau die Wirkung, die angefochtene Handlung „nichtig“ (in der französischen Fassung: „nichtig und ungeschehen“) zu machen; die nichtige Handlung könne daher nicht die Wirkung haben, das berechnete Vertrauen der Kläger zu erschüttern.

Darüber hinaus stelle die Existenz dieser Verordnung Nr. 1293/79, für sich genommen, kein Element dar, das die Wirtschaftsteilnehmer den rückwirkenden Erlaß einer neuen Verordnung hätte ahnen lassen, ebensowenig wie die Veröffentlichung eines Vorschlags der Kommission am 20. Dezember 1980 — d. h. mehrere Monate nach Ablauf des Wirtschaftsjahres 1979/80 —, in dem kein Hinweis auf die Absicht des Gesetzgebers, Verordnungen mit rückwirkender Kraft zu erlassen, enthalten gewesen sei. Die Wirtschaftsteilnehmer seien vielmehr in ihrem berechtigten Vertrauen durch den Umstand bestärkt worden, daß der Rat sich nicht dazu verstanden habe, der Verordnung Nr. 1293/79 seinerzeit rückwirkende Kraft beizulegen, obwohl dies nach Meinung des Rates selber rechtlich zulässig gewesen wäre.

d) Demgegenüber sei zu bedenken, daß der Rat, indem er sich die Befugnis angemessen habe, der Verordnung Nr. 387/81 rückwirkende Kraft beizulegen, die Autorität des Europäischen Parlaments und des Gerichtshofes in erheblichem Maße mißachtet habe.

Der Rat habe eine Handlung, die mit der wegen der unterbliebenen Anhörung des Parlaments für nichtig erklärten identisch gewesen sei, mit rückwirkender Kraft

wiederholt und dadurch die Anhörungspflicht nach Artikel 43 Absatz 2 EWG-Vertrag zu einer untergeordneten Formalität degradiert; er habe damit die Rolle des Parlaments im institutionellen Gleichgewicht der Gemeinschaft verkannt, wie sie insbesondere in Artikel 137 EWG-Vertrag zum Ausdruck gekommen sei. Auch könne sich der Rat bei der Verleihung rückwirkender Geltung nicht auf die Zustimmung des Parlaments stützen, ohne ihm „ein Veto-recht“ einzuräumen, „das unvereinbar mit dem rein beratenden Charakter seiner Teilnahme am gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahren ist“.

Der Rat könne im vorliegenden Fall keine rückwirkenden Verordnungen erlassen, ohne Artikel 174 Absatz 2 des Vertrages zu verletzen, wonach es dem Gerichtshof obliege, die zeitlichen Wirkungen seines Aufhebungsurteils festzulegen. Da der Gerichtshof bei der Nichtigkeitsklärung der Verordnung Nr. 1293/79 von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht habe, hätte der Rat durch die Verordnung Nr. 387/81 das System der Verordnung Nr. 1293/79, deren Nichtigkeitsklärung durch den Gerichtshof beinhaltet habe, daß sie als niemals vorhanden gegolten habe, nicht wieder in Kraft setzen dürfen.

Hierbei könne man, was der Rat nicht ohne Widersprüche tue, nichts aus der Art des vom Gerichtshof für nichtig erklärten Rechtsaktes — individueller oder allgemeiner Rechtsakt — sowie von seinem Urheber — Gesetzgeber oder Verwaltungsbehörde — herleiten, um zu versuchen, die Wirkungen der Nichtigkeitsklärung der Verordnung Nr. 1293/79 zu begrenzen. Das Gemeinschaftsrecht halte nämlich wie die nationalen Rechtsordnungen am Verbot der rückwirkenden Anwendung von den Bürger belastenden Rechtsakten fest und verbiete seinen Urhebern, denselben Rechtsakt mit rückwirkender Kraft zu wiederholen.

Dies müsse ebenso für den Abgabebereich gelten, und man könne nicht behaupten, die Zweckbestimmung einer Einnahme oder das von ihrem Urheber verfolgte Ziel ändere den Abgabencharakter, der sich aus der Art und Weise ihrer Erhebung ergebe. Im vorliegenden Fall sei die Produktionsabgabe auf Isoglucose zwangsweise erhoben worden, und ihr Ziel — austeilende Gerechtigkeit oder Verfolgung eines Ziels der Wirtschaftspolitik — ändere für ihre Adressaten nicht ihren verpflichtenden Charakter.

Nach Ansicht der Klägerin wurde daher die Entscheidung, der Verordnung Nr. 387/81 rückwirkende Kraft beizulegen, nur aufgrund von Überlegungen politischer Zweckmäßigkeit getroffen, ohne daß der Verordnungsgeber sich um die Beachtung der Grundrechte und die Rechtssicherheit der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gekümmert habe. Durch diese Handlungsweise werde den Nichtigkeitsurteilen des Gerichtshofes jede Wirkung genommen, entstehe eine Situation dauernder Rechtsunsicherheit und werde dem Rat widerrechtlich ein Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die Rückwirkung der von ihm erlassenen Rechtsakte zuerkannt, obwohl auf dem betreffenden Gebiet ein nichtiger Akt bestanden habe.

2. Der beklagte *Rat der Europäischen Gemeinschaften* ist der Ansicht, aus der Rechtssprechung des Gerichtshofes, insbesondere aus dem Urteil 98/78 (Slg. 1979, 69, Randnummer 20 der Entscheidungsgründe) ergebe sich eindeutig, daß die Rückwirkung von Rechtsakten der Gemeinschaft keineswegs grundsätzlich ausgeschlossen sei. Der Gerichtshof habe jedoch die Rückwirkung der Rechtsakte der Gemeinschaft der richterlichen Kontrolle unterwerfen wollen, um die Erfüllung insbesondere folgender Bedingungen sicherzustellen:

- zum einen Schutz des berechtigten Vertrauens der Betroffenen, wenn ein solches Vertrauen bestehe,
- zum anderen Prüfung der Frage, ob die Rückwirkung des Rechtsaktes notwendig sei, um das mit der betreffenden Gesetzgebung verfolgte Ziel zu erreichen oder um einem unabweisbaren Interesse der Allgemeinheit zu entsprechen.

Nach Ansicht des Rates sind diese Bedingungen im vorliegenden Fall erfüllt.

a) Angesichts der Voraussetzungen der Nichtigkeitsklärung der Verordnung Nr. 1293/79 und des gleichbleibenden Verhaltens der Gemeinschaftsorgane bestehe kein berechtigtes Vertrauen der Betroffenen.

Den Herstellern von Isoglucose sei nämlich seit dem 17. Mai 1977 (dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1111/77) die Absicht der Gemeinschaft bekannt gewesen, Isoglucose Beschränkungen zu unterwerfen. Diese Absicht sei seitdem eindeutig durch die legislative Tätigkeit (Verordnungen Nrn. 1111/77, 1293/79, 1592/80, 387 und 388/81) und das Verhalten der Gemeinschaftsorgane bestätigt worden. Ein berechtigtes Vertrauen der Hersteller von Isoglucose auf nachträgliche Aufhebung der Isoglucoseregulungen wäre daher nur vorstellbar, wenn der Gerichtshof den Grundsatz dieser Politik verurteilt hätte. Das die Verordnung Nr. 1111/77 für ungültig erklärende Urteil habe aber nur die Art und Weise der Berechnung der Produktionsabgabe auf Isoglucose und nicht das Prinzip verurteilt. In diesem Zusammenhang wäre es daher rechtlich denkbar gewesen, wenn der Rat die Verordnung Nr. 1111/77 rückwirkend geändert hätte. Aus „offensichtlichen Gründen politischer Zweckmäßigkeit“ habe der Rat diese Lösung verworfen und den Erlaß der Verordnung Nr. 1293/79 vorgezogen, deren

materielle Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht vom Gerichtshof in seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen 138 und 139/80 eindeutig anerkannt worden sei. In dieser Entscheidung habe der Gerichtshof nämlich die Verordnung Nr. 1293/79 wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften für nichtig erklärt, aber alle Angriffsmittel der Kläger gegen den Grundsatz einer Produktionsabgabe auf Isoglucose zurückgewiesen. Die Gültigkeit dieses Grundsatzes und die Vorgehensweise des Rates seien daher unzweifelhaft bekräftigt worden; der Rat habe somit die streitige Abgabe mit rückwirkender Kraft für das Wirtschaftsjahr 1979/80 wieder einführen können.

Nach Ansicht des Rates weisen die angefochtenen Rechtsakte einen „Doppelcharakter“ auf, da sie zugleich normative Vorschriften von allgemeiner Geltung (Festlegung abstrakter Kriterien für die Organisation der Erzeugung und für die Quotenzuteilung) und individuelle, als Entscheidungen anzusehende Vorschriften (Vorschriften über die Zuteilung von Erzeugungsquoten für jeden Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft) darstellten.

