

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klagen 10/68 und 18/68 werden als unzulässig abgewiesen.
2. Die Klägerinnen haben die Kosten des Verfahrens einschließlich der durch die Streithilfe entstandenen Kosten zu tragen.

Luxemburg, den 10. Dezember 1969

	Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Strauß	Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Dezember 1969.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER
VOM 28. OKTOBER 1969

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Der umfangreiche Prozeß, zu dem ich jetzt Stellung nehme, betrifft die Gewährung von Zuschüssen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

Dafür ist — was das gegenwärtige Verfahren angeht — einmal maßgeblich die Verordnung 17/64 des EWG-Rates vom 5. Februar 1964¹, genauer: deren Teil 2, „Abteilung Ausrichtung“. Ihrem Artikel 11 entnehmen wir, welchen *Zielen* die Maßnahmen der Abteilung Ausrichtung dienen, nämlich der Anpassung und Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft, der Anpassung und Ausrichtung der landwirtschaftlichen Erzeugung, der Anpassung und Verbesse-

rung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie der Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Artikel 12 definiert die genannten Ziele, insbesondere erklärt er in Absatz 3, daß unter Anpassung und Verbesserung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse Vermarktungseinrichtungen innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe, im Rahmen mehrerer landwirtschaftlicher Betriebe oder außerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe auf folgenden Sektoren zu verstehen seien: Verbesserung der Lagerung und der Konservierung, Verwertung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, Verbesserung der Vermarktungswege sowie genauere Kenntnis der für die Preisbildung auf den Agrarmärkten maßgebenden Faktoren. — Für Vorhaben (auch halböffentliche oder private),

1 — Amtsblatt Seite 586.

die die Verbesserung der Agrarstruktur im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 zum Ziele haben, werden Zuschüsse aus dem Fonds gewährt, wenn weiterhin die Kriterien des Artikels 14 erfüllt sind. Von dem dort in Absatz 1 a) erwähnten Erfordernis ist allerdings gesagt, daß das Fehlen eines vom Rat aufzustellenden Programms, in das sich die Vorhaben grundsätzlich einfügen müssen, während eines Zeitraumes von 2 Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung kein Hindernis für die Gewährung von Zuschüssen darstellt. Die genannte Frist wurde außerdem durch Verordnung 68/66 bis zum 31. Juli 1966 verlängert. Überdies bestimmt die Verordnung 224/66, daß Artikel 14 Absatz 1 a) auf Vorhaben nicht anzuwenden ist, die Gegenstand der für die Jahre 1966 und 1967 eingereichten Anträge auf Gewährung von Zuschüssen sind. — Gemäß Artikel 15 der Verordnung 17/64 kommen für die Beteiligung des Fonds solche Vorhaben mit Vorrang in Betracht, „die zu einer Gesamtheit von Maßnahmen zur Förderung der harmonischen Entwicklung der Gesamtwirtschaft des Gebietes gehören, in dem diese Vorhaben durchgeführt werden sollen“. — Anträge auf Zuschüsse sind über den Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Vorhaben ausgeführt werden sollen, und mit dessen Befürwortung bei der Kommission einzureichen. Die aus dem Fonds gewährten Kapitalzuschüsse dürfen 25 % der für ein Vorhaben investierten Mittel nicht überschreiten. Die finanzielle Eigenleistung der Begünstigten muß mindestens 30 % betragen. Daneben ist vorgesehen, daß sich auch der Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet das Vorhaben verwirklicht werden soll, an der Finanzierung beteiligt.

Außer den genannten Vorschriften ist für den vorliegenden Fall die Ratsverordnung 206/66 vom 7. Dezember 1966¹ zu nennen, die Sonderregelungen enthält für Beiträge des Fonds „zur Behebung der Schäden, die in bestimmten Gebieten Italiens im Herbst 1966 durch Über-

schwemmungskatastrophen verursacht worden sind“. Ihr zufolge sind für die Jahre 1966 und 1967 bestimmte Beträge aus den Mitteln der Abteilung Ausrichtung zur Finanzierung der in Artikel 1 Absatz 2 bezeichneten Maßnahmen vorgesehen. Danach sollen die Zuschüsse beitragen zur Wiederherstellung und Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft oder in den landwirtschaftlichen Betrieben sowie der Einrichtungen für die Vermarktung oder Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Artikel 2 der Verordnung bestimmt, daß auf Zuschüsse gemäß Artikel 1 Absatz 2 einige Vorschriften der Verordnung 17/64 keine Anwendung finden. Artikel 3 nennt daneben besondere Bedingungen. Unter anderem dürfen die vom Fonds gegebenen Zuschüsse 45 % der für ein Vorhaben getätigten Investitionen nicht überschreiten. Auch hier ist im übrigen eine finanzielle Beteiligung der Italienischen Republik und eine geringe Eigenbeteiligung der Begünstigten vorgesehen. Schließlich enthält Artikel 4 noch besondere Verfahrensvorschriften. Aufgrund all dieser Bestimmungen hat die italienische Regierung Anträge eingereicht und befürwortet zugunsten der Genossenschaft „La Cooperativa Produttori Bieticoli CO.PRO.B.“, die eine Zuckerfabrik in Minerbio betreibt, zugunsten der Genossenschaft „Società Cooperativa Produttori Agricoli Ostellato“, mit einer Zuckerfabrik in Ostellato sowie zugunsten der Aktiengesellschaft „Zuckerificio Castiglione“, die in Castiglione Fiorentino eine Zuckerfabrik besitzt. (Der Einfachheit halber werde ich künftig von den Fällen Minerbio, Ostellato und Castiglione sprechen.)

Darauf erging am 27. Juli 1967 eine Kommissionsentscheidung, in der nach Maßgabe der Ratsverordnung 17/64 der Genossenschaft Minerbio ein Zuschuß in Höhe von 480 000 Rechnungseinheiten gewährt wurde. Mit seiner Hilfe soll die Kapazität des Betriebes von 2 000 auf 4 000 Tonnen (tägliche Zuckerrübenverarbeitung) vergrößert werden. — Eine weitere Kommissionsentscheidung vom

1 — Amtsblatt Seite 3869.

2. Oktober 1967 gewährte aufgrund der Ratsverordnung 206/66 der Genossenschaft Ostellato einen Zuschuß in Höhe von 767 000 Rechnungseinheiten, mit dessen Hilfe die Kapazität ihrer Zuckerfabrik von 2 200 auf 3 600 bis 4 000 Tonnen vergrößert werden soll. — Endlich erließ die Kommission am 7. März 1968 eine ebenfalls auf die Verordnung 17/64 gestützte Entscheidung über die Gewährung eines Zuschusses in Höhe von 300 000 Rechnungseinheiten an die Gesellschaft Zuccherificio Castiglione, mit dessen Hilfe die tägliche Verarbeitungskapazität ihrer Fabrik von 2 000 auf 3 000 Tonnen vergrößert werden soll. Diese Entscheidung bestimmt außerdem, die Auszahlung des Zuschusses sei abhängig von der Bereitschaftserklärung der italienischen Regierung, der begünstigten Firma eine *Grundquote* einzuräumen, die der vorgesehenen Kapazitätsausweitung entspricht. Damit ist ein Begriff der Zuckermarktordnung genannt, der es erforderlich macht, jetzt schon einiges zu deren Gestaltung zu sagen. Sie erfolgte zunächst in der Verordnung 44/67 vom 21. Februar 1967. In ihr sind allerdings nur einzelne Maßnahmen für das Wirtschaftsjahr 1967/68 festgelegt. Jetzt ist maßgeblich die Verordnung 1009/67 vom 18. Dezember 1967, die mit Wirkung vom 1. Juli 1968 eine gemeinsame Marktorganisation für Zucker in Kraft setzte. Kennzeichnend für sie ist eine Preisregelung, die (mit Hilfe von Abschöpfungen, Erstattungen und Interventionen auf dem Binnenmarkt) ein bestimmtes Preisniveau gewährleisten soll. Die Preisgarantie gilt jedoch nicht unbeschränkt, sondern nur im Rahmen der Grundquote. Die Grundquote wird für jedes zuckererzeugende Unternehmen anhand seiner durchschnittlichen jährlichen Produktion während der Jahre 1961 bis 1966 und nach der maßgeblichen Grundmenge des betreffenden Mitgliedstaats von diesem festgesetzt. Für die darüber hinausgehende Erzeugung ist bis zur Höchstquote, die gleichfalls der jeweils zuständige Mitgliedstaat festlegt, nur eine eingeschränkte Preisgarantie vorgesehen, d.h. es kann eine Produktionsab-

gabe erhoben werden, wenn in der Gemeinschaft mehr als die jährliche Garantiemenge produziert wird und sich so die Notwendigkeit von Exporten, verbunden mit Erstattungen, ergibt. — Abgesehen davon ist wichtig zu wissen, daß die Grundmenge jedes Mitgliedstaats nicht vollständig in Form von Grundquoten auf die bestehenden Unternehmen aufgeteilt werden muß. Die Verordnung 1027/67 gestattet vielmehr die Schaffung einer Ausgleichsreserve in Höhe von 10 % der für das Wirtschaftsjahr 1968/69 geltenden Grundmenge. Diese Ausgleichsreserve kann außerdem erforderlichenfalls in den folgenden Jahren noch durch Kürzung der für das Jahr 1968/69 gewährten Quoten in bestimmtem Umfang erhöht werden. Über ihre Verwendung entscheidet jeder Mitgliedstaat nach seinem Ermessen (was übrigens nach der Verordnung 44/67 für die Aufteilung seiner gesamten Produktionsmenge gegolten hat).

Was nun — um zum Sachverhalt zurückzukehren — die von der Kommission getroffenen Entscheidungen angeht, so wurden sie jeweils den drei begünstigten Unternehmen und der italienischen Regierung zugestellt. Außerdem hat die Kommission im Amtsblatt der Gemeinschaften Mitteilungen über die Gewährung der Zuschüsse veröffentlicht, und zwar für den Fall Minerbio im Amtsblatt vom 4. August 1967, für den Fall Ostellato im Amtsblatt vom 7. Oktober 1967 und für den Fall Castiglione im Amtsblatt vom 15. März 1968. — Die begünstigten Unternehmen haben alsbald mit dem Ausbau ihrer Betriebe begonnen. — Eine Produktionsquote (wie in der Verordnung 1009/67 vorgesehen) erhielten sie durch das italienische Dekret vom 26. Februar 1968. Sie beträgt insgesamt 17 000 Tonnen.

Als andere Unternehmen der italienischen Zuckerindustrie (nämlich, 1. die Società Eridania Zuccherifici Nazionali, Genua, 2. die Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri, Genua, 3. die Società Distilleria di Cavarzere, Padua, 4. die Società Romana Zuccheri, Genua, 5. die

Società Zuccherificio del Volano, Genua) sowie 6. die Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero dell'Alcool e del Lievito in Genua von den geschilderten Vorgängen erfuhren, kamen sie nach kritischer Prüfung zu der Ansicht, die Entscheidungen der Kommission verfälschten die Wettbewerbsverhältnisse und sie stünden im Widerspruch zu den Grundsätzen der gemeinsamen Agrarpolitik. Dies nicht zuletzt im Hinblick auf die Tatsache, daß die italienische Regierung es abgelehnt hatte, einen von der Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri eingebrachten Antrag auf Gewährung eines Zuschusses an die ihr gehörende Fabrik in Porto Tolle zu befürworten, die durch die Überschwemmungskatastrophe vom Herbst 1966 zerstört worden war. — Die aufgezählten Unternehmen und ihr Verband riefen deshalb in einer gemeinsamen Klage, die am 10. März 1968 in Luxemburg eingetroffen ist, den Gerichtshof an. Sie beantragen aus einer ganzen Reihe von Gründen, auf die wir nachher eingehen werden, die Kommissionsentscheidungen vom 27. Juli 1967, 2. Oktober 1967 und 7. März 1968 für nichtig zu erklären.

Außerdem wandten sie sich am 13. Mai 1968 mit einer Reklamation an die Kommission und verlangten *im Verwaltungswege* die Aufhebung oder Rücknahme der angegriffenen Entscheidungen. Da sie ohne Antwort blieben, reichten sie eine zweite, auf Artikel 175 des EWG-Vertrages gestützte Klage ein, in der sie den Antrag stellten, diejenige Ablehnungsentscheidung für nichtig zu erklären, die infolge des Schweigens der Kommission nach Ablauf von 2 Monaten seit Eingang der Reklamation als stillschweigend ergangen gelte.

In beiden Rechtssachen, die durch Beschluß des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1968 verbunden wurden, beantragt die Kommission, die Klagen als unzulässig, jedenfalls aber als unbegründet zurückzuweisen.

Zu erwähnen ist noch, daß im Laufe des Verfahrens die durch die angegriffenen Entscheidungen begünstigten Unterneh-

men und die italienische Regierung Anträge auf Zulassung als Streithelfer gestellt haben. Den Anträgen wurde durch Beschlüsse des Gerichtshofes vom 25. November 1968, 15. Januar 1969 und 19. März 1969 stattgegeben. In ihren Schriftsätzen beantragen die Intervenienten ebenso wie die von ihnen unterstützte Kommission, die Klagen abzuweisen, die intervenierenden Gesellschaften jeweils, soweit die das einzelne Unternehmen begünstigende Entscheidung zur Debatte steht.

Was den nationalen Rahmen angeht, so ist endlich noch wissenswert, daß die Quoten der klagenden Unternehmen durch das bereits erwähnte italienische Dekret vom 26. Februar 1968 eine gewisse Kürzung erfuhren. Dagegen scheint beim italienischen Staatsrat Klage erhoben worden zu sein. Ein Urteil liegt bisher nicht vor.

Rechtliche Würdigung

Wenn ich mich nunmehr anschicke, diesen Sachverhalt rechtlich zu beurteilen, so ist den Einwendungen der Kommission und ihrer Streithelfer zufolge vorweg auf Fragen der Zulässigkeit einzugehen (die im übrigen auch von Amts wegen zu prüfen wären).

A — Zur Zulässigkeit der Klagen

1 — Rechtssache 10/68

Insofern stellen sich in der Rechtssache 10/68 drei Probleme, die nacheinander zu behandeln sind.

1. Die Einhaltung der Klagefrist

Bekanntlich handelt es sich im Verfahren 10/68 um eine Anfechtungsklage, für die der Vertrag im Interesse des Rechtsfriedens die Beachtung einer Frist vorschreibt, und zwar gemäß Artikel 173 die Einhaltung einer Zwei-Monats-Frist. Sie wird nach Artikel 81 § 2 der Verfahrensordnung verlängert um eine Entfernungsfrist, die gemäß Anlage 2 zur Verfahrensordnung für in Italien ansässige Kläger 10 Tage beträgt. — Rechnet man dementsprechend vom Tage des Klageeingangs

(dem 10. Mai 1968) zurück, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die Klagefrist, soll ihre Einhaltung gesichert sein, frühestens am 1. März 1968 zu laufen beginnen durfte.

Was den Fall Castiglioni angeht, so treten Schwierigkeiten offensichtlich nicht auf, denn die Kommissionsentscheidung zu diesem Vorhaben wurde am 7. März 1968 erlassen und eine Mitteilung darüber im Amtsblatt vom 15. März 1968 veröffentlicht. Selbst also, wenn man auf die genannten Daten und nicht darauf abstellt, wann die Kläger vom gesamten Inhalt der Entscheidung Kenntnis erlangt haben (was nach ihren Angaben am 27. März 1968 geschehen sein soll), steht die Einhaltung der Klagefrist außer Zweifel.

Problematischer dagegen sind die Fälle Minerbio und Ostellato. Die einschlägigen Kommissionsentscheidungen sind nämlich am 27. Juli 1967 bzw. am 2. Oktober 1967 ergangen und Mitteilungen darüber jeweils in den Amtsblättern vom 4. August 1967 und 7. Oktober 1967 veröffentlicht worden. Wären diese Daten ausschlaggebend, so müßte die Einhaltung der Klagefrist selbst dann verneint werden, wenn sie — gemäß Artikel 81 § 1 der Verfahrensordnung — erst am 15. Tage nach dem Erscheinen des Amtsblatts zu laufen begonnen hätte. — Anscheinend hält die Kommission diesen Standpunkt für vertretbar. Ihrer Ansicht nach sollen die genannten Mitteilungen im Amtsblatt ausreichen, d.h. Bekanntmachungen im Sinne von Artikel 173 des Vertrages darstellen, weil ihnen zu entnehmen ist, daß Zuschüsse aus dem Ausrichtungsfonds gewährt wurden für die Erweiterung der Zuckerfabrik Minerbio und für den Ausbau der Fabrik Ostellato. Schon aufgrund dieser summarischen Hinweise hätten die Kläger — so meint die Kommission — wenigstens einen Klagegrund formulieren können, nämlich den, daß Zuschüsse an die *Verarbeitungsindustrie* aus dem Ausrichtungsfonds in keinem Falle gewährt werden dürfen. Eine weitere Entwicklung ihres Vorbringens wäre dann sicher im Laufe des Verfahrens gemäß Artikel 42

§ 2 der Verfahrensordnung gestattet gewesen, d.h. nach Vorlage der angegriffenen Entscheidungen, die in einem solchen Fall mangels Zustellung an die Kläger in Abweichung von den Vorschriften des Artikels 38 der Verfahrensordnung nicht von diesen, sondern von der Kommission verlangt wird. — Daß diese Auffassung befriedigend sei, wird man jedoch schwerlich sagen können. Richtig verstanden kann es nämlich nicht allein auf die Möglichkeit ankommen, Klagegründe zu formulieren, vielmehr müssen betroffene Unternehmen in die Lage versetzt werden zu beurteilen, ob sie überhaupt ein Interesse an der Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens haben. Dafür ist zweifellos wichtig, den gesamten Inhalt der erlassenen Entscheidungen zu kennen, etwa den Umfang der gewährten Zuschüsse und damit das Ausmaß ihrer Wirkungen auf den Wirtschaftsraum, in dem sich die Kläger betätigen. Da die Mitteilungen im Amtsblatt insoweit ein Urteil nicht zulassen, bin ich der Meinung, daß sie in keinem Falle den Lauf der Klagefrist auslösen konnten. — Stellt man auf die *Kenntnisnahme* vom Inhalt der Kommissionsentscheidungen ab, ein Element, das gemäß Artikel 173 des Vertrages neben der Zustellung und der Veröffentlichung von Bedeutung ist, so erscheint wissenswert, daß sich der Kläger zu 2 (wie auf Anfrage des Gerichtshofes durch Erklärung der Kläger vom 31. Juli 1969 bekannt wurde) Ende Februar 1968 mit der Bitte um Information und Beschaffung der fraglichen Entscheidungen an den Präsidenten des Istituto Nazionale di Economia Saccarifera gewandt hat. Der Kläger zu 1 erhielt darauf am 14. März 1968 ein Aide-mémoire zur Rechtslage und am 20. März 1968 Kopien der erbetenen Entscheidungen. Sie wurden alsbald auch den anderen Klägern zur Kenntnis gebracht. Würde man diese Daten im gegenwärtigen Zusammenhang für erheblich halten, so wäre offensichtlich auch in den Fällen Minerbio und Ostellato die Klagefrist gewahrt, denn die genannten Daten liegen innerhalb der Grenze, die ich vorhin durch Zurückrechnung vom

Tage des Klageeingangs an ermittelt habe. — Indessen erscheint mir gleichfalls fraglich, ob wir so verfahren können. Geschehe dies, so würde nämlich zu einseitig darauf abgestellt, wann die Kläger die Initiative dazu ergriffen haben, vom Inhalt der sie interessierenden Akte Kenntnis zu erlangen. Dagegen würde nicht gefragt, ob eine derartige Initiative nicht schon zu einem früheren Zeitpunkt erwartet werden mußte. Den Erfordernissen der *Rechtssicherheit* trüge man damit zuwenig Rechnung, namentlich der Interessenlage der durch die Entscheidungen Begünstigten, die nach Zusage der Zuschüsse mit dem Ausbau ihrer Betriebe begonnen haben und natürlich von einem bestimmten Zeitpunkt an wissen müssen, ob die Handlungen der Kommission Bestand haben. Geht man also schon nicht so weit, die Mitteilungen im Amtsblatt als für die Klageerhebung ausreichend anzusehen, so muß ihnen doch wenigstens im Hinblick auf die klägerische Initiative Bedeutung zuerkannt werden. Ich kann in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung des französischen Conseil d'Etat hinweisen, in der wiederholt festgestellt wird, die Kenntnis von der Existenz einer Entscheidung gäbe ausreichenden Anlaß, sich den Text der Entscheidung zu verschaffen (entsprechende Zitate finden sich bei Auby und Drago¹). Auf unseren Fall angewandt bedeutet das folgendes: Es kann davon ausgegangen werden, daß die Kläger, als Unternehmen der Zuckerindustrie am gemeinsamen Zuckermarkt und allen damit zusammenhängenden Fragen interessiert, von den entsprechenden Veröffentlichungen im Amtsblatt laufend und kurzfristig Kenntnis erhalten. Werden sie auf diese Weise über Akte informiert, deren Inhalt sie *berührt*, mit deren Zustellung sie aber nicht rechnen können, so obliegt es ihnen, wollen sie eigene Rechte geltend machen, sich in einer angemessenen Frist um die Kenntnisnahme vom Inhalt der Akte zu bemühen. In einem solchen Falle ist es das