Wegen des „Doppelcharakters“ der angefochtenen Vorschriften habe der Gerichtshof seinerzeit die Wirkungen der Nichtigkeitsklärung der Verordnung Nr. 1293/79 aufgrund der Verletzung wesentlicher Formvorschriften zeitlich nicht beschränken wollen. Gerade aufgrund des Wortlauts des Artikels 174 EWG-Vertrag sei eine solche Möglichkeit nämlich nur auf die rein normativen Rechtsakte beschränkt. Der Gerichtshof habe daher in Anwendung dieser Vorschrift seine Zustimmung zur Fortgeltung der Verordnung Nr. 1293/79 nicht erteilen können. Aber die Abweisung aller materiellen Klagegründe der Klägerin in den Rechtssachen 138 und 139/80 genüge, den Rat davon zu überzeugen, daß

seine Vorgehensweise, für sich genommen, nicht zu verurteilen und die Erhebung von Abgaben seit dem Wirtschaftsjahr 1979/80 grundsätzlich zulässig sei. Hierbei sei noch einmal daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in seinem Urteil 101/78 (Slg. 1979, 623) den Grundsatz aufgestellt habe, die Verordnungen seien solange anzuwenden, bis der Gerichtshof sich zu ihrer Rechtmäßigkeit (Artikel 173 des Vertrages) oder ihrer Gültigkeit (Artikel 177 des Vertrages) geäußert habe. Folglich seien die Verordnungen Nrn. 1293/79 und 1592/80 bis zum Oktober 1980, dem Zeitpunkt der Urteilsverkündung durch den Gerichtshof, einschließlich der Abgabenerhebung in vollem Umfang wirksam gewesen.

Unter diesen Voraussetzungen besteht nach Ansicht des Rates weder tatsächlich noch rechtlich ein berechtigtes und schützenswertes Vertrauen. In seinem Urteil in den Rechtssachen 138 und 139/80 habe der Gerichtshof nicht nur alle materiellen Klagegründe abgewiesen, die gegen die vom Rat erlassenen Maßnahmen vorgetragen worden seien, sondern er habe darüber hinaus die Maßnahmen im Wirtschaftsjahr 1979/80 in vollem Umfang gebilligt und den Rat aufgefordert, jede geeignete Maßnahme im Isoglucosebereich zu treffen. Nach Ansicht des Rates ist daher das Vorbringen ungerechtfertigt, er habe seiner sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Pflicht nach Artikel 176 EWG-Vertrag nicht genügt.

Dem Rat zufolge sind die sich aus einem Nichtigkeitsurteil ergebenden Verpflichtungen in Verbindung mit dem Grund zu sehen, dessentwegen die Nichtigkeit erklärt worden sei. Im vorliegenden Fall sei der Rat gerade nach dem Wortlaut des die Verordnung Nr. 1293/79 für nichtig erklärenden Urteils verpflichtet worden, das Anhörungsrecht des Parlaments auf diesem Gebiet zu beachten. Dieses habe

zu dem Beschluß der Kommission vom 20. Dezember 1980 am 9. Februar 1981 eine zustimmende Stellungnahme abgegeben. Der Umstand, daß diese Stellungnahme am Tag vor dem Erlaß der Ratsverordnungen Nrn. 387 und 388/81 (am 10. Februar 1981) abgegeben worden sei, könne nicht, wie die Klägerin behauptet, die Gültigkeit der Anhörung in Zweifel ziehen. Die Schnelligkeit der Kommunikationswege zwischen den Gemeinschaftsorganen habe es dem Rat ermöglicht, in vollem Umfang die Stellungnahme des Parlaments in seine Überlegungen einzubeziehen, zumal diese keine Änderung des bereits ausgearbeiteten Entwurfs enthalten habe.

Der Rat habe daher nicht seine Pflicht nach Artikel 176 EWG-Vertrag verletzt. Ihm könne nicht vorgeworfen werden, ein berechtigtes Vertrauen enttäuscht zu haben, das um so weniger vorhanden gewesen sei, als die Betroffenen als vorsichtige Wirtschaftsteilnehmer und in völliger Kenntnis des Vorgehens der Gemeinschaft im Isoglucosebereich sowohl rechtlich als auch tatsächlich über die unzweifelhafte Absicht der Organe, ihr Vorgehen bei der Regelung des betroffenen Bereichs weiterzuverfolgen, unterrichtet gewesen seien. Die Haltung des Verordnungsgebers sei insbesondere durch die am 20. Dezember 1980 (ABl. C 334, S. 2) erfolgte Veröffentlichung des Vorschlags der Kommission eindeutig bekräftigt worden, in dem diese die Konsequenzen aus dem die Verordnung Nr. 1293/79 für nichtig erklärenden Urteil gezogen und sich für den Erlaß der vom Rat verabschiedeten Rechtsakte mit rückwirkender Kraft in der Form der Verordnungen Nrn. 387 und 388/81 ausgesprochen habe.

Aus all diesen Gründen ist der Rat der Ansicht, weder die Autorität des Gerichtshofes noch die Befugnisse des Parlaments beeinträchtigt zu haben. Insoweit

beruft sich der Rat besonders auf die außergewöhnlichen Umstände des Erlasses der Verordnung Nr. 1293/79. Die Dringlichkeit, die sich sowohl aus der Notwendigkeit ergeben habe, das die Verordnung Nr. 1111/77 für ungültig erklärende Urteil des Gerichtshofes auszuführen, als auch aus der hierdurch entstandenen tatsächlichen Lage, daß nämlich die Zuckerhersteller der Abgabenregelung unterworfen gewesen seien, während die Isoglucosehersteller von ihr befreit geblieben seien, habe den Rat im Hinblick auf die ebenfalls außergewöhnliche Verspätung der Stellungnahme des Parlaments gezwungen, die Verordnung Nr. 1293/79 ohne die Stellungnahme dieses Organs zu erlassen. Nach Ansicht des Rates können jedoch sein Rang als Gemeinschaftsgesetzgeber, sein Wille, die Verträge zu befolgen, sowie die Macht der Kommission als deren Wächterin, dem Recht zur Geltung zu verhelfen, die Ordnungsmäßigkeit des Gesetzgebungsmechanismus garantieren. Die Umstände beim Erlaß der Verordnungen Nrn. 387 und 388/81 sowie das Verfahren, das eingeleitet worden sei, um die Vorschläge zur Ablösung dieser Texte zu verabschieden, bezeugten die Achtung, die der Rat dem Anhörungsrecht des Parlaments entgegenbringe.

b) Der Rat möchte ferner dartun, daß ein unabweisbares öffentliches Interesse — das die finanziellen Interessen der Kläger überwiege — an der rückwirkenden Bestätigung der in den Verordnungen Nrn. 1293/79 und 1592/82 geregelten Abgabenerhebung bestehe.

Wenn nämlich die Rückwirkung der fraglichen Verordnungen als rechtswidrig beurteilt werden sollte, würde nicht nur die Rechtmäßigkeit der bereits erhobenen Abgaben entfallen, sondern diese Rechtswidrigkeit würde das Regelungssystem für die Isoglucoseproduktion insgesamt ergreifen. Aufgrund einer solchen

Lösung wäre die Gemeinschaft gezwungen, die erhobenen Abgaben zurückzuerstatten, wodurch den Isoglucoseherstellern ein unerwarteter und ungerechtfertigter Vorteil gewährt würde, der die mit ihnen in Wettbewerb stehenden Zuckerhersteller diskriminieren und den Isoglucoseherstellern die einseitige Stärkung ihrer Wettbewerbssituation ermöglichen würde. Das Ergebnis widerspräche letztlich den Forderungen der gemeinsamen Politik und insbesondere Artikel 39 des Vertrages, der, wie der Gerichtshof betont habe, dem Vorgehen der Organe bei der Beschränkung der Zuckerproduktion Grenzen setze.

c) Der Rat weist schließlich das Argument zurück, die fiskalische oder quasi-fiskalische Natur der Produktionsabgabe auf Isoglucose stehe der Rückwirkung der angefochtenen Verordnungen entgegen. Obwohl die fragliche Abgabe nämlich einer Steuereinnahme ähnlich sei, verfolge sie kein fiskalisches Ziel, da sie nicht dazu geschaffen worden sei, der Gemeinschaft eine Einnahme zu garantieren, sondern um im öffentlichen Interesse die Entwicklung der Isoglucoseproduktion einzuschränken. Der Ertrag der fraglichen Abgabe sei nicht gleichbleibend, sondern hänge von dem Verhältnis zwischen den Notierungen für Zucker auf dem Weltmarkt und in der Gemeinschaft ab. Die Abgabe sei nämlich zu dem Zweck, die Verluste bei der Zuckerausfuhr zu finanzieren (Ausfuhrerstattungen), die bei Überproduktion von Zucker oder Isoglucose in der Gemeinschaft aufträten, nur erhoben worden, wenn durch die Tätigkeit der Wirtschaftsteilnehmer die Produktionsquoten überschritten worden seien. Deswegen sei der Umstand, daß die Produktion während der Wirtschaftsjahre 1979 und 1980 durch die Anwendung der Verordnungen 1293/79 und 1592/80 bis zum Oktober 1980 tatsächlich eingeschränkt

gewesen sei, hier ohne Bedeutung. Die Rückerstattung der Abgabe würde nicht nur einseitig die Wettbewerbssituation der Isoglucosehersteller verändern, sondern auch die Zerstörung des Systems der Produktionsbeschränkung von Isoglucose für die Wirtschaftsjahre 1979/80 zur Folge haben.

3. Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, die als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates auftritt, betont,

— zum einen seien die wirklichen Ausnahmen vom Verbot rückwirkender Gesetze in der Rechtsprechung des Gerichtshofes und den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten anerkannt,

— zum anderen seien die Voraussetzungen, von denen die Rechtsprechung des Gerichtshofes die Rückwirkung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung abhängig mache, im vorliegenden Fall erfüllt.

a) Die Rechtsprechung des Gerichtshofes (insbesondere in den Rechtssachen 42 bis 49/59, Slg. 1961, 111) schließe keineswegs die Rückwirkung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften aus, die den einzelnen Lasten auferlege. Diese Möglichkeit sei im übrigen in einem Rechtssystem geboten, das bei der Ausführung von Regelungen, die hauptsächlich wirtschaftliche Beziehungen betreffen, das öffentliche Interesse und das private Interesse ausgleichen solle.

Die Behauptung, der Gerichtshof habe in seiner Rechtsprechung nur die „praktische“ und nicht die „echte“ Rückwirkung im Auge gehabt, sei falsch. Insbesondere die Schlußanträge des Generalanwalts Reischl, abgedruckt im Anschluß an das Urteil Racke in der Rechtssache 98/78 (Slg. 1979, 69, 88), hätten deutlich gemacht, daß der Gerichtshof in jener

Rechtssache in einem Fall „echter“ Rückwirkung zu entscheiden gehabt habe; der Gerichtshof habe eindeutig unter Randnr. 20 der Entscheidungsgründe die Zulässigkeit der Rückwirkung im Gemeinschaftsrecht bestätigt und ihre Grenzen festgelegt.

Die Kommission widerspricht ebenso der Behauptung der Klägerin, wonach das Verbot, den Bürgern rückwirkend Belastungen aufzuerlegen, in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten „übereinstimmend“ festgelegt sei. Die Kommission bezieht sich hierfür auf die rechtsvergleichende Untersuchung des Generalanwalts Warner in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Irca (Rechtssache 7/76, Slg. 1979, 1229). Aus dieser Arbeit ergebe sich folgendes:

— außer im Strafrecht lege keine Verfassung eines Mitgliedstaats Grenzen der Rückwirkung von Gesetzgebungsakten fest;

— die einzige Einschränkung der Rückwirkung von Gesetzgebungsakten ergebe sich aus der Auslegung der deutschen Verfassung durch das Bundesverfassungsgericht, wonach ein Gesetz keine Rückwirkung haben dürfe, soweit diese Rückwirkung das berechnete Vertrauen enttäusche (die Kommission weist insoweit darauf hin, daß der Gerichtshof diese Einschränkung der Rückwirkung in seinem Urteil in der oben zitierten Rechtssache 98/78 aufgegriffen habe);

— der Gesetzgeber könne in allen Mitgliedstaaten rückwirkende Gesetze erlassen, aber die Vermutung spreche dafür, daß er es nicht tue;

— Verordnungen könnten Rückwirkung haben, soweit eine ausdrückliche oder stillschweigende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in diesem Sinne bestehe.

Die Kommission zieht hieraus den Schluß, die Klägerin habe die Rechtsprechung der nationalen Gerichte, insbesondere der deutschen und der französischen, unzutreffend analysiert.

b) Nach Ansicht der Kommission hat die legislative Tätigkeit des Rates im vorliegenden Fall nicht die vom Gerichtshof für die Rückwirkung von gemeinschaftsrechtlichen Handlungen aufgestellten Voraussetzungen verletzt.

— Erstens habe der Rat nicht das berechnete Vertrauen der Betroffenen enttäuscht, da diese keinen überzeugenden Nachweis für einen Rechtsanspruch oder eine berechnete Erwartung auf Rückerstattung der erhobenen Abgabe und auch nicht für die Unvorhersehbarkeit dieser rückwirkenden Maßnahme erbracht hätten.

Was den angeblichen Erwerb eines Anspruchs auf Rückerstattung der streitigen Abgabe aufgrund der Nichtigkeitsklärung der Verordnung Nr. 1293/79 angehe, hätten die Urteile des Gerichtshofes vom 29. Oktober 1980 die Entstehung eines solchen Rechts nicht begründen können, da die Nichtigkeitsklärung lediglich auf der Feststellung eines Formmangels und nicht eines materiellen Fehlers beruht habe.

Die Klägerin bringe also zwei rechtlich unterschiedene Gründe im Streitverfahren über die Rechtmäßigkeit durcheinander: die äußere Rechtmäßigkeit und die innere Rechtmäßigkeit. Der Streit über die innere Rechtmäßigkeit sei mit der Prüfung der in den Rechtssachen 138 und 139/79 vorgetragenen materiellen Beschwerdepunkte durch den Gerichtshof abgeschlossen.

Die Erklärung der Nichtigkeit der Verordnung Nr. 1293/79 durch den Gerichtshof könne daher nicht einer Erklärung des Nichtvorhandenseins des angefochtenen Rechtsakts gleichgesetzt

werden, der nach der ständigen Rechtsprechung, wie sie im Urteil in der Rechtssache 101/78 (Slg. 1979, 623) zum Ausdruck komme, bis zu seiner Nichtigkeitsklärung Wirkungen gehabt habe. Unter diesen Umständen habe das berechnete Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer nicht enttäuscht werden können. Dementsprechend hätten die Isoglucosehersteller Ansprüche auf eine eventuelle Rückerstattung nur geltend machen können, wenn die innere Rechtmäßigkeit des Rechtsakts durch das Urteil des Gerichtshofes in Frage gestellt worden wäre. Aus dem gleichen Grund könnten die Wirtschaftsteilnehmer auf die Nichtigkeitsklärung der Verordnung Nr. 1293/79 auch keine berechnete Erwartung hinsichtlich der Rückerstattung der erhobenen Abgaben stützen. Selbst wenn diese Erwartung bestanden hätte, hätte jedenfalls das gleichbleibende Verhalten der gemeinschaftlichen Organe diese Hoffnung zerstört und wäre ausreichend gewesen, ihr jede rechtliche Bedeutung zu nehmen.

Die Aufrechterhaltung der streitigen Abgabe mit rückwirkender Kraft zum 1. Juli 1979 sei darüber hinaus für verständige Wirtschaftsteilnehmer wie die Klägerin angesichts der Begründung der Entscheidung des Gerichtshofes in den Rechtssachen 138 und 139/79 durchaus vorhersehbar gewesen. In diesen Urteilen habe der Gerichtshof nämlich in aller Deutlichkeit die materiellen Beschwerdepunkte zurückgewiesen und den Rat in ziemlich ungewöhnlicher Weise auf die Möglichkeit hingewiesen, alle „angemessenen Maßnahmen“ zur Regelung der Isoglucoseproduktion zu ergreifen.

Die rechtliche Konsequenz der Urteile vom 29. Oktober 1980 beschränke sich gerade aufgrund der Voraussetzungen dieser Nichtigkeitsklärung auf die Verpflichtung des Rates, das Parlament vor Erlaß von im übrigen mit dem Gemein-

schaftsrecht übereinstimmenden Maßnahmen formell anzuhören. Die Frage dagegen, ob die Regelung für Isoglucose rückwirkende Kraft haben dürfe, unterliege der vom Rat vorgenommenen Beurteilung des öffentlichen Interesses, die der Gerichtshof nachprüfen könne. Da nun anders als in seiner ersten Entscheidung über die Verordnung Nr. 1111/77 der Gerichtshof weder den Grundsatz noch die Modalitäten der Abgabe verurteilt habe, könne sein Hinweis auf die Möglichkeit des Rates, „alle geeigneten Maßnahmen“ zu ergreifen, als Möglichkeit ausgelegt werden, rückwirkend die Maßnahmen wieder zu erlassen, die in der wegen eines Grundes äußerer Rechtmäßigkeit für nichtig erklärten Verordnung enthalten gewesen seien.

— Nach Ansicht der Kommission rechtfertige zweitens ein unabweisbares öffentliches Interesse die Rückwirkung der Verordnung Nr. 387/81.

Es sei nämlich unbestritten (vgl. Randnummer 30 der Entscheidungsgründe der Urteile 138 und 139/79), daß die Isoglucoseproduktion einschränkende Maßnahmen zur Stabilisierung des Marktes für Süßungsmittel in der Gemeinschaft beitragen, um entsprechend den Zielen des Artikels 39 des Vertrages den Herstellern eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Ebenso unbestritten könne dieses im öffentlichen Interesse liegende Ziel wegen des engen Substitutionszusammenhangs von Flüssigzucker und Isoglucose nur durch eine Verbindung der Vorschriften über Zucker und derjenigen über Isoglucose verwirklicht werden. Daher könne man nicht die Vorschriften über Isoglucose „ab initio“ beseitigen, ohne den gesamten Mechanismus zur Regelung des Zuckermarktes der Gemeinschaft zu beeinträchtigen.