Nächstliegende, sich unmittelbar an die Kommission zu wenden, von der angenommen werden muß, daß sie berechtigten Informationsanträgen stattgibt. Es mag aber auch der von den Klägern gewählte Weg (die Einschaltung eines nationalen Instituts) gangbar erscheinen. Immerhin führte er im vorliegenden Falle — wie wir gesehen haben — dazu, daß die Kläger 4 Wochen nach Beginn ihrer Vorbereitungen im Besitze der fraglichen Entscheidungen waren. Berücksichtigt man nun, daß von der Existenz der angegriffenen Akte schon in den Amtsblättern von August und Oktober 1967 Mitteilung gemacht wurde, so ist meines Erachtens die Annahme nicht unangebracht, es sei den Klägern schon im Jahre 1967 möglich gewesen, sich Kenntnis vom gesamten Inhalt dieser Akte zu verschaffen. Von einem entsprechenden Zeitpunkt an muß also die Klagefrist des Artikels 173 zu laufen begonnen haben. Einen genauen Zeitpunkt haben wir insofern nicht zu ermitteln. In jedem Falle ist nämlich die Schlußfolgerung zwingend, daß die Klageerhebung vom 10. Mai 1968 außerhalb jeder vernünftigerweise zu bemessenden Frist liegt. Da die Kläger irgendwelche Erklärungen für ihre verspätete Aktion nicht gegeben haben (sie tragen in dieser Hinsicht zweifellos die Beweislast), bleibt somit nur das Ergebnis, die Klagen in Ansehung der Entscheidungen Minerbio und Ostellato wegen Versäumnung der Frist des Artikels 173 als unzulässig zurückzuweisen.

2. Zur Klagebefugnis

Die weitere Untersuchung beschränkt sich folglich auf den Fall Castiglion. — Für ihn gilt es nunmehr — immer noch im Bereich der Zulässigkeit — zu prüfen, wie es sich mit den hauptsächlichen Einwendungen der Kommission und ihrer Streithelfer zu den Klagevoraussetzungen des Artikels 173 Absatz 2 verhält, denen zufolge „jede natürliche oder juristische Person ... gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben (kann), die, obwohl sie ... als eine an eine andere

1 — *Traité de Contentieux administratif*, 1962, Band 2, Seite 200.

Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen". Daß wir es im gegenwärtigen Fall mit einer *Entscheidung* im Sinne der genannten Vorschrift und im Sinne von Artikel 189 Absatz 4 zu tun haben, ist außer Zweifel; umstritten ist nur, ob die Kläger zu dem so qualifizierten Akt in einer Beziehung stehen, die ihnen die Anfechtung erlaubt. Damit haben wir wieder einmal ein viel diskutiertes Thema vor uns, das uns mehrfach schon mit dem Blick auf das nationale Verfassungsrecht beschäftigt hat, das diesmal aber unter Aspekten zu behandeln ist, die in der bisherigen Rechtsprechung in gleicher Form noch nicht aufgetreten sind.

Von den soeben zitierten Voraussetzungen wird uns diejenige nicht lange aufhalten, die mit den Werten umschrieben ist „als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung". Sie findet sich in einem Satzteil, der auch von Verordnungen spricht und der insofern im allgemeinen dahin gedeutet wird, es dürfe sich nur um *scheinbare* Verordnungen handeln. Wenn daraus geschlossen wird, für eine Entscheidung sei im Hinblick auf ihre Adressierung eine entsprechende Dekuvrierung notwendig, d.h. es müsse dargetan werden, der Kläger sei der *eigentliche* Destinatär, in Wahrheit sei die Entscheidung dazu bestimmt, Rechtswirkungen ihm gegenüber hervorzubringen, so muß gesagt werden, daß eine solche Interpretation nicht vertretbar erscheint. Tatsächlich mag sie im Hinblick auf die *Rechtsnatur* eines Aktes sinnvoll sein, weil insofern mitunter Unklarheiten bestehen. Auch leuchtet es ein, daß die zitierte Formulierung für Verordnungen gewählt wurde, um Diskussionen auszuschließen, wie sie sich zu Artikel 33 Absatz 2 des Montan-Vertrages ergeben haben, d.h. um klarzustellen, daß nach Artikel 173 nur wirkliche *Entscheidungen* von privaten Betroffenen angefochten werden können. Unvorstellbar ist aber wohl, es könnten einmal Zweifel darüber bestehen, für wen ein individueller Akt bestimmt ist und an wen er gerichtet werden muß. Die unglückliche Redaktion des

Artikels 173 Absatz 2 darf also nicht zu einer Auslegung führen, die mit einer ganz exorbitanten Einengung des Anfechtungsrechts verbunden wäre, mit der Konsequenz nämlich, daß begünstigende Akte (man denke auch an solche des Kartellrechts), d.h. Akte, deren Destinatäre zweifelsfrei feststehen, die aber gleichzeitig nachteilige Auswirkungen für Dritte haben können, jeder Anfechtung entzogen wären. Daß dies nicht gewollt sein kann, ergibt sich namentlich aus einer von den Klägern angeführten Überlegung. Für den Destinatär ist alleinige Klagevoraussetzung die Geltendmachung einer Beschwerde, d.h. einer Beeinträchtigung seiner rechtlich geschützten Interessen. Für den von der zitierten Formel visierten Klageberechtigten dagegen gelten die zusätzlichen Erfordernisse des unmittelbaren und individuellen Betroffenseins. Dies hat in der Tat nur einen Sinn, wenn er nicht dartun muß, *er* sei in Wahrheit der Destinatär. Für mich ist demnach klar, daß Artikel 173 auch die sogenannten janusköpfigen Verwaltungsakte im Auge hat und daß er nicht nur solchen Personen ein Klagerecht eröffnet, für die in erster Linie Rechtswirkungen begründet werden sollen, sondern auch Dritten, die *daneben* betroffen sind. — Folglich kommt es allein darauf an zu untersuchen, ob die Kläger *individuell* und *unmittelbar* von der angegriffenen Entscheidung betroffen sind.

Für diese Prüfung ist es wesentlich zu wissen, wie sie ihr Betroffensein begründen. Sie weisen darauf hin, die Wettbewerbsverhältnisse würden dadurch in einer gegen die Vertragsprinzipien verstoßenden Weise verfälscht, daß die Kommission einem ihrer Konkurrenten mit Zuschüssen aus dem EWG-Fonds, die notwendig mit staatlichen Zuschüssen gekoppelt sind, eine Kapazitätsausweitung ermöglicht. Damit seien Auswirkungen auf die Quotenverteilung im Rahmen der Zuckermarktordnung verbunden, also auf die Bemessung der sogenannten Grundquoten, für die eine absolute Preisgarantie gilt. Dies sei ausdrücklich in der Entscheidung Castiglioni angeordnet; abgesehen

davon werde der Absatz *außerhalb* der Quoten durch die geförderte Kapazitätsausweitung erschwert.

Daß die Kläger auf diese Weise ein relevantes Betroffensein dargetan haben (von zusätzlichen Erfordernissen sei jetzt noch nicht die Rede), kann meines Erachtens nicht bestritten werden. Zumindest insofern können wir auf die Rechtsprechung zum Montan-Vertrag zurückgreifen. In ihr wurde wiederholt festgestellt, hoheitliche begünstigende Maßnahmen, die sich auf die Wettbewerbsverhältnisse auswirken, könnten von benachteiligten Unternehmen angefochten werden. Ich erinnere an das Verfahren über die Genehmigung deutscher Eisenbahn-Ausnahmetarife, das von französischen Unternehmen eingeleitet wurde¹, und ich erinnere an den bekannten Schichtprämienprozeß², in dem holländische Unternehmen über die Gewährung einer staatlichen Zulage an Untertagearbeiter *im deutschen Kohlenbergbau* Beschwerde führten. — Aus der nationalen Rechtsprechung sei ein beachtenswertes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. August 1968³ erwähnt, das ebenfalls die Anfechtung der Subventionierung von Konkurrenten für zulässig erklärte. — In Fällen wie den genannten und dem vorliegenden kann man demnach von einer Beeinträchtigung rechtlich geschützter Interessen ausgehen. Sie genügt; dagegen bedarf es nicht eines Eingriffs in subjektive Rechte. Darüber hinaus ist selbstverständlich im Rahmen der Zulässigkeit auch nicht zu prüfen, ob eine Verletzung der von den Klägern angeführten Prinzipien tatsächlich vorliegt. Dies geschieht bei der Behandlung der Hauptsache, während für die Klagebefugnis eine *schlüssige Darlegung* der Rechtsbeeinträchtigung ausreicht.

Nach dem EWG-Vertrag ist nun aber bedeutsam, daß ein spezielles Betroffensein vorliegen muß, ein Umstand übrigens, der es — wie ich schon mehrfach hervor-gehoben habe — ausschließt, die Recht-

sprechung zum Montan-Vertrag vollständig zu kopieren oder sich entscheidend an den Kriterien des nationalen Rechts zu orientieren. Das erste einschränkende Erfordernis wird mit den Worten „individuell betroffen“ umschrieben. Daß es erfüllt sei, bestreiten die Kommission und ihre Streithelfer unter Hinweis auf die bekannte Formel des Plaumann-Urteils. Sie machen geltend, von der angegriffenen Entscheidung sei ein großer im Hinblick auf die künftigen Auswirkungen letztlich nicht bestimmbarer Kreis von Personen betroffen. Außer anderen Konkurrenten der begünstigten Firma (sämtlichen Rübenzuckerherstellern) gehörten auch Antragsteller dazu, denen Zuschüsse versagt worden seien, alle diejenigen, die an der Kapazitätsausweitung mitwirken sowie schließlich die in ihren Genuß gelangenden Rübenbauern.

Diese Betrachtungsweise erscheint mir jedoch in mehrfacher Hinsicht unzutreffend. Sie ist es deswegen, weil sie eine notwendige Differenzierung der von der angegriffenen Entscheidung berührten Personen unterläßt. Damit gelangt sie zu einem künstlich vergrößerten Kreis von Betroffenen. Demgegenüber kommt es — wie die Kläger betonen — auf die Feststellung an, wen die angegriffene Entscheidung *beeinträchtigt*, wen sie verletzt. Das hat der Gerichtshof mit Klarheit in den Rechtssachen 106 und 107/63⁴ herausgestellt, in denen nur geprüft wurde, wen die damals angegriffene Schutzmaßnahme benachteiligte. Hätte der Gerichtshof auch die begünstigenden Wirkungen in seine Betrachtung mit einbezogen, so wäre er in jenem Fall mit Sicherheit nicht zu der Feststellung gelangt, es könne von einer *bestimmten* Anzahl von Betroffenen ausgegangen werden. Aus dem Kreis der von der Kommission angeführten Personen sind somit alle diejenigen zu eliminieren, für die sich die Entscheidung günstig auswirkt (d.h. die an dem Ausbau des Betriebes beteiligten Unternehmen und die von dem Ausbau profitierenden Rübenbauern).

1 — Rechtssache 24/58 — Band VI, Seite 615.

2 — Rechtssache 30/59 — Band VII, Seite 38.

3 — NJW 69, Seite 522.

4 — Band XI, Seite 556.

Desgleichen ist es nach meiner Überzeugung verfehlt, alle diejenigen Wirkungen in die Betrachtung mit einzubeziehen, die sich aus der Realisierung des Vorhabens in der Zukunft ergeben. Maßgeblich muß der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Entscheidung sein; andernfalls könnte auch bei eindeutigen Individualakten mit Dauerwirkung ein individuelles Betroffensein nie angenommen werden, ein Ergebnis, das sich schwerlich mit der im Plauemann-Urteil enthaltenen Aufforderung zu einer *extensiven* Interpretation des Artikels 173 vereinbaren ließe. So vorzugehen, wie ich es für richtig halte, rechtfertigt sich im übrigen schon deswegen, weil ein deutlicher Unterschied besteht zwischen den gegenwärtig betroffenen Zuckerfabriken und solchen, die erst in Zukunft den Kreis der Betroffenen erweitern könnten. Letzteren fehlt — wie die Kläger hervorheben — ein *aktuelles* Betroffensein, ganz abgesehen davon, daß es in Anbetracht der Situation des Zuckermarktes höchst unwahrscheinlich ist, daß sich künftig eine größere Zahl von Unternehmen in diesem Sektor etabliert. — Hält man sich aber an den *gegenwärtig* betroffenen Kreis der Unternehmen, die als Konkurrenten des begünstigten Betriebes und somit als beeinträchtigt angesehen werden können, so ist schwerlich zu leugnen, daß gerade die klagenden Unternehmen und vielleicht noch einige andere aus der Gruppe der insgesamt 25 italienischen Zuckerfabriken, die zum Teil in derselben Provinz tätig sind wie der begünstigte Betrieb, von der angegriffenen Entscheidung in besonderer Weise betroffen sind. Sie sind, soll die Formel des Plauemann-Urteils einen vernünftigen Sinn haben, wegen „besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände“ in ähnlicher Weise individualisiert wie der Adressat der Entscheidung. Damit kann — jedenfalls was den gegenwärtig behandelten Aspekt angeht — ihr Klagerecht nicht in Abrede gestellt werden. Zu überlegen bleibt demnach allein, ob sie auch *unmittelbar* betroffen sind. Zwei Faktoren sollen dies nach Ansicht der

Kommission ausschließen: einmal hängt eine effektive Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse davon ab, daß das begünstigte Unternehmen sein Vorhaben realisiert, und zum anderen ist eine Aktion der italienischen Regierung erforderlich, nämlich die Zuweisung einer entsprechenden Produktionsquote.

Auch diese Einwendungen greifen jedoch nur scheinbar durch. — Da es nach richtiger Auffassung allein auf die juristischen Auswirkungen der Gemeinschaftsentscheidung ankommt, müssen zunächst einmal die *privaten* Handlungen des Begünstigten aus der Betrachtung ausscheiden, von denen die Realisierung des Projektes und damit seine materiellen Auswirkungen abhängen. Tatsächlich kann nur dann von einem *mittelbaren* Betroffensein gesprochen werden, wenn die rechtlichen Auswirkungen eines Gemeinschaftsaktes durch das Dazwischentreten einer anderen Hoheitshandlung, und zwar einer Ermessenshandlung, bedingt sind. — Daß dies im vorliegenden Falle die staatliche Quotenzuteilung sein soll, will mir gleichfalls nicht einleuchten. Gewiß, es ist einzuräumen, daß insofern ein staatlicher Ermessensraum existiert und daß die Entscheidung Castiglione auch die Bedingung enthält, die Auszahlung des Zuschusses sei abhängig von der Zuteilung einer entsprechenden Produktionsquote. Man sollte sich aber dadurch nicht zu einer rein rechtstechnischen Betrachtungsweise verleiten lassen. Sie wurde meines Erachtens schon im Urteil der Rechtssachen 106 und 107/63¹ zurückgewiesen. Danach dürfte eher eine materielle Gesamtschau angezeigt sein, die das staatliche Ermessen auf seine wahre Bedeutung zurückführt und gegebenenfalls zu der Erkenntnis zwingt, in Wahrheit setze eine Gemeinschaftshandlung den definitiven Schlußpunkt hinter ein Verfahren, das auch Elemente der staatlichen Mitwirkung enthält. Auf den vorliegenden Fall angewandt bedeutet dies: Wenn die italienische Regierung nach sorgfältiger Prüfung der Anträge

1 — Band XI, Seite 556.

auf Gewährung von Zuschüssen aus dem Agrarfonds einige von ihnen befürwortet, der Kommission unterbreitet und sich damit auch selbst finanziell engagiert, so steht mit Sicherheit fest, sie werde die sich auf dem Gebiet der Quotenzuteilung aufdrängenden Konsequenzen ebenfalls ziehen. Anders kann man sich namentlich die Fassung der Entscheidungen zugunsten von Minerbio und Ostellato nicht erklären, die einfach als *feststehend voraussetzen*, die italienische Regierung werde die entsprechenden Produktionsquoten zuteilen. Obwohl also scheinbar im Hinblick auf das staatliche Ermessen bei der Quotenzuteilung ein Bruch in der Kausalkette Gemeinschaftsakt — rechtliche Auswirkungen besteht, schließt dies die Anerkennung eines unmittelbaren Betroffenseins der Kläger nicht aus, wendet man die soeben dargestellte, allein sinnvolle, *materielle* Betrachtungsweise an.

Insgesamt komme ich demnach, was die Klagevoraussetzungen des Artikels 173 Absatz 2 angeht, zu dem Ergebnis, daß sich im Falle Castiglion eine den Klägern günstige Beurteilung durchaus vertreten läßt.

3. Zur Klagebefugnis der Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zuccherio etc.

Ein weiteres Zulässigkeitsproblem wurde im Verfahren zwar nicht erörtert, der Gerichtshof könnte aber von Amts wegen darauf eingehen. Es ergibt sich daraus, daß der Kläger zu 6 offenbar ein Wirtschaftsverband ist. Solche Verbände werden im Montan-Vertrag ausdrücklich als klagebefugt bezeichnet. Eine entsprechende Bestimmung fehlt dagegen im EWG-Vertrag. Hier werden Verbände lediglich von der allgemeinen Formel „juristische Personen“ erfaßt. Daraus folgt wohl, daß sie ein *eigenes* Klageinteresse nachweisen müssen. Wie die anderen Kläger ihr Anfechtungsinteresse belegt haben, ist Ihnen in Erinnerung: sie berufen sich im wesentlichen auf eine Beeinträchtigung der Wettbewerbslage. Da die Associazione offenbar eine Zuk-

kerfabrik nicht betreibt, sondern — nach den uns vorliegenden Statuten — allgemein mit der Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder betraut ist (zu denen übrigens auch Angehörige anderer Wirtschaftszweige gehören), scheidet für sie eine entsprechende Rechtfertigung aus. Klageberechtigt wäre sie also nur dann, wenn unser Verfahrensrecht die Wahrnehmung der Interessen Dritter zuließe. Dergleichen wird etwa in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Einbringung von Verfassungsbeschwerden abgelehnt (vgl. Urteil vom 22. Mai 1963¹). Da nun aber im allgemeinen die Ansicht vertreten wird, die Klagebefugnis privater Betroffener erreiche nach dem EWG-Vertrag nicht den Umfang des nationalen Rechts, erscheint tatsächlich die Frage berechtigt, ob der Associazione überhaupt ein Klagerecht zusteht. Diese Frage zu entscheiden, überlasse ich dem Gerichtshof. Sollte er die anges deuteten Zweifel teilen, so wäre die Klage des genannten Verbandes, ganz abgesehen von den eingangs vorgetragenen Bedenken zur Einhaltung der Klagefrist, in vollem Umfang als unzulässig zurückzuweisen.

II — Rechtssache 18/68

Bekanntlich haben die Kläger eine zweite, auf Artikel 175 des EWG-Vertrages gestützte Klage eingebracht, um in jedem Falle die Beseitigung der von ihnen kritisierten Entscheidungen zu erreichen. Auch zu ihrer Zulässigkeit sind einige Bemerkungen am Platze.

Probleme ergeben sich hier nicht hinsichtlich der Einhaltung der *Klagefrist*. Dies zeigt ein einfacher Vergleich der Daten. Die Kläger haben sich am 13. Mai 1968 mit dem Antrag auf Aufhebung der kritisierten Entscheidungen an die Kommission gewandt. Als ihnen ein besonderer Bescheid nicht zugeht, haben sie am 1. August 1968 den Gerichtshof angerufen. Damit befinden sie sich eindeutig innerhalb der vom Vertrag gezogenen zeitlichen Grenzen.

1 — NJW 63, Seite 1243.

Was das Klagerecht der Associazione angeht, so muß hier dieselbe Beurteilung gelten wie im Rahmen von Artikel 173. Sollte der Gerichtshof die vorhin angeführten Bedenken also für erheblich halten, so müßte er auch die Untätigkeitsklage des Verbandes zurückweisen.