Darüber hinaus würde die Rückerstattung der Abgaben, die aufgrund der Ver-

ordnung Nr. 1293/79 bereits erhoben worden seien, einen Verstoß gegen die Gleichbehandlung von Isoglucose- und Zuckerherstellern bedeuten und letztlich die Stabilität des Marktes beeinträchtigen.

Diese Rückerstattungen würden nämlich zum einen Isoglucoseherstellern einen finanziellen Vorteil bescheren, den die Zuckerhersteller nicht erhielten. Diese Situation würde zu einer um so größeren Ungleichheit führen, als die Isoglucosehersteller aufgrund der Vorabentscheidungen vom 25. Oktober 1978 bereits in den Genuß eines „beträchtlichen Vorteils“ gekommen seien, da sie nicht der ersten, nach der Verordnung Nr. 1111/77 vorgesehenen Abgabe unterworfen worden seien. Daraus habe sich eine Ausweitung der Produktionskapazität dieser Hersteller ergeben, die bereits dem Gleichgewicht des Marktes schade. Diese Situation würde noch länger andauern, wenn aufgrund des Urteils vom 29. Oktober 1980 die Isoglucosehersteller auch noch die bereits gezahlten Abgaben zurückerstattet erhielten. Als Auswirkung dieser Rückerstattung würde die Finanzierung dieser Interventionsmechanismen bei der Ausfuhr von Süßungsmitteln (Erstattung, mittelbare Preisgarantie . . .) allein den Zuckerherstellern obliegen, obwohl beide Kategorien von Wirtschaftsteilnehmern (Zucker- und Isoglucosehersteller) in ihren Genuß gekommen seien.

Zum anderen würde die Beseitigung der Abgabe „ab initio“, abgesehen von der durch sie hervorgerufenen ungerechtfertigten Bereicherung einer Kategorie von Herstellern, denen sie die Ausweitung ihrer Produktionskapazitäten erlaube, denselben Herstellern jede finanzielle Verantwortung für den Absatz des Überschusses abnehmen, der sich aus der Ausweitung ihrer Produktionskapazität ergebe, und dadurch das reibungslose Funktionieren der Zuckermärkte gefährden.

Daher habe der Rat mit gutem Recht die Meinung vertreten, daß ein unabweisbares öffentliches Interesse schon für sich allein die Rückwirkung der fraglichen Vorschriften rechtfertige.

Insoweit könne nicht behauptet werden, diese Rückwirkung mache das Verfahren der Anhörung des Parlaments sinnlos. Im vorliegenden Fall sei nämlich das Parlament unbestreitbar in gehöriger Form angehört worden und habe seine Stellungnahme in voller Kenntnis der Rückwirkung abgegeben, die der Rat der von ihm beabsichtigten Maßnahme beigelegt habe. Der Wortlaut der Entschließung vom 9. Februar 1981 (ABl. C 50, S. 14) sei hierzu eindeutig. Das Parlament habe seine Befugnis also in vollem Umfang wahrgenommen, da es die Gesamtheit der ihm zur Prüfung unterbreiteten Vorschriften gekannt und in seiner Stellungnahme diese Maßnahmen gebilligt habe. Andernfalls, unterstellt, der Rat würde unter Verletzung der Anhörungspflicht auf dem Erlaß eines Textes beharren und die Kommission — „wenn sie zugleich ihre Aufgabe als Wächterin der Verträge und die Gefahr eines Mißtrauensvotums durch das Parlament vergißt“ — ließe den Rat auf seinem Vorhaben bestehen, bliebe den Klägern immer noch die Möglichkeit, von neuem beim Gerichtshof eine zweite Klage zu erheben, um das Recht zu wahren.

Zweites Angriffsmittel: Verletzung der Begründungspflicht

1. Die *Firma Amylum* trägt vor, die Verordnung Nr. 387/81 benütze sich mit einer einzigen Begründung, nämlich dem Hinweis, daß der Gerichtshof „von der Sache her“ die Übereinstimmung der Regelung zur Beschränkung der Isoglucoseproduktion mit dem Gemeinschaftsrecht festgestellt habe. Diese Begründung könne allenfalls erklären, weshalb der Rat für die Isoglucoseproduktion wieder

ein Quotensystem habe einführen wollen. Die Klägerin neigt jedoch der Auffassung zu, eine derartige Begründung sei unzutreffend, weil der Gerichtshof im Rahmen einer Nichtigkeitsklage nicht dazu habe Stellung nehmen müssen, ob das vom Rat durch seine Verordnung Nr. 1293/79 eingeführte System dem Gemeinschaftsrecht entspreche. In diesem Rahmen habe der Gerichtshof nämlich nur die von den Klägerinnen vorgebrachten materiellen Klagegründe abgewiesen, was die Übereinstimmung dieser Vorschriften mit dem Recht nicht präjudiziere.

Außerdem könne diese Begründung, selbst wenn man einmal unterstelle, daß sie als hinreichend bestimmt angesehen werde, keineswegs die Notwendigkeit der Rückwirkung dieser Verordnung rechtfertigen. Dieser Mangel sei um so schwerwiegender, als die Rückwirkung „im wesentlichen die Tragweite“ dieser Bestimmung ausmache. Zwar verlange der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung keine „spezifische Begründung aller Einzelheiten, die eine Verordnung beinhalten könne“; das Fehlen jeglicher Begründung für den wesentlichen Inhalt des Rechtsaktes könne jedoch dessen Nichtigkeit zur Folge haben.

Schließlich bestreitet die Klägerin, daß der Rat mit gutem Recht behaupten könne, die Rückwirkung der Verordnung Nr. 387/81 sei deshalb zulässig, weil der Gerichtshof die Nichtigkeit der Verordnung Nr. 1293/79 nur wegen Formfehlers und nicht aus materiellrechtlichen Gründen erklärt habe.

Insoweit stehe die Argumentation im Widerspruch zu der Behauptung des Rates, wonach eine Rückwirkung der Verordnung Nr. 1293/79 rechtlich zulässig gewesen sei, obwohl die Verordnung Nr. 1111/77 vom Gerichtshof aus sachlichen Gründen für ungültig erklärt worden sei.

2. Der beklagte *Rat der Europäischen Gemeinschaften* hält diese Rügen für unbegründet.

Es sei ständige Rechtsprechung, daß die Begründung einer Verordnung, wenn sie Teil eines gesetzgeberischen Komplexes ist, in der Begründung früherer Verordnungen gesucht werden könne. Im vorliegenden Fall habe der Rat die Gründe seines Handelns deutlich in der Begründung der Verordnung Nr. 1111/77 dargestellt und eingehend in der Begründung der Verordnung Nr. 1293/79 behandelt.

Hinsichtlich der fehlenden Begründung für die Notwendigkeit der Rückwirkung der Verordnung Nr. 387/81 ist der Rat der Auffassung, diese Notwendigkeit sei deutlich in der Fassung des letzten Satzes der zweiten Begründungserwägung dargelegt, die wie folgt laute:

„Es ist daher [d. h., nachdem der Gerichtshof festgestellt habe, daß die Regelung von der Sache her mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei] zweckmäßig, unter anderem die betreffende Erzeugungsquotenregelung rückwirkend wieder einzuführen.“

Ein „einigermaßen aufmerksamer Leser“ — wobei die Klägerin „weit mehr als ein einigermaßen aufmerksamer Leser“ sei, da sie „an den früheren Isoglucosekämpfen teilgenommen“ habe — könne leicht die Gründe des Rats für sein Vorgehen sowie seine Entscheidung, der Verordnung rückwirkende Kraft beizulegen, begreifen.

3. Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* ist der Ansicht, das Angriffsmittel des Verstoßes gegen die Begründungspflicht „hält nicht der einfachen Lektüre der Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 387/81 stand“. Sie unterstütze die Argumentation des Rates bei der Zurückweisung dieses Angriffsmittels in vollem Umfang.

Drittes Angriffsmittel: Verstoß gegen Artikel 201 EWG-Vertrag und Artikel 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften

1. In ihrer Erwiderung bringt die Firma *Amylum* als drittes Angriffsmittel vor, dem Rat fehle die Zuständigkeit, neue, eigene Einnahmequellen zu schaffen.

a) Zur Zulässigkeit dieses Angriffsmittels macht die Klägerin geltend, der Gerichtshof lasse gemäß seiner Rechtsprechung, insbesondere in den Rechtssachen 1/54 (Slg. 1954, 7), 2/54 (Slg. 1954, 79), 6/54 (Slg. 1954, 213), 18/57 (Slg. 1958-1959, 89) und 19/58 (Slg. 1960, 481), zu, daß die auf den ordre public gestützten Angriffsmittel jederzeit vor Gericht vorgebracht werden könnten. Im vorliegenden Fall müsse dieses Angriffsmittel, „da es unter die Rubriken Unzuständigkeit und Verletzung des Vertrages fällt“, als ein auf den ordre public gestütztes Angriffsmittel angesehen und für zulässig erklärt werden.

b) In der Sache führt die Klägerin aus, die Produktionsabgabe auf Isoglucose stelle eine Einnahme im Gemeinschaftshaushalt dar, die in den Vorschriften bei Erlaß des Beschlusses vom 21. April 1970 nicht vorgesehen gewesen sei und zu deren Einführung der Rat nicht befugt sei.

Artikel 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 unterscheide nämlich:

- einerseits „Abschöpfungen, Prämien . . . und Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind, nachstehend ‚Agrarabschöpfungen‘ genannt“
- und andererseits (Artikel 2 letzter Absatz des Beschlusses vom 21. April 1970) „Einnahmen aus sonstigen . . . im Rahmen einer gemeinsamen Politik eingeführten Abgaben, sofern das Verfahren des Artikels 201 des Vertrages . . . durchgeführt worden ist“.

Die Produktionsabgabe auf Isoglucose sei erst 1977 durch die Verordnung Nr. 1111/77 eingeführt worden. Die strittige Abgabe könne daher nicht als „im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen“ im Sinne des Artikels 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 betrachtet werden, da dieser nur für die durch die Verordnung Nr. 1009/67 des Rates vom 18. Dezember 1967 (ABl. L 308, S. 1) eingeführten Abgaben gelte, ohne dem Rat darüber hinaus eine Ermächtigungsgrundlage für neue Einnahmen zuzubilligen.

Außerdem ergebe sich aus dem Urteil des Gerichtshofes in den Rechtssachen 103 und 145/77 (Slg. 1978, 2037, Randnummer 54 der Entscheidungsgründe), daß „in Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1110/77 ... der Rat ... die Isoglucose aus der gemeinsamen Marktorganisation für flüssigen Zucker ausgeschlossen [hat]“.

Daher sei die streitige Abgabe vom Rat in seiner neunten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1111/77 zu Unrecht wie eine eigene Einnahme im Sinne von Artikel 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 ausgestaltet worden. Gemäß Artikel 2 letzter Absatz dieses Beschlusses dürfe die streitige Abgabe nur unter den Voraussetzungen des Artikels 201 des Vertrages eingeführt werden, der lediglich eine Empfehlung des Rates an die Mitgliedstaaten zur Einführung neuer eigener Einnahmen gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften vorsehe.

Deshalb habe der Rat durch die Erhebung der Produktionsabgabe auf Isoglucose gegen Artikel 201 des Vertrages verstoßen sowie Artikel 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 verkannt. Die Abgabe müsse daher als rechtswidrig angesehen werden, so daß die sie einführende Verordnung Nr. 387/81 nichtig sei.

2. In seiner Gegenerwiderung vertritt der *Rat der Europäischen Gemeinschaften* die Ansicht, das neue Angriffsmittel der Klägerin sei unzulässig und unbegründet.

a) Der Rat gründet seine Ansicht hinsichtlich der Unzulässigkeit des neuen Angriffsmittels auf Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung, der — abgesehen von einer hier nicht vorliegenden Ausnahme — das Vorbringen neuer Angriffsmittel im Laufe des Verfahrens ausdrücklich ausschließe. Die Unterscheidung zwischen auf den *ordre public* gestützten Angriffsmitteln und anderen, auf die sich die Klägerin zur Rechtfertigung der Zulässigkeit ihrer Klage stütze, sei im Wortlaut des Artikels 42 § 2 der Verfahrensordnung nicht zu finden und vom Gerichtshof niemals verwendet oder anerkannt worden. Der Gerichtshof gestatte nach seiner Rechtsprechung, insbesondere den Urteilen in den Rechtssachen 2/54 (Slg. 1954, 79) und 19/58 (Slg. 1960, 481), daß in einer Erwiderung zur Untermauerung früher in der Klageschrift ausgeführter Angriffsmittel neue Argumente vorgetragen würden. Dagegen habe der Gerichtshof sich in seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen 19 und 21/60 und 2 und 3/61 (Slg. 1961, 611) eindeutig für die Zurückweisung im Laufe des Verfahrens vorgebrachter neuer Angriffsmittel ausgesprochen, die in der Klageschrift noch nicht enthalten waren.

Der Gerichtshof könne nach Artikel 92 der Verfahrensordnung jederzeit die Prozeßvoraussetzungen prüfen, soweit sie unverzichtbar seien. Aber diese Ausnahme könne weder als besonderer Ausdruck einer allgemeinen Regel angesehen noch auf materielle Rügen erstreckt werden, seien diese nun auf den *ordre public* gestützt oder nicht.

Eine andere Auslegung hätte zur Folge, daß dem Verbot des Artikels 42 § 2 Satz

1 der Verfahrensordnung sein Sinn, nämlich den Verfahrenfortgang zu gewährleisten, genommen würde. Diese Folge sei im vorliegenden Fall um so schwerwiegender, als fast alle Angriffsmittel in einem Verfahren auf Nichtigerklärung gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag in den Bereich des *ordre public* eingestuft werden könnten, da sie sich auf die Begriffe Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften oder Verletzung des Vertrages sowie Ermessensmißbrauch bezögen. Würde man die Zulässigkeit neuer Angriffsmittel auf dieser Grundlage bejahen, so würden sich im Ergebnis die Verfahrensabschnitte vervielfachen und sich die Verhandlungen vor dem Gerichtshof unabsehbar verlängern.

Daher ist nach Ansicht des Rates die Einführung dieses neuen Angriffsmittels unzulässig.

b) Hilfsweise hält der Rat dieses Angriffsmittel für unbegründet. Zur Begründung dieser These beruft er sich auf folgende Argumente:

- Der Gerichtshof habe in den verschiedenen Entscheidungen, die zur Zulässigkeit der Regelung für die Isoglucoseproduktion ergangen seien, dem Rat die Befugnis zugebilligt, Maßnahmen zur Einschränkung der Produktion zu erlassen. Bei der von der Klägerin aufgeworfenen Streitfrage gehe es infolgedessen nur noch um die Zuweisung des Abgabenaufkommens entweder an den Gemeinschaftshaushalt oder an die nationalen Haushalte. Dies sei für die Klägerin ohne Interesse, da sie in jedem Fall abgabepflichtig bleibe.
- Das Angriffsmittel berühre nicht den vor dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit, da die Verwendung der streitigen Abgabe als eigene Einnahme sich aus Artikel 4 der Verordnung Nr. 1110/77 des Rates vom 17.

Mai 1977 (ABl. L 134, S. 1) ergebe, durch den Artikel 27 Absatz 2 dritter Unterabsatz der Verordnung Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 (ABl. L 359, S. 1) (frühere Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker) geändert worden sei. Außerdem sei die Zuordnung zum Gemeinschaftshaushalt durch die Verabschiedung des Gemeinschaftshaushalts bestätigt worden. Schließlich fechte die Klägerin diese Rechtsakte nicht an, und die Beschwerde richte sich nur gegen die Verordnung Nr. 387/81, soweit sie die Verordnung Nr. 1111/77 abändere.

- Schließlich weist der Rat die Argumentation zurück, diese Abgabe stelle eine neue Erhebung dar, die vom Anwendungsbereich des Artikels 2 Absatz 1 des Beschlusses vom 21. April 1970 ausgeschlossen sei. Die Isoglucoseabgabe entspricht nämlich nach Ansicht des Rates wörtlich dieser Vorschrift, da der Ausdruck „Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind“ nicht zwingend die Erhebung einer Abgabe allein auf Zucker beinhalte, sondern auf jedes andere Erzeugnis, dessen Besteuerung ein notwendiges Instrument der Marktorganisation für Zucker sei. Dies sei im vorliegenden Fall zweifellos gegeben, wie Generalanwalt Reischl in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 125/77 (Slg. 1978, 2022, unter b) hinsichtlich der Tatsache, daß Isoglucose ein vollkommenes Substitut von Zucker sei, eingeräumt habe.

Die Regelung für Isoglucose gemäß den Verordnungen Nrn. 1111/77 und folgende habe hierbei keinen „wirklich eigenständigen Stellenwert“, sondern sei

nur im Hinblick auf die Marktorganisation für Zucker verständlich, mit der sie immer noch durch Ähnlichkeit von Isoglucose mit Zucker und dem sich daraus ergebenden unmittelbaren Wettbewerbsverhältnis verknüpft sei. Die Abgabe auf Isoglucose stelle daher eine Erhebung „im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker“ im Sinn des Artikels 2 Absatz 1 des Beschlusses vom 21. April 1970 dar.

Darüber hinaus sei die klägerische Auslegung des Artikels 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 falsch, wonach diese Vorschrift als Ausdruck der Zustimmung der nationalen Parlamente zur Zuweisung von am 21. April 1970 auf dem Zuckersktor vorhandenen Abgaben, aber nicht zur Zuweisung von „zukünftig entstehenden“ Abgaben zu verstehen sei. Der Rat begreife im Gegenteil diese Vorschrift als Billigung des Grundsatzes, dem Gemeinschaftshaushalt Erträge aus den Abgabenerhebungen auf Zuckererzeugnisse zuzuweisen. Daß die technologische Entwicklung es ermöglicht habe, seit 1970 ein neues Erzeugnis auf demselben Marktsektor vorzustellen, stelle keine Änderung des Grundsatzes dar, dem Gemeinschaftshaushalt Einnahmen aus den Abgabenerhebungen auf Zuckererzeugnisse zuzuweisen. Eine andere Auslegung würde schließlich den Begriff der eigenen Mittel der Gemeinschaft verkürzen und den Ertrag hieraus vermindern, da dann das Erscheinen eines neuen Erzeugnisses, das die im April 1970 bestehende Produktion substituieren oder in Wettbewerb zu ihr trete, es erfordere, daß die hierdurch entstandene Einnahme den nationalen Haushalten zuflösse oder die Mitgliedstaaten den Beschluß vom 21. April 1970 gemäß dem Verfahren nach Artikel 201 EWG-Vertrag änderten.