Soweit wir zu dem Ergebnis gelangten, die Klagefristen des Artikels 173 seien nicht gewährt, muß sich dies auch auf die gegenwärtig zu untersuchende Feststellungsklage auswirken. Tatsächlich kann derjenige, der die Anfechtung eines Aktes versäumt, seine Aufhebung nicht im Verfahren nach Artikel 175 verlangen, es sei denn, daß er den Eintritt neuer Tatsachen nachweist. Davon kann indessen im vorliegenden Fall nicht die Rede sein, weil die Begründung der Klage 18/68 nahezu völlig übereinstimmt mit der der Klage 10/68. Soweit die Kläger zusätzlich Zweckmäßigkeitserwägungen anführen, die die Kommission zur Aufhebung der kritisierten Akte hätten veranlassen können, muß ihnen entgegengehalten werden, daß auf diese Weise eine Klage nach Artikel 175 nicht begründet werden kann. Wesentliches Element ist für sie die Behauptung, ein Gemeinschaftsorgan habe durch seine Untätigkeit den Vertrag verletzt. Daraus folgt, daß für das beklagte Organ eine *Pflicht* zum Handeln bestanden haben muß, während eine bloße Möglichkeit, gegründet auf Ermessens-erwägungen, nicht ausreicht. Was die Entscheidungen Minerbio und Ostellato angeht, so ist deshalb auch die Klage 18/68 als unzulässig zurückzuweisen.

Entsprechendes gilt schließlich für den Fall Castiglion, in dem ich die Zulässigkeit der Anfechtungsklage bejahen möchte. Selbstverständlich können die soeben behandelten Zweckmäßigkeitserwägungen auch hier die Zulässigkeit einer weiteren Untätigkeitsklage nicht begründen.

Da sich andere Zulässigkeitsfragen nicht stellen oder allenfalls im Hinblick auf einzelne Klagegründe, können wir uns jetzt, nach verhältnismäßig umfangreichen Voruntersuchungen, der Hauptsache zuwenden. Sie wird uns allerdings

nur beschäftigen, soweit es um den Fall Castiglion geht.

B — Zur Hauptsache

Zur Begründung ihrer Anträge haben die Kläger eine Fülle von Argumenten vorgebracht. Sie sind zum Teil rein rechtlicher Natur, zum Teil betreffen sie die tatsächliche Lage, in der sich die angegriffene Entscheidung auswirken soll. Da in letzterer Hinsicht zwischen den Parteien vielfach Streit besteht, erscheint es mir geraten, vorweg die reinen Rechtsargumente zu behandeln.

Ehe ich auf sie eingehe, ist jedoch noch eine kurze Bemerkung zu einem von der italienischen Regierung und der Kommission vorgebrachten Einwand zu machen. Ihm zufolge stehen den Klägern nur die Klagegründe Ermessensmißbrauch (*détournement de pouvoir*) und Verletzung wesentlicher Formvorschriften zur Verfügung, und zwar deswegen, weil die angegriffene Maßnahme einen weiten Beurteilungsspielraum der Kommission voraussetze, dessen Einzelheiten der gerichtlichen Nachprüfung verschlossen seien. — Dem wird man sicher nicht völlig folgen können. Tatsächlich ergibt sich eine derartige Einschränkung aus dem Vertrag nicht, namentlich was die Vorwürfe der Vertragsverletzung, der Verletzung des sekundären Gemeinschaftsrechtes sowie der Verletzung allgemeiner Rechtsprinzipien angeht. Entsprechende Klagegründe sind also keineswegs ausgeschlossen. Allenfalls kann es sich darum handeln, in der gerichtlichen Kontrolle *zurückhaltend* zu sein, wenn die Ausübung wirtschaftspolitischen Ermessens in Frage steht. Wo dies und in welchem Ausmaß dies der Fall ist, wird sich im Verlauf der Untersuchung zeigen.

I — Rechtsargumente

1. Können der *verarbeitenden* Industrie Zuschüsse aus dem Europäischen Ausrichtungsfonds gewährt werden?

Mit ihrer ersten Rüge gehen die Kläger vom Anwendungsbereich der Abteilung Ausrichtung des Agrarfonds aus, wie er

in Artikel 11 der Verordnung 17/64 umschrieben ist. Danach sind Zuschüsse — soweit es jetzt interessiert — vorgesehen für „die Anpassung und Verbesserung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“. Was dies bedeutet, definiert Artikel 12 Absatz 3 mit folgenden Worten: „Unter Anpassung und Verbesserung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ... sind Vermarktungseinrichtungen innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe, im Rahmen mehrerer landwirtschaftlicher Betriebe oder außerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe auf folgenden Sektoren zu verstehen: a) Verbesserung der Lagerung und der Konservierung; b) Verwertung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse; c) Verbesserung der Vermarktungswege; usw.“. — Die Kläger sind nun der Meinung, der Begriff „Verwertung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse“ müsse eng interpretiert werden, d.h. unter Ausschuß der industriellen Verarbeitung. Allenfalls sind sie bereit, Veredelungsbetriebe der ersten Stufe unter den genannten Begriff zu subsumieren, die traditionell im Rahmen eines oder mehrerer landwirtschaftlicher Betriebe arbeiten (wie Ölmühlen oder Keltereien) oder solche Verarbeitungsbetriebe, ohne die landwirtschaftliche Erzeugnisse unverkäuflich wären bzw. ohne angemessene Absatzmöglichkeiten blieben.

Daß diese Auslegung zwingend sei, will mir jedoch mit der Kommission nicht einleuchten. Tatsächlich legt schon der Wortsinn („Verwertung“, „valorisation“) allgemein den Einschluß verarbeitender, veredelnder Tätigkeit nahe, und es erscheint — so gesehen — gekünstelt, die von den Klägern angezeigte Grenzziehung zu machen. — Davon abgesehen ist aber folgende Überlegung bedeutsam. Im gegenwärtigen Zusammenhang ist die Verbesserung der Agrarstrukturen der zentrale Begriff. Ihr sollen die Maßnahmen der Abteilung Ausrichtung dienen. Das mag in erster Linie geschehen, indem unmittelbar auf eine Änderung der internen Produktionsbedingungen abgezielt wird. Meines Erachtens ist es aber auch evident, daß eine Änderung der

Agrarstrukturen darüber hinaus *mittelbar* bewirkt werden kann, eben durch Maßnahmen auf dem Verarbeitungssektor, die günstige Auswirkungen auf die Landwirtschaft haben. Dies läßt sich konkret am Beispiel der Zuckerrüben zeigen, die nicht als solche verbraucht werden, die den Markt vielmehr allein in Form des Endproduktes interessieren, das durch Verarbeitung entsteht. Überlegt man, wie sich die Ausweitung der Kapazität und die Modernisierung eines verkehrsgünstig gelegenen Verarbeitungsbetriebes auf die Landwirtschaft auswirken, so ist das Resultat ganz eindeutig. Sie können eine Umstellung der landwirtschaftlichen Erzeugung auf Produkte zur Folge haben, die im Hinblick auf Klima und Bodenbeschaffenheit größere Erträge ergeben. Diese Umstellung (oder Produktionsausweitung) mag weiterhin günstige Auswirkungen hinsichtlich der Bodenverbesserung und anderer Produktionszweige (etwa der Viehzucht) haben. — Eine Modernisierung oder Rationalisierung der Verarbeitungsbetriebe ermöglicht sodann eine schnelle Verwertung landwirtschaftlicher Produkte, vermeidet also Qualitäts- und Quantitätsverluste und erlaubt überdies eine rasche Neupflanzung der abgeernteten Flächen. Rationelle Verarbeitung hält die Produktionskosten niedrig und gestattet so die Zahlung von Preisen für die Ausgangsproduktion, die über den in der Zuckermarktordnung garantierten Mindestpreisen liegen. Ähnliche Auswirkungen haben geringe Transportkosten. Daneben ermöglichen verkehrsgünstig gelegene Verarbeitungsbetriebe die preiswerte Verwendung der Abfallprodukte in den landwirtschaftlichen Betrieben. Dies alles ist zweifellos dazu angetan, nicht nur die Agrarstrukturen an sich zu verändern, sondern — was gleichfalls erheblich ist — auch die Prosperität der beteiligten landwirtschaftlichen Betriebe zu vergrößern. Tatsächlich läßt sich demnach nicht leugnen, daß die Förderung von Verarbeitungsbetrieben der jetzt interessierenden Art geeignet ist, den Zielen der Verordnung 17/64 zu dienen.

Diesem wesentlichen Interpretationsergebnis können durchschlagende Argumente meines Erachtens nicht entgegengehalten werden. Insbesondere hat ein Vergleich des Wortlauts der Verordnung 17/64 mit dem der Verordnung 206/66 wenig Sinn. Wie Sie wissen, haben ihn die Kläger angestellt und darauf hingewiesen, daß die Verordnung 206/66 *ausdrücklich* eine Förderung von Verarbeitungsbetrieben erwähnt. Aus dem Umstand, daß dies in der Verordnung 17/64 nicht geschehen ist, leiten sie den Zwang zu einer restriktiven Interpretation ihrer Bestimmungen ab. — Was von derartigen terminologischen Argumenten im Bereich des Gemeinschaftsrechtes, namentlich des sekundären Gemeinschaftsrechtes, grundsätzlich zu halten ist, war schon wiederholt zu betonen. Sie haben einfach deswegen geringes Gewicht, weil sich die Gemeinschaftstexte an Gründlichkeit der Erarbeitung nicht mit nationalen Kodifikationen vergleichen lassen. Darüber hinaus gilt es im vorliegenden Fall zu beachten, daß die Verordnung 206/66 in einem ganz bestimmten Zusammenhang zustande kam, daß sie in einem größeren zeitlichen Abstand von der Verordnung 17/64 und verhältnismäßig schnell festgelegt wurde und daß an ihrer Redaktion nicht alle diejenigen Gremien beteiligt waren, die zur Ausarbeitung der Verordnung 17/64 beitrugen. So erklären sich auch andere terminologische Abweichungen von der Verordnung 17/64, auf die die Kommission hingewiesen hat. Einen zwingenden Schluß zugunsten der klägerischen These lassen sie dagegen nicht zu.

Dasselbe gilt für den Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Verordnung 17/64. Wie wir gehört haben, enthielt der entsprechende Kommissionsvorschlag zu dem Punkt „Verwertung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse“ eine Reihe von Beispielen aus der Verarbeitungsindustrie, unter anderem wurden Zuckerfabriken genannt. Diese Beispiele hat der Rat in den definitiven Text der Verordnung nicht übernommen, und daraus schließen die Kläger auf dessen Absicht, die Ver-

arbeitungsindustrie in den Anwendungsbereich des Artikels 12 nicht mit einzubeziehen. — Auch dies halte ich jedoch mit der Kommission nicht für zwingend. Einleuchtend ist vielmehr ihre Ansicht, der Rat sei allein bestrebt gewesen, durch die Eliminierung von Beispielen, die sich nur in Absatz 3 von Artikel 12 fanden, den Text zu erleichtern und homogener zu gestalten. Dafür spricht namentlich die Tatsache, daß der tragende Grundbegriff „Verwertung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse“, von dem sich die Beispiele ableiteten, beibehalten wurde. Auf ihn aber sowie auf Sinn und Zweck der Verordnung 17/64 kommt es für die Auslegung entscheidend an.