Daher sei das neue Angriffsmittel der Klägerinnen jedenfalls unbegründet.

3. Nach Ansicht der *Kommission* ist dieses neue Angriffsmittel weder zulässig noch begründet.

a) Die *Kommission* unterstützt die Schlußfolgerungen des Rates zur Unzulässigkeit des Angriffsmittels im Hinblick auf Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung.

Nach ihren Ausführungen ist der Begriff des „Angriffsmittels, das dem *ordre public* angehört“, auf die Vorstellung gegründet, die vorgetragene Rechtswidrigkeit sei derart schwerwiegend, daß die normalen Verfahrensvorschriften für sie keine Geltung hätten. Unter diesen Umständen könne dieses Angriffsmittel vom Gericht von Amts wegen berücksichtigt werden, um die Wahrung des Rechts sicherzustellen. Der Gerichtshof sei jedoch bereits durch Generalanwalt Reischl in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 125/77 (Slg. 1978, 2022, unter b) auf das Angriffsmittel, das im vorliegenden Fall von den Klägern vorgetragen worden sei, aufmerksam gemacht worden. Der Gerichtshof habe damals keine Notwendigkeit zur Prüfung dieses Angriffsmittels gesehen.

Man könne daher Zweifel hegen, ob das Angriffsmittel von seinem Charakter her wirklich dem *ordre public* angehöre, was ein weiterer Grund sei, es für unzulässig zu erklären.

b) Zur Begründetheit trägt die *Kommission* vor, die „wörtliche“ Auslegung des Artikels 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 durch die Klägerin verkenne den dynamischen Charakter der gesamten Regelung über die Zuweisung eigener Mittel an die Gemeinschaft. Aus der Fassung dieser Vorschriften ergebe sich vielmehr eindeutig, daß der Rat die eigenen Mittel der Gemeinschaft nicht in dem Zustand, in dem sie sich am 21. April 1970 befunden hätten, habe festschreiben wollen. Die Begriffe „einge-

führt worden sind oder noch eingeführt werden“, „Abgaben, die ... vorgesehen sind“ und „vorgesehen“ anstelle von „eingeführt“, die der Gesetzgeber bei der Abfassung des Artikels 2 Buchstabe a des Beschlusses gewählt habe, drückten seinen Willen aus, die Schaffung neuer Einnahmen in Entsprechung zu den bereits bestehenden zu ermöglichen, sofern diese neuen Besteuerungen wirklich notwendige Maßnahmen der Wirtschaftspolitik darstellten, um die Ziele der betreffenden gemeinsamen Politik zu erreichen.

Im vorliegenden Fall könne dieser Charakter der Abgabe auf Isoglucose nicht abgesprochen werden, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Maßnahmen auf dem Zuckersektor stehe. Dieser Zusammenhang ergebe sich zunächst aus dem Wortlaut der Verordnung Nr. 1111/77, der sich ausdrücklich auf die Verordnung Nr. 3330/74 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker beziehe. Der Zusammenhang werde aber vor allem durch die Substitutionsmöglichkeit bei Flüssigzucker und Isoglucose (wie sie der Gerichtshof in seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen 103 und 145/77, Randnummern 62 und 86 der Entscheidungsgründe, festgestellt habe) und durch die Zuweisung dieser Einnahme zur Finan-

zierung von Ausfuhrerstattungen für die Überschüsse der Zuckerproduktion in der Gemeinschaft verdeutlicht.

Aus allen diesen Gründen, so bemerkt die Kommission abschließend, falle die Abgabe in die Kategorie der eigenen Mittel, die rechtmäßig erhoben worden seien. Der Rat habe daher nicht gegen Artikel 201 des Vertrages verstoßen. Hilfsweise führt die Kommission an, die Frage der haushaltsrechtlichen Zuweisung dieser Steuer sei im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits nicht zu untersuchen, da die Klägerin kein rechtliches Interesse an ihr habe.

IV — Mündliche Verhandlung

In der öffentlichen Sitzung vom 1. Juli 1982 haben die Firma Amylum, vertreten durch Rechtsanwalt M. Waelbroek, Brüssel, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst D. Vignes im Beistand von A. Brautigam, Verwaltungsrat im Juristischen Dienst, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater R. Wainwright im Beistand von F. Lamoureux, Mitglied ihres Juristischen Dienstes, mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 23. September 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Die Aktiengesellschaft belgischen Rechts G. R. Amylum hat mit Klageschrift, die am 4. Mai 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, Klage nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag erhoben, mit der sie beantragt, die Verordnung Nr. 387/81 des Rates vom 10. Februar 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates [vom 17. Mai 1977, ABl. L 134, S. 4] zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglucose (Abl. L 44,

S. 1) für nichtig zu erklären, soweit die Verordnung Nr. 387/81 in Artikel 1 Nrn. 3 und 4 die in der Verordnung Nr. 1293/79 für die Zeit vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 festgelegte Quotenregelung für denselben Zeitraum, also mit rückwirkender Kraft, wiedereingeführt.

- 2 Die Verordnung Nr. 1293/79 des Rates vom 25. Juni 1979, die die oben erwähnte Verordnung Nr. 1111/77 änderte und insbesondere um einen Artikel 9 ergänzte, war durch die Urteile des Gerichtshofes vom 29. Oktober 1980 (Rechtssache 138/79, SA Roquette Frères, Slg. 1980, 3333; Rechtssache 139/79, Maizena GmbH, Slg. 1980, 3393) für nichtig erklärt worden, da sie ohne die nach Artikel 43 des Vertrages notwendige Anhörung des Parlaments erlassen worden war.
- 3 Zur Begründung ihrer Klage trägt die Klägerin in ihrer Klageschrift vor, zum einen verstoße die angefochtene Verordnung gegen das Verbot der Rückwirkung von Rechtsakten der Gemeinschaft und zum anderen sei ihre Begründung unzureichend. In ihrer Erwiderung bringt die Klägerin ein neues Angriffsmittel vor, das auf die Unzuständigkeit des Rates für die Einführung einer Produktionsabgabe auf Isoglucose gestützt ist.

I — Zum ersten Angriffsmittel: Verstoß gegen das Verbot der Rückwirkung von Rechtsakten der Gemeinschaft

- 4 Wie der Gerichtshof bereits unter anderem in seinen Urteilen vom 25. Januar 1979 (Rechtssache 98/78, Racke, Slg. 1979, 69, und Rechtssache 99/78, Decker, Slg. 1979, 101) festgestellt hat und auch die Klägerin geltend macht, verbietet es zwar im allgemeinen der Grundsatz der Rechtssicherheit, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies kann aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist.
- 5 Hinsichtlich der ersten dieser beiden Voraussetzungen ist an einige tatsächliche und rechtliche Gegebenheiten zu erinnern, die im übrigen den Parteien wohlbekannt sind. In dem Zeitraum, in dem die angefochtene Verordnung zur Anwendung kam, waren die Zuckerhersteller insbesondere Quoten unterworfen und zu Produktionsabgaben verpflichtet. Isoglucose ist ein Substi-

tutionserzeugnis, das in unmittelbarem Wettbewerb mit Zucker steht. Jede gemeinschaftsrechtliche Entscheidung hinsichtlich eines dieser Erzeugnisse wirkt sich notwendigerweise auch auf das andere aus. Angesichts dieser Situation hat der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 29. Oktober 1980 zwar die Verordnung Nr. 1293/79 wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift, nämlich wegen der unterbliebenen Anhörung des Parlaments, für nichtig erklärt, jedoch zugleich ausgeführt, da die Isoglucoseproduktion zur Erhöhung der Zuckerüberschüsse beigetragen habe und es dem Rat freigestanden habe, restriktive Maßnahmen für diese Produktion zu erlassen, habe er im Rahmen der Agrarpolitik die Maßnahmen treffen können, die er unter Berücksichtigung der Gleichartigkeit und der gegenseitigen Abhängigkeit der beiden Märkte sowie der Besonderheiten des Isoglucosemarktes für angemessen erachtet habe.

- 6 Wenn der Rat nach der Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1293/79 keine restriktive Maßnahme für die Isoglucoseproduktion — im vorliegenden Fall die Wiedereinführung der den Herstellern zugeteilten Quoten und auferlegten Abgaben ab 1. Juli 1979 — ergriffen hätte, hätte das von ihm verfolgte Ziel, nämlich die Stabilisierung des Zuckermarktes im gemeinsamen Interesse, nicht oder nur auf Kosten der Zuckerhersteller, die allein die Last der Überschüsse in der Gemeinschaft hätten finanzieren müssen, ja sogar auf Kosten der Gemeinschaft insgesamt erreicht werden können, während die Isoglucosehersteller, deren Produktion im Wettbewerb mit der der Zuckerunternehmer stand, von jeder Zwangsmaßnahme verschont geblieben wären.
- 7 Die Ansicht der Klägerin, die Anwendung der Verordnung Nr. 1293/79 vor ihrer Nichtigerklärung durch den Gerichtshof habe die Einhaltung der in ihr vorgesehenen Quoten durch die Isoglucosehersteller verlangt und somit deren erneute Aufnahme in die angefochtene Verordnung überflüssig gemacht, ist zurückzuweisen. Neben der rechtlichen Stütze, die die angefochtene Verordnung für die Quotenregelung im streitigen Zeitraum vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 bildete, implizierte die gleichzeitige Beibehaltung von Abgaben, die zur Verwirklichung der vom Rat im allgemeinen Interesse verfolgten Ziele notwendig war, die Festlegung von Quoten, nach denen sich die Höhe der Abgaben bestimmte.
- 8 Der Rat konnte somit zu Recht davon ausgehen, daß das im allgemeinen Interesse anzustrebende Ziel, nämlich die Stabilisierung des Gemeinschafts-

marktes der Süßungsmittel ohne willkürliche Diskriminierung zwischen den Wirtschaftsteilnehmern, die Rückwirkung der angefochtenen Vorschriften verlangte, und die erste der Voraussetzungen, von denen der Gerichtshof die zeitliche Anwendbarkeit eines Rechtsakts der Gemeinschaft vor dessen Veröffentlichung abhängig macht, kann als erfüllt angesehen werden.

- 9 Um zu entscheiden, ob die zweite der vorstehend genannten Voraussetzungen ebenfalls erfüllt ist, ist zu prüfen, ob das Vorgehen des Rates ein berechtigtes Vertrauen verletzt hat, das durch die am 17. Februar 1981 erfolgte Veröffentlichung der Verordnung Nr. 387/81 getäuscht wurde und das die Betroffenen in das Fehlen einer Regelung der Isoglucoseproduktion in der Zeit vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 hatten, für die diese Verordnung den in die Verordnung Nr. 1111/77 eingeführten Artikel 9 über die Quoten und die Produktionsabgabe auf Isoglucose für anwendbar erklärt.
- 10 Zunächst ist daran zu erinnern, daß die angefochtenen Vorschriften der Verordnung Nr. 387/81 keine neue Maßnahme enthalten und sich darauf beschränken, die Vorschriften der vom Gerichtshof am 29. Oktober 1980 für nichtig erklärten Verordnung Nr. 1293/79 des Rates wiederzugeben.
- 11 Da die Verordnung Nr. 1293/79 des Rates vom 25. Juni 1979 bis zu ihrer Nichtigerklärung in vollem Umfang in der Rechtsordnung der Gemeinschaft wirksam war, so daß die mit ihrer Durchführung betrauten nationalen Behörden gehalten waren, die Isoglucoseproduktion der in ihr festgelegten einschränkenden Regelung zu unterwerfen, kann sich ein solches berechtigtes Vertrauen nur auf die Unvorhersehbarkeit der rückwirkenden Wiedereinführung der Maßnahmen stützen, die in der vom Gerichtshof für nichtig erklärten Verordnung Nr. 1293/79 enthalten waren.
- 12 Im vorliegenden Fall kann die Klägerin kein schutzwürdiges berechtigtes Vertrauen geltend machen.
- 13 Erstens waren nämlich nur wenige Wirtschaftsteilnehmer von der fraglichen Regelung betroffen; sie waren ausreichend über die gegenseitige Abhängigkeit der Flüssigzucker- und Isoglucosemärkte, über die Lage auf dem Markt für Süßungsmittel der Gemeinschaft und daher über die Folgen unterrichtet,

die die Anwendung von Stabilisierungsmaßnahmen auf die Zuckerproduktion, von denen die Isoglucoseproduktion gänzlich verschont bleiben würde, nach der Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1293/79 in der Zeit vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 haben konnte.

- 14 Zweitens hatte der Rat, indem er nacheinander die Verordnungen Nrn. 1111/77, 1293/79 und 1592/80 erließ, von denen die letztgenannte die Wirkungen der vorhergehenden für die Zeit vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 verlängerte, eindeutig seinen Willen zum Ausdruck gebracht, die Produktion sämtlicher Süßungsmittel in der Gemeinschaft zu regeln und zu diesem Zweck die Isoglucoseproduktion einer auf einem Quoten- und Produktionsabgabensystem beruhenden restriktiven Regelung zu unterwerfen.
- 15 Drittens konnte es der Klägerin nicht entgangen sein, daß der Gerichtshof in jedem seiner Urteile vom 29. Oktober 1980, mit denen die Verordnung Nr. 1293/79 — die auch ihre eigene Produktionsquote festlegte — für nichtig erklärt wurde, die Angriffsmittel, mit denen die klagenden Firmen Roquette und Maizena die materielle Rechtmäßigkeit dieser Verordnung bestritten hatten, zurückgewiesen und im Zuge der Nichtigerklärung aufgrund der unterbliebenen Anhörung des Parlaments Wert auf die Klarstellung gelegt hatte, daß diese Nichtigerklärung unbeschadet der „Befugnis des Rates . . . , gemäß Artikel 176 Absatz 1 EWG-Vertrag im Anschluß an dieses Urteil alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen“, erfolgte.
- 16 Durch die Veröffentlichung dieses Vorschlags im Amtsblatt vom 22. Dezember 1980 (C 334, S. 2) erfuhr die Klägerin schließlich, daß die Kommission bereits am 3. Dezember 1980 dem Rat einen Vorschlag für Verordnungen zur Änderung insbesondere der Verordnung Nr. 1111/77 vorgelegt hatte, um für die Zeit vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 die Quoten- und Abgabenregelung wieder einzuführen, die in der Verordnung Nr. 1293/79 festgelegt war und die durch die angefochtenen Vorschriften der Verordnung Nr. 387/81 dann wiedereingeführt wurde.
- 17 Gegen die Rückwirkung dieser Vorschriften bringt die Klägerin außerdem vor, daß sie „das institutionelle Gleichgewicht“ der Gemeinschaften beeinträchtigt. Diese Rüge ist zurückzuweisen. Zum einen verhinderte es keine Vorschrift des Vertrags, daß das Parlament zur rückwirkenden Wiederein-

führung der Verordnung Nr. 1293/79 angehört wurde, auch wenn es zu dieser Verordnung keine Stellungnahme abgegeben hatte. Zum anderen kann der Umstand, daß der Gerichtshof bei der Nichtigerklärung dieser Verordnung nicht der Ansicht war, von Artikel 174 Absatz 2 des Vertrages Gebrauch machen zu müssen, der es ihm erlaubt, falls er dies für notwendig hält, diejenigen der Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung zu bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind, kein Anlaß dafür sein, die rückwirkende Kraft der angefochtenen Vorschriften der Verordnung Nr. 387/81, die vom Rat im Rahmen des Artikels 176 Absatz 1 des Vertrages erlassen worden sind, als ein Verstoß gegen die Vorrechte des Gerichtshofes anzusehen.

II — Zum zweiten Angriffsmittel: Verletzung der Begründungspflicht

- 18 Die Klägerin wirft dem Rat vor, in der Begründung der Verordnung Nr. 387/81 deren Rückwirkung unzureichend erklärt und dadurch Artikel 190 des Vertrages verletzt zu haben.
- 19 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes muß die in Artikel 190 des Vertrages verlangte Begründung der Rechtsnatur des betreffenden Rechtsakts angepaßt sein. Sie muß die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, klar und unzweideutig erkennen lassen, so daß die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erfahren können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann.
- 20 In der Verordnung Nr. 387/81 des Rates wird zu ihrer Begründung zunächst darauf hingewiesen, daß „die Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglucose . . . in ihrer Fassung durch die Verordnung (EWG) Nr. 1293/79 die Anwendung einer Erzeugungsquotenregelung für die Zeit vom 1. Juli 1979 bis zum 30. Juni 1980 vor[sah]“; sodann heißt es: „In den Rechtssachen Nr. 138/79 und Nr. 139/79 hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften am 29. Oktober 1980 die Verordnung (EWG) Nr. 1293/79 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften aufgehoben. Im übrigen hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1293/79 von der Sache her mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Damit hat er sämtliche Klagegründe abgewie-

sen, die auf Verletzung wettbewerbsrechtlicher Grundsätze, des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung durch die mit Verordnung (EWG) Nr. 1293/79 eingeführte Erzeugungsquotenregelung gestützt worden waren. Es ist daher zweckmäßig, unter anderem die betreffende Erzeugungsquotenregelung rückwirkend wieder einzuführen.“

21 Diese Begründung, so knapp sie auch sein mag, genügt den Anforderungen des Artikels 190 des Vertrages. Denn mit ihrer Bezugnahme auf die Erzeugungsquotenregelung, die im übrigen den Betroffenen wohlbekannt war, lassen die Bestimmungen der Präambel der angefochtenen Verordnung das Wesentliche des von dem Organ, das den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, verfolgten Ziels erkennen, das darin besteht, die zeitliche Kontinuität einer Regelung zur Beschränkung der Isoglucoseproduktion sicherzustellen, um für die Isoglucoseproduktion und die Flüssigzuckerproduktion, die auf dem Markt der Süßungsmittel unmittelbar im Wettbewerb miteinander stehen, die Lastengleichheit aufrechtzuerhalten.