Ein Indiz für die Richtigkeit der so gewonnenen Auslegung liefert nicht zuletzt die bisherige Handhabung der Verordnung 17/64 durch die kompetenten Gremien. Wie wir von der Kommission gehört haben, wurden Zuschüsse aus dem Ausrichtungsfonds von Anfang an (also seit 1964) in vielen Fällen und in großem Umfang auch an industrielle Verarbeitungsbetriebe (wie Schlachthöfe, Molkeereien, Konservenfabriken) gezahlt. Dies geschah — wie übrigens auch in dem jetzt zu behandelnden Fall — mit einstimmiger Zustimmung des Agrarstrukturausschusses und des Fonds-Ausschusses, also mit Zustimmung von Gremien, in die die Mitgliedstaaten Vertreter entsenden und die — wie der Agrarstrukturausschuß — schon an der Festlegung der Verordnung 17/64 beteiligt waren. Sicherlich ist die Annahme berechtigt, eine derartige Zustimmung wäre versagt worden, wenn die Autoren der Verordnung 17/64 eine andere Konzeption gehabt hätten.

Somit bleibt allenfalls noch zu überlegen, ob die Verordnung 17/64 — die Richtigkeit der von der Kommission gegebenen Deutung unterstellt — mit den Vertragsprinzipien in Einklang steht, von denen ihre Gültigkeit letzten Endes abhängt. Die Kläger bestreiten das, und sie versuchen so, ihrem ersten Klagegrund unter Berufung auf Artikel 184 des Vertrages zum Durchbruch zu verhelfen. — In-

dessen können sie auch damit nicht erfolgreich sein. Sonderregeln enthält der Vertrag für den Handel und die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, wie sie in Anhang II aufgezählt sind, also auch für eine Reihe von Verarbeitungsprodukten, insbesondere den Zucker. Als natürliches Endprodukt eines geschlossenen Produktionszyklus steht er deshalb im Mittelpunkt der gemeinsamen Marktordnung für Zucker, die in der Verordnung 1009/67 festgelegt wurde. Artikel 40 Absatz 4 sieht vor, daß zur Erreichung der Ziele der gemeinsamen Organisationsformen für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse ein Ausrichtungsfonds geschaffen werden kann. Damit ist für den Fonds auf die Ziele des Artikels 39 Bezug genommen, namentlich auf das der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft. — Aus der Gesamtheit dieser Bestimmungen sowie unter Berücksichtigung dessen, was ich vorhin zu dem Begriff „Produktivitätssteigerung“ ausgeführt habe, ergibt sich demnach, daß der Vertrag die Verwendung der Mittel des Ausrichtungsfonds für Verarbeitungsbetriebe nicht ausschließt, die landwirtschaftliche Produkte im Sinne des Anhangs II herstellen. Auch bei extensiver Interpretation ist die Verordnung 17/64 folglich vertragskonform.

Zuletzt muß im gegenwärtigen Zusammenhang noch auf eine Rüge formalen Charakters eingegangen werden, nämlich auf die Frage, ob die angegriffene Entscheidung eine ausreichende Begründung dafür gibt, daß die gewährten Zuschüsse günstige Auswirkungen auf die Landwirtschaft des betreffenden Gebietes haben. Dies ist jedoch offensichtlich der Fall. Tatsächlich spricht die Entscheidung von den Vorteilen einer raschen Verarbeitung der Zuckerrüben, vom gesicherten Rübenabsatz und von günstigen Auswirkungen, die sich durch die Rücklieferung der Verarbeitungsabfälle an die Rübenbauern für die Zwecke der Viehzucht ergeben. Sie genügt auf diese Weise sicherlich den Anforderungen, die nach dem Vertrag an die Begründung einer Kommissionsentscheidung zu stellen sind.

Demnach kann zusammenfassend festgehalten werden, daß der erste Klagegrund weder aus materiellen noch aus formellen Erwägungen durchgreift.

2. Widerspricht die angegriffene Entscheidung den Grundsätzen der gemeinsamen Agrarpolitik auf dem Gebiet des Zuckermarktes?

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung 17/64 schreibt vor, bei der Gewährung von Zuschüssen aus dem Fonds sei „den Bedürfnissen der gemeinsamen Agrarpolitik“ Rechnung zu tragen. Nach Ansicht der Kläger ist die gemeinsame Agrarpolitik auf dem Gebiet des Zuckermarktes durch die Tatsache gekennzeichnet, daß Zuckerüberschüsse bestehen. Deshalb sehe die gemeinsame Marktordnung Produktionsbeschränkungen vor. Mit diesem Anliegen vertrage es sich aber nicht, Zuschüsse für die Ausweitung der Produktionskapazitäten zu gewähren und so die Zuckererzeugung zu steigern.

Sicher wird man nicht leugnen können, daß es sich hier um ein eindrucksvolles Argument handelt. Sehen wir jedoch zu, ob es in allen Einzelheiten stichhaltig ist. — Ganz außer Frage steht zunächst, daß nicht nur auf dem Weltmarkt, sondern auch im Gemeinsamen Markt zuviel Zucker produziert wird. In diesem Lichte sind zweifellos die nationalen Produktionsquoten zu sehen, die nach der gemeinsamen Zuckermarktordnung — jedenfalls bis zum Jahre 1975 — für eine Produktionsbegrenzung sorgen sollen. Wichtig ist nun aber, daß für Italien, dessen Produktion unter allerlei (strukturellen und klimatischen) Nachteilen leidet, eine beträchtliche *Steigerung* der Zuckerproduktion vorgesehen ist. Die italienische Grundmenge (für Weißzucker) wurde nämlich auf 1 230 000 Tonnen festgesetzt, während die nationale Produktion im Durchschnitt der Jahre 1961 bis 1965 lediglich 947 000 Tonnen betrug. Daraus kann geschlossen werden, daß eine Ausweitung des Rübenanbaus in Italien (die tatsächlich auch in beträchtlichem Umfang erfolgte) und eine Vergrößerung der Verarbeitungskapazitäten

nicht a priori zu den Grundsätzen der gemeinsamen Agrarpolitik in Widerspruch stehen. — Zum anderen ist zu bedenken, daß die gemeinsame Agrarpolitik keineswegs den Grundsatz kennt, am Status quo der Produktionsverhältnisse dürfe nichts geändert werden. Ein solcher Grundsatz würde nämlich die Erfordernisse einer — vorläufig nationalen — Strukturpolitik außer acht lassen. Von ihr ist schon in der Ratsverordnung vom 4. Dezember 1962 die Rede. Auch die Verordnung 1009/67 spricht von der Notwendigkeit regionaler Spezialisierung (was an Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrages erinnert, der gleichfalls eine Berücksichtigung der „strukturellen und naturbedingten Unterschiede“ der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete vorschreibt). Nicht zuletzt im Hinblick darauf hat die gemeinsame Marktordnung für Zucker das bereits erwähnte System der Ausgleichsreserven geschaffen, d.h. den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, einen Teil der nationalen Quote nach Gutdünken zu verteilen. — Schließlich muß berücksichtigt werden, daß die gemeinsame Agrarpolitik auf dem Gebiet des Zuckermarktes das Ziel verfolgt, bis zum Ablauf der besonderen Übergangszeit (d.h. bis 1975) rationelle Produktionsverhältnisse zu schaffen. In diesem Sinne sollen die in der Verordnung 1009/67 vorgesehenen allgemeinen staatlichen Anpassungsbeihilfen zugunsten der italienischen Zuckerindustrie und zugunsten der italienischen Zuckerrübenbauern wirken. Daneben wird man aber auch *gezielte* Förderungsmaßnahmen zugunsten einzelner Betriebe und damit zugunsten bestimmter Regionen nicht ausschließen dürfen, denn selbst bei ausreichender Gesamtkapazität der bestehenden Verarbeitungsbetriebe können ihre Größe, ihre Einrichtung und die geographische Verteilung derart sein, daß sie einer sinnvollen nationalen Strukturpolitik nicht gerecht werden. Insgesamt bin ich deshalb der Meinung, daß der von den Klägern gesעה Widerspruch zu den Grundsätzen der gemeinsamen Agrarpolitik nicht nachgewiesen

worden ist, weswegen auch der zweite Klagegrund zurückzuweisen ist.

3. Zur Verletzung von Artikel 15 der Verordnung 17/64

In einem weiteren Klagegrund rügen die Kläger die Nichtbeachtung von Artikel 15 der Verordnung 17/64. — Einleitend habe ich schon darauf hingewiesen, daß die in Artikel 14 der Verordnung 17/64 enthaltene Regel, nach der ein geförderter Vorhaben sich „in den Rahmen eines gemäß Artikel 16 aufgestellten Gemeinschaftsprogramms einfügen“ muß, aufgrund besonderer Vorschriften vorläufig nicht zu beachten ist. Dagegen schreibt Artikel 15 vor, für die Beteiligung des Fonds kämen „solche Vorhaben mit Vorrang in Betracht, die zu einer Gesamtheit von Maßnahmen zur Förderung der harmonischen Entwicklung der Gesamtwirtschaft des Gebietes gehören, in dem diese Vorhaben durchgeführt werden sollen“. Nach Ansicht der Kläger trifft dies für die jetzt zu behandelnde Entscheidung nicht zu. Wenn die Kommission und die italienische Regierung dagegen zunächst einwenden, ein derartiger Vorwurf könne nur von Personen erhoben werden, die geltend machen, sie selbst seien mit vorrangigen Vorhaben übergangen worden, so müssen sie sich mit Recht sagen lassen, daß unser Verfahrensrecht eine solche Voraussetzung nicht kennt. Steht die Zulässigkeit der Klage fest, so haben die Kläger vielmehr grundsätzlich alle im Vertrag aufgeführten Angriffsmittel zu ihrer Verfügung, ohne daß für die Geltendmachung eines jeden einzelnen ein besonderes Interesse dargetan werden müßte. Der klägerische Vorwurf kann somit sicherlich nicht a limine zurückgewiesen werden.

Was seine Begründetheit angeht, so ist nachzuprüfen, ob tatsächlich eine „Gesamtheit von Maßnahmen zur Förderung der harmonischen Entwicklung der Gesamtwirtschaft“ des jetzt interessierenden Gebietes vorhanden ist. Dabei kann es sich naturgemäß — da entsprechende Gemeinschaftsprogramme noch nicht existieren — nur um *nationale* italienische

Maßnahmen handeln, die freilich auch von der Gemeinschaft aus gesehen förderungswürdig erscheinen und in deren Rahmen sich die vom Agrarfonds geförderten Vorhaben einfügen müssen. — Um nachzuweisen, daß die Erfordernisse des Artikels 15 beachtet sind, haben die Kommission und die begünstigten Interventionen eine Fülle italienischer Normen namhaft gemacht. Von ihnen sind zwar sicherlich diejenigen unbeachtlich, die eine *allgemeine* Tragweite haben, die also für die italienische Landwirtschaft insgesamt gelten. Sieht man von ihnen ab, so bleibt aber doch eine Reihe relevanter Normkomplexe übrig. — So wurde für den Fall Castiglion hingewiesen auf gesetzliche Maßnahmen zur Entwicklung des benachteiligten nördlichen Zentrums und besondere Maßnahmen zur Entwicklung der Toskana. Von ihnen sind namentlich die zu nennen, die im Interesse von Gebirgs-
 gegenden und Bewässerungsvorhaben geschaffen wurden und die sich auch zum Vorteil des Zuckerrübenanbaus in dem betreffenden Gebiet auswirken. Desgleichen wurde auf öffentliche Entwicklungseinrichtungen verwiesen (etwa das aus dem „Ente Maremma“ hervorgegangene „Ente di sviluppo in Toscana e Lazio“ sowie das „Ente autonomo irrigazione per la Valdichiana“), denen besondere Missionen im Rahmen der landwirtschaftlichen Umstrukturierung der Region zufallen. — Alle Einzelheiten jetzt aufzuzählen, würde sicherlich zu weit führen; ich darf dazu auf die detaillierten Schriftsätze der Kommission und der Interventionen verweisen. Tatsächlich vermitteln sie insgesamt den Eindruck, daß es sich um Maßnahmen handelt, die der Qualifizierung des Artikels 15 der Verordnung 17/64 entsprechen und die als solche von der Kommission anerkannt werden konnten. Somit scheidet auch die Möglichkeit aus, die angegriffene Entscheidung wegen Verletzung von Artikel 15 der Verordnung 17/64 aufzuheben.

4. Verletzung der Artikel 92 und 93 des Vertrages; Verfälschung der Wettbewerbsverhältnisse; nachteiliger Ein-

fluß auf die Verteilung der Produktionsquoten

Der nächste Klagegrund umfaßt eine Reihe von Aspekten, zu denen wir nacheinander Stellung nehmen müssen.

a) Soweit in ihm von den Auswirkungen der angegriffenen Entscheidung auf die Verteilung der Produktionsquoten die Rede ist, kann ich mich verhältnismäßig kurz fassen. — Wir haben gesehen, daß die Verordnung 44/67 „über einzelne Maßnahmen zur gemeinsamen Marktordnung für Zucker für das Wirtschaftsjahr 1967/68“ den Mitgliedstaaten in der Verteilung der Produktionsquoten freie Hand ließ. Die am 1. Juli 1968 in Kraft getretene Zuckermarktordnung (Verordnung 1009/67) regelt zwar ausdrücklich die Verteilung von 90 % der Grundmenge jedes Mitgliedstaats auf die Zuckerfabriken. In Höhe von 10 % der Grundmenge kann aber jeder Mitgliedstaat für das Wirtschaftsjahr 1968/69 eine sogenannte Manövriermasse bilden und sie in den kommenden Wirtschaftsjahren um weitere 5 % der für 1968/69 verteilten Quoten erhöhen. Über diese Manövriermasse verfügen die Mitgliedstaaten gleichfalls nach ihrem Ermessen. Wie sie in Italien verteilt wurde (es handelt sich um 123 000 Tonnen) haben wir im Prozeß erfahren: Die begünstigten Unternehmen erhielten rund 17 000 Tonnen; die Hälfte der Manövriermasse wurde auf die Gesamtheit der Unternehmen in einem bestimmten Verhältnis verteilt, und im übrigen ging ein beträchtlicher Anteil an Zuckerfabriken in Gebieten, in denen der Rübenanbau erheblich zugenommen hat. Damit wird offenbar, daß die italienische Regierung — was nach der beschriebenen Regelung naheliegt — ihre Manövriermasse namentlich zu strukturellen Zwecken verwendet hat. Nach richtiger Auffassung können sich die Kläger darüber jedoch nicht beschweren, zumal da ihre gesetzlichen Ansprüche erfüllt wurden und ihnen überdies ein Teil der Manövriermasse zugeflossen ist.

b) Soweit die Kläger eine Verletzung der Artikel 92 und 93 des Vertrages rügen,

muß darauf hingewiesen werden, daß diese Vorschriften nur die *staatlichen* Beihilfen regeln. Sie sind also unmittelbar nur von Interesse im Hinblick auf den in der angegriffenen Entscheidung vorausgesetzten staatlichen Zuschuß. — Sodann ist von Bedeutung, daß die genannten Artikel darauf abstellen, ob durch staatliche Beihilfen der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Tatsächlich dürfte eine solche Beeinträchtigung im vorliegenden Fall kaum nachzuweisen sein, und zwar einmal deswegen, weil nach der Verordnung 1009/67 Produktionsquoten für jeden Mitgliedstaat festgelegt wurden, und zum anderen im Hinblick auf den Umfang der Unterstützung und die Größe des begünstigten Unternehmens. — Wichtiger aber noch als dies ist die Erkenntnis, daß Artikel 92 ausdrücklich eine Reihe von Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansieht. Das ist der Fall für Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist, und dies gilt gemäß Artikel 92 Absatz 3 c insbesondere für Beihilfen „zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete“. — Endlich muß noch hingewiesen werden auf den Vorbehalt des Artikels 92, der auf andere Vertragsbestimmungen Bezug nimmt und der gerade im Hinblick auf die Sondervorschriften für die Landwirtschaft von Bedeutung ist. Von diesen Sonderbestimmungen interessiert einmal Artikel 40 Absatz 3, in dem vorgesehen ist, daß gemeinsame Organisationen auch Beihilfen „für die Erzeugung und für die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse“ einschließen können. Zum anderen ist Artikel 42 Absatz 2 zu nennen, nach dem der Rat die Gewährung von Beihilfen genehmigen kann zum Schutze von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, sowie im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme. Aus allen diesen Vorschriften wird deutlich, daß gerade strukturpolitische Hilfsmaßnahmen wie die der Verordnung

17/64 vom Vertrag nicht untersagt werden. Aus den Artikeln 92 und 93 des Vertrages kann demnach ein negatives Urteil für die jetzt zu untersuchende Entscheidung nicht gewonnen werden.

c) In Wahrheit scheint der Hauptakzent des klägerischen Vorwurfs auch auf Artikel 17 der Verordnung 17/64 zu liegen, der — ähnlich wie Artikel 3 f des Vertrages — von einem System nicht verfälschten Wettbewerbs spricht und anordnet: „Die Beteiligung des Fonds darf die Wettbewerbsverhältnisse nicht in einer Weise verändern, die mit den in den einschlägigen Bestimmungen des Vertrages enthaltenen Grundsätzen unvereinbar ist.“ Es gilt also zu untersuchen, ob bei der Festlegung der angegriffenen Entscheidung diese Maxime mißachtet wurde. Richtig verstanden kann diese Prüfung freilich nicht erfolgen, indem — wie die Kläger meinen — eine einfache Verweisung auf die soeben behandelten Beihilfenvorschriften des Vertrages angenommen wird. Vielmehr verlangt Artikel 17 allein eine *Orientierung* an den Prinzipien des Vertrages, bei der die Kommission zweifellos einen gewissen Beurteilungsspielraum hat. Im Grunde wird man annehmen können, daß es sich um etwas Ähnliches handelt wie die „Erhaltung wirtschaftlicher Chancengleichheit“, für die das Bundesverwaltungsgericht zu einem analogen Sachverhalt in seinem bereits erwähnten Urteil vom 30. August 1968 verlangt hat, sie dürfe nicht in einem „unerträglichen Maß“ eingeschränkt werden. Die dafür notwendige Beurteilung muß meines Erachtens auch auf dem Hintergrund der von der Kommission und der italienischen Regierung angeführten strukturpolitischen Erfordernisse erfolgen. So gesehen darf die Tatsache nicht aus dem Auge verloren werden, daß die klagenden, sich benachteiligt fühlenden Unternehmen Wirtschaftssubjekte von beträchtlichem Gewicht sind. Von ihnen mag angenommen werden, daß sie Anpassungsschwierigkeiten aus eigener Kraft bewältigen können. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Quotenzuteilung pro Unternehmen und

nicht pro Betriebseinheit erfolgt (was den Unternehmen interne Dispositionen ermöglicht) und weil auch die pauschalen Anpassungsbeihilfen des italienischen Staates nach den Produktionsquoten bemessen werden, was wiederum innerhalb eines Unternehmens die gezielte Verwendung für die Zwecke einer sinnvollen Umstrukturierung erlaubt. Dem steht als verhältnismäßig kleine Produktionseinheit das begünstigte Unternehmen gegenüber, von dem nach den Erklärungen der italienischen Regierung und der Kommission nicht erwartet werden kann, es werde aus eigener Kraft eine optimale Betriebsgröße erreichen. Im Zuge des in den nächsten Jahren notwendigen Strukturwandels könnte es also ohne äußere Hilfe zum Absterben verurteilt sein und dies, obwohl es neuwertige Anlagen hat, deren funktionieren — immer nach den Erklärungen der Kommission — für die Landwirtschaft des betreffenden Gebietes von großem Nutzen ist. Bedenkt man all das, so wird man tatsächlich der angegriffenen Entscheidung eine Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse nicht nachsagen können, die den Grundsätzen des Artikels 17 widerspricht. Damit erscheint es auch ausgeschlossen, sie unter Berufung auf die genannte Vorschrift aufzuheben.

5. Mußte den Klägern vor Erlaß der angegriffenen Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden?

Ein weiterer Vorwurf beruht auf der Ansicht der Kläger, es gelte das Prinzip, daß vor dem Erlaß von Akten, welche die Wettbewerbsverhältnisse nachteilig beeinflussen können, diejenigen Wirtschaftssubjekte anzuhören seien, die ein gegen teiliges Interesse haben. Dazu muß gesagt werden, daß die Verordnung 17/64 eine solche Vorschrift nicht enthält, daß es also im Rahmen der nach ihr der Kommission obliegenden Prüfung allenfalls *opportun* erscheinen mag, Konkurrenten von Begünstigten vor der Gewährung von Zuschüssen anzuhören. In Anbetracht dieser Rechtslage gilt es deshalb zu untersuchen, ob

der Vertrag den von den Klägern erwähnten Grundsatz kennt, was entweder zu der Feststellung führen würde, die Verordnung 17/64 sei rechtswidrig, oder zu der Annahme, sie sei durch das entsprechende Vertragsprinzip ergänzt. — In beiden Fällen wäre die Annullierung der angegriffenen Entscheidung unabweislich, weil den Klägern tatsächlich vor ihrem Erlass von der Kommission keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist. Indessen wird man mit der Kommission daran zweifeln müssen, daß der von den Klägern postulierte Grundsatz gilt. Dabei kann hingewiesen werden auf die Vorschrift des Artikels 93 des Vertrages, nach der nur im Falle der Aufhebung oder Umgestaltung einer Beihilfe und lediglich den *Beteiligten* eine Frist zur Äußerung zu setzen ist, oder es kann der Fall des Artikels 80 genannt werden, in dem vor der Genehmigung von Ausnahmetarifen (also gleichfalls beim Erlass von Unterstützungsmaßnahmen) lediglich eine Beratung mit jedem in Betracht kommenden *Mitgliedstaat* vorgeschrieben ist. Desgleichen wird man annehmen müssen, daß die Kartellverordnung Nr. 17 ein allgemeines Prinzip des von den Klägern angeführten Inhaltes nicht enthält. Zwar schreibt sie vor Erlass von Negativ-Attesten die Anhörung der Konkurrenten vor. Es bleibt aber zu bedenken, daß es sich hier um abgeleitetes Recht, gültig für einen Sondertatbestand, handelt und daß überdies in der Begründung der Verordnung nur von einer Vergünstigung und nicht von einem absoluten Recht die Rede ist. Da die Kläger schließlich auch im Recht der Mitgliedstaaten einen entsprechenden Grundsatz nicht nachzuweisen vermochten, muß ihr Vorwurf, Verfahrensregeln seien verletzt worden, gleichfalls als unbegründet zurückgewiesen werden.

- II — Wurde die Kommission beeinflusst durch eine irrige Beurteilung ökonomischer und technischer Gegebenheiten?

Die bisherigen Erörterungen erschöpfen den Prozeßstoff nicht, denn die Entschei-

dung der Kommission wird — wie ich eingangs schon sagte — auch mit der Begründung angefochten, die *tatsächlichen* Voraussetzungen für ihren Erlaß seien nicht gegeben. Auf diesen Vorwurf muß noch eingegangen werden. Wir sind uns dessen bewußt, daß wir uns so auf ein Gebiet begeben, das der gerichtlichen Kontrolle Zurückhaltung auferlegt. Im Hinblick auf die Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse steht der Kommission nämlich ein Beurteilungsspielraum zu, in dem auch wirtschafts- und strukturpolitische Erwägungen eine Rolle spielen. Soweit das der Fall ist, können die Kläger — ähnlich wie nach der Vorschrift des Artikels 33 des Montan-Vertrages — allenfalls mit dem Vorwurf gehört werden, es liege eine *offensichtlich* unzutreffende Beurteilung vor. Dagegen wäre es nicht statthaft, schon auf die Rüge der fehlerhaften Annahme von Tatsachen hin eine Expertise mit dem Ziel erstellen zu lassen, die von der Kommission gegebene Beurteilung zu korrigieren. — Nur mit diesem Vorbehalt können wir den Wert der tatsächlichen Argumente überprüfen.

Im wesentlichen kommt es darauf an zu ermitteln, ob die erlassene Entscheidung geeignet war zur Förderung landwirtschaftlicher Belange, ob sie tatsächlich günstige Auswirkungen auf die Landwirtschaft des betreffenden Gebietes erwarten ließ oder ob die Rübenbauern, um die es ja geht, auch ohne den Ausbau der Fabrik Castiglion in den bereits vorhandenen Verarbeitungseinrichtungen ausreichende Absatzmöglichkeiten hatten. Die Kläger bringen dazu allgemein vor, gemessen am gegenwärtigen und an einem künftig vergrößerten Umfang der Rübenproduktion sei die Verarbeitungskapazität der italienischen Zuckerindustrie zu groß. Sie beziehen sich insofern u.a. auf die Begründung der Entscheidung Minerbio, der zufolge in Italien im Wirtschaftsjahr 1963/64 rund 913 000 Tonnen Zucker erzeugt worden sind, was einer Rübenproduktion von 7 966 300 Tonnen entspreche, während eine Verarbeitungskapazität im Umfang von 8 914 500 Ton-

nen Rüben vorhanden gewesen sei. — Daß mit Hilfe dieser Zahlen eine entscheidende Aussage jedoch nicht möglich ist, haben die Kommission und die italienische Regierung im Verfahren nachgewiesen. Unstreitig hat sich nämlich inzwischen eine erhebliche Vergrößerung der italienischen Rübenproduktion, was Hektarerträge und Anbaufläche angeht, ergeben. Legt man sie zugrunde — immerhin sollen die Anbauflächen in den Haupterzeugungsgebieten um 54% bzw. 124% zugenommen haben —, so erscheint es zumindest höchst fraglich, ob ein Kapazitätsüberhang der Verarbeitungsindustrie, so wie ihn die Entscheidung Minerbio darstellt, derzeit noch vorhanden ist.

Abgesehen davon ist aber vor allem wichtig, daß es nicht auf den Umfang der *Gesamtkapazität* ankommen kann; vielmehr ist entscheidend ihre geographische Verteilung und insbesondere der Zustand der vorhandenen Anlagen, also die Beantwortung der Frage, ob sie eine schnelle Verarbeitung ermöglichen, die im Hinblick auf die klimatischen Besonderheiten Italiens unerlässlich ist. Wie ich schon früher ausführte, hängt es maßgeblich von diesen Faktoren ab, ob eine Vergrößerung oder Modernisierung einzelner Betriebe der daran interessierten Landwirtschaft Vorteile bringt. Dies zwingt dazu, den Blick im besonderen auf die Region zu richten, für die die Entscheidung Castiglion von Bedeutung ist. Insofern wurde vorgebracht, gerade auch in der Toskana sei der Rübenanbau in den vergangenen Jahren erheblich ausgeweitet worden. Ob diese Ausweitung nach den natürlichen Bedingungen und der ökonomischen Struktur des Gebiets gerechtfertigt ist oder ob der betreffenden Gegend eine besondere Eignung für derartige Kulturen fehlt, entzieht sich als eine Beurteilung rein agrarwirtschaftlicher Natur der gerichtlichen Kontrolle. Zu sagen ist allerdings, daß die uns vorgelegten Angaben über Produktionssteigerungen seit 1963 und Qualitätsentwicklung recht eindrucksvoll sind. Fragt man sich davon ausgehend, ob

ohne eine Ausweitung der Kapazität des Betriebes Castiglione den landwirtschaftlichen Erzeugern des Gebietes gleichwertige Absatzmöglichkeiten offengestanden hätten, so sind nach dem Prozeßvortrag gewiß erhebliche Zweifel am Platze. Wenn ich recht sehe, konnten die Kläger nur hinweisen auf einige in beträchtlicher Entfernung liegende Zuckerfabriken geringerer Verarbeitungskapazität, von denen eine offenbar mit der Verwertung der Erzeugnisse ihres eigentlichen Einzugsgebietes ausgelastet ist, während von den beiden anderen — die inzwischen geschlossen wurden — nicht behauptet wurde, sie hätten adäquate Verarbeitungsbedingungen geboten. — Gegen die Notwendigkeit einer Ausweitung der Kapazität Castiglione kann andererseits schwerlich eingewendet werden, dieser Betrieb habe schon früher Rüben aus anderen Regionen (Emilia, Fucino) verarbeitet, seine Kapazität sei also schon vor dem Ausbau für sein Einzugsgebiet zu groß gewesen. Die gegebenen Hinweise belegen zunächst einmal lediglich die

Anziehungskraft des begünstigten Unternehmens, das anscheinend bessere Verarbeitungsbedingungen bietet als die konkurrierenden Betriebe in anderen Regionen. Zum anderen mag sich die Kapazitätsausweitung auch im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Rübenproduktion, über die uns eine Prognose nicht zusteht, als zweckmäßig erweisen sowie nicht zuletzt im Hinblick auf die Erfordernisse einer optimalen Betriebsgröße, die — wie schon gesagt — den Fortbestand des Unternehmens in der Zukunft allein zu garantieren vermag.

Bedenkt man all dies und vergegenwärtigt man sich, was ich zu den Grenzen richterlicher Prüfungsbefugnisse auf einem Gebiet wie dem vorliegenden gesagt habe, so bleibt wohl nur der Schluß, daß die Entscheidung Castiglione, soweit sie sich auf tatsächliche Gegebenheiten stützt, Mängel nicht erkennen läßt. Folglich muß die Klage in diesem Punkte — und zwar ohne weitere Sachaufklärung — als unbegründet zurückgewiesen werden.

C — Zusammenfassung

Nach der Untersuchung des Streitstoffs komme ich insgesamt zu dem Ergebnis, daß an der Zulässigkeit der von dem Wirtschaftsverband Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero dell'Alcool e del Lievieto eingereichten Klage beträchtliche Zweifel bestehen. — Für unzulässig halte ich in jedem Falle die Klage 10/68, soweit sie sich auf die Entscheidungen Minerbio und Ostellato bezieht, sowie in vollem Umfang die Klage 18/68.

Was die Entscheidung Castiglione angeht, so kann die Klage 10/68 zwar als zulässig angesehen werden; sie ist aber als unbegründet zurückzuweisen.

Im Hinblick auf die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens, zu denen auch die der Streithelfer gehören, mag in Anlehnung an die bisherige Rechtsprechung berücksichtigt werden, daß die Zulässigkeitseinwendungen der Kommission und ihrer Streithelfer zum Teil nicht durchgreifen. Dies würde es rechtfertigen, die Kläger nicht in vollem Umfang zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die entsprechende Aufteilung stelle ich in das Ermessen des Gerichtshofes.