22 Die Rüge der Verletzung der Begründungspflicht ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

III — Zum dritten Angriffsmittel: Verstoß gegen Artikel 201 des Vertrages und Artikel 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften

23 In ihrer Erwiderung hat die Klägerin ein neues Angriffsmittel vorgebracht, das auf die Unzuständigkeit des Rates für die Einführung einer Produktionsabgabe auf Isoglucose durch die Verordnung Nr. 387/81 gestützt ist. Nach Ansicht der Klägerin stellt diese Abgabe eine Einnahme des Gemeinschaftshaushalts dar, die bei Erlass des Beschlusses 70/243 des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 94, S. 19) nicht in den Vorschriften vorgesehen gewesen sei. Der Rat sei daher nicht befugt gewesen, diese Abgabe einzuführen, und hatte nur nach Artikel 201 des Vertrages den Mitgliedstaaten deren Einführung gemäß ihren verfassungsmäßigen Bestimmungen empfehlen können.

- 24 Der Beklagte und die Streithelferin halten dieses Angriffsmittel aufgrund von Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes für unzulässig, wonach neue Angriffsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden können, es sei denn, daß sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des schriftlichen Verfahrens zutage getreten sind.
- 25 Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, daß das neue Vorbringen der Klägerin weder als ein Angriffsmittel anzusehen ist, das „auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt . . . [wird], die erst während des schriftlichen Verfahrens zutage getreten sind“, denn es stützt sich auf eine angebliche Rechtswidrigkeit, die die Klägerin bereits bei Erlaß der Verordnung Nrn. 387/81 hätte erkennen und geltend machen können, noch als eine Erweiterung eines bereits vorgetragenen Angriffsmittels betrachtet werden kann, da die Klägerin erst in der Erwiderung die angeblich verletzte Rechtsnorm bezeichnet hat und dieser Nichtigkeitsgrund weder unmittelbar noch mittelbar in der Klageschrift erwähnt worden ist.
- 26 Das Vorbringen der Klägerin enthält daher ein vollständig neues Angriffsmittel, das nach Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung wegen verspäteter Geltendmachung unzulässig ist.
- 27 Die Klägerin beruft sich zwar gleichzeitig auf die Vorschrift des Artikels 92 § 2 der Verfahrensordnung, wonach der Gerichtshof jederzeit von Amts wegen prüfen kann, ob unverzichtbare Prozeßvoraussetzungen fehlen; doch gestattet diese Vorschrift, die nur die unverzichtbaren Prozeßvoraussetzungen betrifft, den Parteien nicht, unter Verstoß gegen Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung ein neues Angriffsmittel verspätet vorzutragen.
- 28 Da sich das Angriffsmittel jedoch auf die Zuständigkeit des Urhebers des angefochtenen Rechtsakts bezieht, hält es der Gerichtshof für geboten, die Gründe aufzuzeigen, weshalb der Rat für die Einführung einer Produktionsabgabe auf Isoglucose zuständig war.
- 29 Artikel 43 des Vertrages überträgt dem Rat unter bestimmten Verfahrensvoraussetzungen die Aufgabe, die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte zu

schaffen und die Vorschriften hierfür zu erlassen. Nach Artikel 40 Absatz 3 kann die gemeinsame Organisation in einer der in Absatz 2 vorgesehenen Formen, die insbesondere auch eine Marktordnung umfassen, alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen, insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr.

- 30 Nach Artikel 9 Absatz 8 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 1111/77 des Rates in der durch die angefochtenen Vorschriften der Verordnung Nr. 387/81 ergänzten Fassung wird die Produktionsabgabe auf Isoglucose vom Hersteller für die hergestellte Isoglucosemenge erhoben, die die Grundquote übersteigt, ohne die Höchstquote zu überschreiten. Nach Unterabsatz 2 ist die Höhe der Produktionsabgabe für Isoglucose gleich dem Teil der Produktionsabgabe für Zucker, der gemäß Artikel 28 der Verordnung Nr. 3330/74 für das Zuckerwirtschaftsjahr 1979/80 festgesetzt wurde und von den Zuckerherstellern zu tragen ist. Dieser Teil der Abgabe ergibt sich aus komplexen Berechnungsmodalitäten, die, in Artikel 27 der letztgenannten Verordnung festgelegt, die Zuckerhersteller durch ihre Abgaben an den Verlusten beteiligen, die der Gemeinschaft durch den Absatz der erzeugten Menge, die höher ist als der menschliche Verzehr in der Gemeinschaft, entstehen. Die Produktionsabgabe auf Isoglucose ist also als Beitrag zur Stabilisierung des Gemeinschaftsmarktes der Süßungsmittel und insbesondere, wie es in der siebten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1111/77 heißt, als Beitrag zu den Ausfuhrbelastungen eingeführt worden.
- 31 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß sich die Produktionsabgabe auf Isoglucose in den Rahmen der Artikel 39 und 40 des Vertrages einfügt und der Rat für ihre Einführung und die Festlegung ihrer Modalitäten nach Artikel 43, auf den im übrigen in der angefochtenen Verordnung Nr. 387/81 Bezug genommen wird, zuständig war.
- 32 Hinsichtlich des Ratesbeschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, der nach Artikel 201 ergangen ist und, wie es die Bestimmungen dieses Artikels vorsehen, von den Mitgliedstaaten angenommen wurde, ist zunächst hervorzuheben, daß mit ihm die in den Haushalt der Gemeinschaft einzusetzenden eigenen Mittel bestimmt werden sollten und nicht die für die Festsetzung von Zöllen, Steuern, Abschöpfungen, anderen Abgaben und sonstigen

Formen von Einnahmen zuständigen Gemeinschaftsorgane. Als haushaltsrechtliche Maßnahme verbietet es dieser Beschluß nicht, daß der Rat eine Abgabe wie die für die Isoglucoseproduktion vorgesehene einführt, da seine Zuständigkeit für die Einführung dieser Abgabe, wie ausgeführt, ihre Grundlage in den Vorschriften des Vertrages über die gemeinsame Agrarpolitik findet.

- 33 Außerdem gehören nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Beschlusses vom 21. April 1970 zu den eigenen Mitteln der Gemeinschaft die Einnahmen aus „Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind“. Angesichts der Entwicklungen, die bei der Zuckerproduktion und dem Zuckermarkt der Gemeinschaft nicht ausbleiben konnten, und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, die Abschöpfungen, sonstigen Abgaben, Erstattungen und Preisstützungsmaßnahmen an diese Entwicklung der Bedürfnisse des Gemeinschaftsmarktes für Zucker anzupassen, konnte nicht die Absicht bestanden haben, die Anwendung des Beschlusses vom 21. April 1970 auf die Abschöpfungen zu beschränken, die im Zeitpunkt seines Erlasses vorgesehen waren, das heißt auf die Abschöpfungen, die seinerzeit in der Verordnung Nr. 1069/67 des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 308, S. 1) festgesetzt waren. Was Isoglucose angeht, so ist dieses Produkt zwar erst mehrere Jahre nach Erlaß des Beschlusses vom 21. April 1970 in bedeutendem Umfang erzeugt worden; doch führt der unmittelbare Wettbewerb, in dem es sich mit Flüssigzucker auf dem Süßungsmittelmarkt befindet, dazu, daß es zu den Erzeugnissen zu zählen ist, die im Rahmen der „Marktorganisation für Zucker“ im Sinne des Beschlusses vom 21. April 1970 vermarktet werden.
- 34 Nach allem war der Rat für den Erlaß der angefochtenen Vorschriften der Verordnung Nr. 387/81 zuständig, und diese Zuständigkeit ist durch keine haushaltsrechtliche Vorschrift beeinträchtigt worden.

IV — Kosten

- 35 Nach Artikel 69 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist sie zur Tragung der Kosten einschließlich der Kosten der Streithelferin zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Nichtigkeitsklage wird als unbegründet abgewiesen.
2. Die Klägerin wird zur Tragung der Kosten einschließlich der Kosten der Streithelferin verurteilt.

Due

Chloros

Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. September 1982.

Für den Kanzler

Der Präsident der Zweiten Kammer

J. A. Pompe

O. Due

Hilfskanzler

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 23. SEPTEMBER 1982

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Weil sie im wesentlichen die gleiche Problematik aufweisen, werde ich mir erlauben, die Rechtssachen 108, 110 und 114/81 in gemeinsamen Schlußanträgen zu behandeln.

Es geht wieder einmal um Isoglucose, das aus einer Reihe anderer Verfahren

bereits bekannte flüssige Süßmittel. Da die diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen schon wiederholt vor dem Gerichtshof dargestellt worden sind, kann ich mich jetzt in meinen einleitenden Bemerkungen auf einige wesentliche Andeutungen beschränken.

Am 17. Mai 1977 hat der Rat die Verordnung Nr. 1111/77 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglucose