SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 13. OKTOBER 1970

Herr Präsident,

meine Herren Richter,

In den beiden Vorlagesachen (Rechtssachen 16/70 und 17/70), die am 16. September gemeinsam verhandelt wurden und denen meine heutigen Schlußanträge gelten, geht es um die Auslegung der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen Ratsverordnung Nr. 1134/68 vom 30. Juli 1968 (Amtsblatt 1968, L 188/1). — Zum Verständnis der Verfahren muß folgendes vorausgeschickt werden.

Wie aus anderen Rechtssachen bekannt ist, sind die gemeinsamen Agrarmarktordnungen im wesentlichen durch Preisregelungen gekennzeichnet. Dabei wurden die gemeinsamen Preise in Rechnungseinheiten ausgedrückt, deren Wert in der Ratsverordnung Nr. 129 vom 23. Oktober 1962 festgelegt worden ist. Im Verhältnis zwischen den einzelnen und den nationalen Instanzen, die die Agrarmarktregelungen anzuwenden haben, werden diese Preise und andere Berechnungselemente (Abschöpfungen, Erstattungen und Weltmarktpreise) im allgemeinen nach der offiziellen Parität in die nationalen Währungen umgerechnet, die dann in den amtlichen Dokumenten erscheinen — Gleichfalls aus anderen Verfahren wissen wir, daß in manchen Fällen die Möglichkeit besteht, Beträge, die an einzelne oder von einzelnen zu zahlen sind (Abschöpfungen, Erstattungen) im voraus festzusetzen, wobei verschieden lange Fristen gelten (ich verweise dazu auf die Darstellungen, die sich im Schriftsatz der Kommission — französische Fassung — auf den Seiten 5, 6 und 7 finden). Bei derartigen Vorausfixierungen, die in großer Zahl vorgenommen werden, könnte es nun — das leuchtet ohne weiteres ein — im Falle einer nachträglichen Veränderung des Wertes der Rechnungseinheit oder bei nachträglichen Änderungen der Währungsparitäten der Mitgliedstaaten bzw. dritter Länder zu Störungen kommen, wenn gleichwohl Geschäfte aufgrund der vorausfixierten Bedingungen abgewickelt würden. Nicht immer erfolgt nämlich eine entsprechende Änderung der in nationaler Währung ausgedrückten Beträge; die Beträge entsprechen also nicht mehr dem neuen Paritätsverhältnis. Im einzelnen hat die Kommission dies unter Hinweis auf das in den Mitgliedstaaten geltende Prinzip des Nominalismus klargemacht und gezeigt, daß auf diese Weise namentlich das für den Gemeinsamen Markt wesentliche Prinzip der Einheitlichkeit der Preisverhältnisse in Gefahr geraten könnte.

Um dem vorzubeugen, sind die Ratsverordnungen Nr. 563/68 vom 30. Mai 1968 (Amtsblatt L 123, 1968, S. 4) und Nr. 1134/68 ergangen. Die zuerst genannte befaßt sich mit der Änderung des Wertes der Rechnungseinheit im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und handelt von Maßnahmen zur Anpassung bestimmter Agrarpreise sowie der in Artikel 1 der Verordnung Nr. 129 genannten Beträge. Die zweite Verordnung ist ergangen aufgrund von Artikel 6 der Verordnung Nr. 653/68, dessen Absatz 1 c bestimmt : „Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission ... die Vorschriften für den Fall der Änderung des Verhältnisses zwischen der Währungsparität eines Mitgliedstaats und dem Wert der Rechnungseinheit bezüglich der in Rechnungseinheiten festgesetzten und in Landeswährung ausgedrückten Beträge." Diese Durchführungsverordnung behandelt im einzelnen die im Falle von Paritätsänderungen (der Mitgliedstaaten oder dritter Län-

der), von Änderungen des Wertes der Rechnungseinheit und von Anpassungen der Agrarpreise notwendige Neuberechnung und Anpassung bestimmter Beträge, insbesondere auch voraus fixierter Beträge, wie sie bei Abschöpfungen und Erstattungen, die unter Berücksichtigung der Weltmarktpreise berechnet werden, anzutreffen sind. Zum Schutze der Betroffenen, die für bestimmte Geschäfte eine vorherige Festsetzung herbeigeführt haben und die nach der Neufestsetzung gezwungen wären, noch nicht abgewickelte Transaktionen unter veränderten Bedingungen vorzunehmen, ist in verschiedenen Bestimmungen vorzunehmen, ist in verschiedenen Bestimmungen dieser Verordnung (Art. 1, 2 und 4) außerdem vorgesehen, daß sie der angegebenen Konsequenz entgehen können, wenn sie „innerhalb von 30 Tagen nach dem Tage des Inkrafttretens der Maßnahmen zur Festsetzung der Neuberechnung der Beträge" bei der „zuständigen Stelle" einen Antrag auf „Annullierung der vorherigen Festsetzung und der entsprechenden Lizenz oder des entsprechenden Titels" stellen. Diese Regelung ist am 4. August 1968 in Kraft getreten. Wesentlich ist nun aber weiterhin, daß sie ihrem Artikel 7 zufolge für *alle* Geschäfte gelten soll, „die vom Tage ihres Inkrafttretens an durchgeführt werden". Um jede Störungsgefahr auszuschließen, hat der Gesetzgeber also auch frühere Vorausfixierungen, bei deren Vornahme eine entsprechende Regelung noch nicht in Kraft war und deren Empfänger mit einer Änderung der Beträge oder der Annullierung ihrer Lizenzen nicht zu rechnen hatten, in den Anwendungsbereich der Verordnung miteinbezogen. Dieser Eingriff in bestehende Rechtsverhältnisse machte jedoch eine Übergangsregelung notwendig, die den Betroffenen die Berücksichtigung des neuen Risikos und eine eventuelle Absicherung ermöglichen sollte. Sie ist gleichfalls in Artikel 7 enthalten und besagt folgendes : „Jedoch wird jeder betroffenen Person, die vor diesem Zeitpunkt" (nämlich vor dem Inkrafttreten der Verordnung) „für ein nach diesem Zeitraum noch durchzuführendes Geschäft eine vorherige Festsetzung herbeigeführt oder eine Vereinbarung mit einer Interventionsstelle geschlossen hat, auf schriftlichen Antrag, der der zuständigen Stelle innerhalb von 30 Tagen nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung zugehen muß, die Annullierung der vorherigen Festsetzung und der entsprechenden Lizenz oder des entsprechenden Titels bzw. die Auflösung der Vereinbarung gewährt".

Um die Auslegung dieser Vorschrift geht es im gegenwärtigen Verfahren.

Wie sie streitig wurde, ist Ihnen in Erinnerung. Die Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (eine niederländische, öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung, namentlich mit Kompetenzen im Rahmen der Agrarmarktordnungen) hat die neue Regelung unter Erwähnung des Datums ihres Inkrafttretens den Klägern der Ausgangsverfahren in einem Rundschreiben mitgeteilt. In diesem Rundschreiben, das den Klägern am 28. August 1968 zugegangen ist, wurde außerdem darauf hingewiesen, daß für die Anwendung von Artikel 7 der Verordnung Nr. 1134/68 nach einer Auslegung des Ministeriums für Landwirtschaft und Fischereiwesen, die sich die Hoofdproduktschap zu eigen gemacht hat, vier Voraussetzungen gälten. Von ihnen sind jetzt zwei zu erwähnen, nämlich die, daß sich die Annullierung nur auf Mengen beziehen kann, die bei Antragstellung noch nicht ein- oder ausgeführt sind, und die, daß zwischen dem 3. August und dem Tag der Antragstellung aufgrund der betreffenden Festsetzung keine Ein- und Ausfuhr stattgefunden haben darf. — Tatsächlich ist die mitgeteilte Regelung für die Kläger insofern von Bedeutung, als sie vor ihrem Inkrafttreten Exporterstattungen vorausfixieren ließen und die entsprechenden Lizenzen noch nicht voll ausgenutzt hatten, von ihnen also nach dem Inkrafttreten der Verordnung noch Ge-

brauch machen konnten. Im einzelnen handelt es sich (bei der Klägerin der Rechtssache 16/70) um eine am 29. April 1968 vorausfixierte und bis zum 31. März 1969 gültige Erstattung für Malzexporte, die am 4. August 1968 in Höhe von 1 520 Tonnen noch nicht durchgeführt waren. Für die Klägerin der Rechtssache 17/70 wurden in den Monaten April und Mai 1968 eine Reihe von Erstattungen für den Export von Produkten vorausfixiert, die auf der Grundlage von Gerste und Hafer hergestellt werden. Die entsprechenden Lizenzen waren bis zum 31. August 1968 bzw. bis zum 30. September 1968 gültig. Bis zu welchem Umfang sie am 4. August 1968 noch nicht ausgenutzt waren, ist im Vorlageurteil (deutsche Fassung) auf Seite 23 im einzelnen angegeben. — Wären nun die von der Hoofdproduktschap mitgeteilten Voraussetzungen zutreffend, so hätten die Kläger von der Annullierungsmöglichkeit des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1134/68 zweifellos keinen Gebrauch machen können, denn tatsächlich haben sie noch nach dem 4. August 1968 aufgrund der früher ausgestellten Lizenzen Exporte vorgenommen (auch dies ist im einzelnen dem Vorlageurteil zu entnehmen). Gleichwohl wandten sie sich nach Empfang des Rundschreibens am 2. September 1968 an die Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten (d.h. die für die Durchführung der Regelung zuständige niederländische Körperschaft) und beantragten die Annullierung ihrer Lizenzen insoweit, als sie am 4. August 1968 noch nicht ausgenutzt waren. Gleichzeitig protestierten sie am 2. September 1968 bei der Hoofdproduktschap gegen den Inhalt des Rundschreibens, den sie — soweit die beiden erwähnten Voraussetzungen in Frage stehen — als mit der Ratsverordnung Nr. 1134/68 unvereinbar ansehen. Ihre Aktionen blieben indessen erfolglos. Wie wir wissen, ging die Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten von der im Rundschreiben der Hoofdproduktschap vertretenen Ansicht nicht ab, vielmehr wies sie die Annullierungsanträge, soweit von den Lizenzen nach dem 4. August 1968 und vor der Antragstellung Gebrauch gemacht worden war, durch Verfügungen vom 9. September und 17. September zurück. Dies gab den Betroffenen Anlaß, sich mit Klagen vom 7. Oktober 1968 an das College van Beroep voor het Bedrijfsleven (das für wirtschaftsrechtliche Streitigkeiten bei Beteiligung staatlicher Organe zuständige niederländische Gericht) zu wenden. Auf diesem Weg versuchen sie eine Aufhebung des Rundschreibens und der zurückweisenden Akte, die Anordnung, ihren Anträgen auf Annullierung sei zu entsprechen und (jedenfalls in der Rechtssache 16/70) die Zuerkennung von Schadensersatz zu erreichen. Dazu stellte das College van Beroep vorweg fest, daß die Anträge unzulässig seien, soweit sie das Rundschreiben der Hoofdproduktschap betreffen. Da es für die Beurteilung der klägerischen Anliegen im übrigen maßgeblich auf die Auslegung des Gemeinschaftsrechts (nämlich die Interpretation des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1134/68) ankommt und da überdies gegen Entscheidungen des College van Beroep Rechtsmittel nicht vorgesehen sind, setzte das angerufene Gericht durch Urteile vom 10. April 1970 die Verfahren aus und legte uns gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor :

„1. Besagt eine richtige Auslegung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1134/68 des Rates der Europäischen Gemeinschaften, daß die in dieser Vorschrift vorgesehene Annullierungsmöglichkeit sich nur auf die *gesamte* am 4. August 1968 von der fraglichen vorherigen Festsetzung noch offenstehende Menge beziehen kann?

2. Falls Frage 1 zu bejahen ist, besteht dann bei richtiger Auslegung von Artikel 7 Absatz 2 die Annullierungsmöglichkeit auch, wenn zwischen dem 4. August 1968 und dem Tag der Einreichung des Annullierungsantrags von der fraglichen vorherigen Festsetzung alles oder ein

Teil ein- oder ausgeführt ist, oder ausschließlich dann, wenn zwischen dem 4. August 1968 und dem Tag der Einreichung des Annullierungsantrags keinerlei Ein- oder Ausfuhr aufgrund der fraglichen Festsetzung stattgefunden hat?

3. Wenn Frage 1 zu verneinen ist, besagt dann eine richtige Auslegung von Artikel 7 Absatz 2, daß die Annullierung der vorherigen Festsetzung möglich ist mit Bezug auf die am Tag der Einreichung des Annullierungsantrags von der fraglichen Festsetzung noch offenstehende Menge oder einen Teil davon, wenn bereits zwischen dem 4. August 1968 und dem Tag der Einreichung des Annullierungsantrags irgendwelche Mengen aufgrund der Festsetzung ein- oder ausgeführt worden sind?
4. Muß ferner, wenn Frage 1 zu verneinen ist, Artikel 7 Absatz 2 dahin verstanden werden, daß die Annullierung der vorherigen Festsetzung auch möglich ist mit Bezug auf eine oder mehrere Ein- oder Ausfuhren, die zwischen dem 4. August 1968 und dem Tag der Einreichung des Annullierungsantrags stattgefunden haben?"

Zu diesen Fragen möchte ich jetzt aufgrund der schriftlichen Bemerkungen, die von der Klägerin des Verfahrens 16/70, von den Beklagten der Ausgangsverfahren, von der Kommission und von der niederländischen Regierung eingereicht worden sind, sowie aufgrund der mündlichen Ausführungen der Parteien der Ausgangsverfahren und der Kommission folgende Stellungnahme abgeben.

1. Was die erste Frage angeht, also das Problem, ob eine Annullierungsmöglichkeit nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1134/68 nur für die gesamte, am 4. August 1968 noch offene Menge besteht, für die eine Vorausfixierung erfolgt ist, so halten die Kläger und die Kommission eine verneinende Antwort für angebracht, während die Beklagten der Ausgangsverfahren und die niederländische Regierung die Frage bejahen möchten.

Bemüht man sich um eine Lösung dieses Problems, das immer auch im Zusammenhang mit der dritten und vierten Frage zu sehen ist, so kann *ein* Argument sicher vorweg ausgeschieden werden. Es handelt sich dabei um die Berufung der Kläger auf die Verwaltungspraxis anderer Mitgliedstaaten. Tatsächlich erscheint dieser Hinweis nicht nur unergiebig, weil die Ausgangsverfahren insoweit völlige Klarheit nicht erbracht haben, sondern vor allem auch deswegen, weil bei der Auslegung juristischer Texte selbstverständlich nicht das Mehrheitsprinzip gelten kann, der Hinweis auf eine überwiegende Verwaltungspraxis also höchstens einen gewissen Indizwert haben kann.

Beginnen wir deshalb — wie stets bei Interpretationsbemühungen — mit dem *Wortlaut* der fraglichen Bestimmung, um zu sehen, welche Aussage ihm entnommen werden kann. Insofern unterstreichen die Beklagten der Ausgangsverfahren und die niederländische Regierung insbesondere, daß in Artikel 7 Absatz 2 von *einem* nach diesem Zeitraum (nämlich dem 4. August 1968) noch durchzuführenden *Geschäft* die Rede ist, für das *eine* vorherige *Festsetzung* herbeigeführt worden ist, und daß von der *Annullierung* der vorherigen *Festsetzung* und der entsprechenden *Lizenz* oder des entsprechenden *Titels* gesprochen wird. Entsprechend seien die analogen Vorschriften der Artikel 1 Absatz 2, Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1134/68 abgefaßt; auch in ihnen trete der Begriff „Geschäft" nur in der Einzahl auf. Somit liege es nahe, die am 4. August 1968 noch vorhandene, aus einer Vorausfixierung herrührende Exportverpflichtung als eine Einheit zu betrachten und nicht auf die einzelnen in ihrem Rahmen zu tätigenden Exportaktionen abzustellen. In diese Richtung weise auch der Wortlaut von Artikel 4 Absatz 1 a, der, bezogen auf den Zeitpunkt der Festsetzung der Beträge, von

einem Geschäft spreche und der im übrigen — anders als Artikel 7 — auch den Begriff „*Teil*geschäft" erwähne. — In der Tat wird man diesen Deduktionen eine gewisse Logik nicht absprechen können, steht doch wohl auch — wie die Beklagten der Ausgangsverfahren hervorheben — fest, daß mit „Geschäft" im Sinne von Artikel 7 sicher nicht der mit einem Abnehmer abgeschlossene Export*vertrag* gemeint sein kann, der für die Lizenzerteilung offensichtlich ohne Bedeutung ist. Dies folgt mit Deutlichkeit aus der Definition des Zeitpunkts der Durchführung eines Geschäftes, wie sie aus Artikel 6 der Verordnung Nr. 1134/68 zu entnehmen ist und nach der es nur auf die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Exportverpflichtung, nicht aber auf die Vertragsabwicklung ankommt. — Dennoch wird man freilich mit der Kommission die so unternommene Argumentation nicht als absolut zwingend ansehen können. Zunächst einmal darf der Satzteil, in dem von der Annullierung der *Lizenz* gesprochen wird, sicher nicht wörtlich im Sinne einer einheitlichen Behandlung genommen werden. Das räumen auch die Beklagten der Ausgangsverfahren und die niederländische Regierung ein, die diesbezüglich auf den am 4. August 1968 noch nicht erledigten Teil abstellen, also zumindest insofern eine Aufspaltung vornehmen. — Sodann ist meines Erachtens gerade aus der Definition des Artikels 6 für den Terminus „Geschäft" abzuleiten, daß es sich um den einzelnen Ausfuhrakt handeln muß, denn an seine Abwicklung ist die Entstehung der Forderung geknüpft, „die sich auf den Betrag im Zusammenhang mit diesem Geschäft bezieht". Hat man das als richtig erkannt — und insofern läßt der Wortlaut der angeführten Bestimmung meines Erachtens nicht den geringsten Zweifel —, so kann mit der Kommission aber leicht eine Erklärung dafür gefunden werden, daß in Artikel 7 der Begriff „Geschäft" nur in der Einzahl verwendet wird. Mir erscheint jedenfalls einleuchtend, daß dies geschehen sein mag, weil man einen allgemeinen Terminus für alle im Anhang der Verordnung Nr. 1134/68 aufgeführten Akte verwenden mußte. Tatsächlich hätte es an seiner Stelle ebensogut heißen können „für einen nach diesem Zeitraum noch durchzuführenden Export oder Import", womit deutlicher geworden wäre, daß es sich nur um das einzelne Export- oder Importgeschäft, nicht aber die Gesamtheit der Export- oder Importverpflichtung handeln kann. — Darüber hinaus liegt die Annahme, Artikel 7 Absatz 2 sei in dem angedeuteten Sinne zu verstehen, auch schon deswegen nahe, weil der allgemeine Sprachgebrauch darauf hinweist und weil nach der Verwaltungs- und Wirtschaftspraxis Lizenz- und Geschäftsmenge in aller Regel nicht zusammenfallen, Lizenzen also nicht mit jeweils einem Geschäft konsumiert werden, vielmehr zumeist für eine Vielzahl von Geschäften gelten, auf die sie beliebig aufgeteilt werden können. — Ausgehend vom Wortlaut der Verordnung Nr. 1134/68 und bei vernünftiger Deutung der in ihren verschiedenen Vorschriften verwendeten Begriffe, ist somit eher die Richtigkeit der von der Kommission verteidigten These zu erkennen, zumindest aber zu sagen, daß eine überzeugende Rechtfertigung der von den Beklagten und der niederländischen Regierung für richtig gehaltenen Auslegung nicht gelingen kann.

Größeres Gewicht legen die genannten Beteiligten daher auch — wie mir scheint — auf andere Erwägungen. Wiederum weisen sie auf die entsprechend formulierten Annullierungsmöglichkeiten der Artikel 1, 2 und 4 der Verordnung Nr. 1134/68 hin. Sie entnehmen dazu der Verordnungsbegründung, aus welchen Motiven sie vorgesehen wurden, und übertragen diese Zweckbestimmung auf den jetzt interessierenden Artikel 7. Namentlich folgender Satz aus den Verordnungserwägungen ist insofern von Bedeutung : „Die Anpassung darf die betroffenen Personen, die eine vorherige Festsetzung herbeigeführt haben, *nicht schädigen*, es sollte ihnen daher möglich sein, die Annullierung dieser

Festsetzung zu erhalten." Die Vermeidung einer *Schädigung* steht somit nach Ansicht der Beklagten und der niederländischen Regierung im Vordergrund der Überlegungen des Gesetzgebers. Davon ausgehend, sagen sie : Wer bei Eintritt eines derartigen Ereignisses, d.h. im Falle einer Paritätsänderung und nachfolgender Anpassung der Abschöpfungs- und Erstattungsbeträge, deren Auswirkungen unmittelbar erkennbar sind, nicht sogleich eine vollständige Annullierung noch offenstehender Lizenzen beantrage, vielmehr gewisse Geschäfte noch tätige und später erst von der Annullierungsmöglichkeit Gebrauch machen wolle, der gebe zu erkennen, daß er in Wahrheit durch die Anpassung der Beträge nicht geschädigt sei und daß er die Annullierung aus anderen Gründen, etwa bei günstiger Änderung der Tageserstattung, zum Zwecke der Gewinnerzielung betreibe. Das aber könne nicht geduldet werden, weil es mit dem Gesetzeszweck nicht im Einklang stehe. Gelte dies im Rahmen der Artikel 1, 2 und 4, so müsse Entsprechendes bei der Anwendung von Artikel 7 für richtig gehalten werden, d.h. es könne nicht gestattet sein, bei Vorliegen seiner Voraussetzungen von offenen Lizenzen zunächst noch Gebrauch zu machen und dann erst ihre Annullierung zu beantragen. — Indessen dürfte sich auch diese gleichfalls bestechende Überlegung letzten Endes nicht als stichhaltig erweisen. Gegen sie läßt sich einmal einwenden, daß sie schon *im Rahmen der Artikel* 1, 2 und 4, also der Annullierungsmöglichkeit nach Paritätsänderungen, nicht völlig zutreffend erscheint. Tatsächlich ist es keineswegs zwingend anzunehmen, daß derjenige, der bei einer entsprechenden Neufestsetzung von Abschöpfungs- und Erstattungsbeträgen nicht sogleich die vollständige Annullierung noch offener Vorausfixierungen beantrage, durch die Anpassung nicht geschädigt sei. Es kann sich vielmehr auch so verhalten, daß ein Verzicht auf sofortige Annullierung und die Durchführung gewisser Geschäfte aufgrund der geänderten Bedingungen einen *geringeren* Schaden als den ergibt, der bei sofortiger Annullierung wegen der unmittelbaren Unterbrechung der Geschäftstätigkeit bis zur Ausstellung neuer Lizenzen entstehen würde, daß also entgegen der Ansicht der niederländischen Regierung auch bei eindeutig nachteiliger Anpassung vorausfixierter Abschöpfungs- und Erstattungsbeträge die verzögerte Inanspruchnahme der vorgesehenen Annullierungsmöglichkeit wirtschaftlich nicht undenkbar ist. — Wichtiger freilich noch als diese Erkenntnis ist die weitere, grundsätzliche, derzufolge es als verfehlt gelten muß, die Artikel 1, 2 und 4 einerseits sowie Artikel 7 andererseits, was die Funktionen der vorgesehenen Annullierungsmöglichkeiten und ihre gesetzgeberische Motivation angeht, gleichzusetzen. Man kann zwar — wie es die Beklagten der Ausgangsverfahren und die niederländische Regierung zutreffend getan habe — als Zweck der zuerst genannten Vorschriften, die nunmehr ständige Elemente des Vorausfixierungssystems und bei der Lizenzerteilung bekannt sind, ansehen, eine sofort erkennbare echte Schädigung zu vermeiden oder in Grenzen zu halten. Im Zusammenhang mit Artikel 7 ist es jedoch sicherlich verfehlt, gleichermaßen von einer „*Schädigung*" zu sprechen. Hier geht es um die Anwendbarkeit einer neuen Regelung auf bestehende Rechtsverhältnisse, also um die Begründung eines bis dahin nicht vorhandenen *Risikos* (des Risikos nämlich, im Falle einer Änderung der Paritätsverhältnisse eine Anpassung vorausfixierter Beträge hinnehmen oder die Annullierung der entsprechenden Lizenzen beantragen zu müssen). Damit ihm begegnet werden konnte, sollten die Betroffenen die Möglichkeit erhalten, vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1134/68 erlangte Lizenzen annullieren zu lassen. Es ist also der Charakter der aus rechtlichen Gründen eingeführten Übergangsregelung mit einmaliger Anwendbarkeit, der für Artikel 7 im Vordergrund steht. Damit ist zugleich auch der entscheidende Ansatzpunkt für die Bestimmung seiner Trag-

weite gewonnen. Die maßgebliche, daraus abzuleitende Erkenntnis ist die, daß im Hinblick auf die Schutzfunktion einer derartigen Vorschrift, die allein einen erheblichen, nicht vorhersehbaren Eingriff in bestehende Rechtsverhältnisse rechtfertigt, nur eine extensive, nicht dagegen eine restriktive Interpretation, wie sie die niederländische Regierung befürwortet, in Frage kommen kann. Dabei bedeutet extensiv — wie ohne weiteres einleuchtet — notwendigerweise, daß die Annullierung nicht allein in bezug auf die gesamte am 4. August 1968 noch offenstehende vorausfixierte Lizenzmenge zugelassen ist, sondern auch für Teile derselben.

Daß dies die einzig zutreffende Auslegung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1134/68 sein kann, wird im übrigen durch folgenden wesentlichen Gedanken nahegelegt. Tatsächlich stellt die Annullierung einer Lizenz die Durchbrechung einer essentiellen, mit der Lizenzerteilung verbundenen Regel dar, nach der die sogar durch eine Kaution abgesicherte *Verpflichtung* besteht, das betreffende Geschäft durchzuführen. Derartige Durchbrechungen müssen so eingeschränkt wie möglich gehandhabt werden, weil nur auf diese Weise störende Auswirkungen auf das Funktionieren der gemeinsamen Agrarmarktordnungen in Grenzen gehalten werden können. Wo der Wortlaut einer Bestimmung — wie in Artikel 7 Absatz 2 — dazu die Möglichkeit läßt, sollte also auch vom System der gemeinsamen Marktordnungen her gesehen nur eine Lizenzannullierung in möglichst geringem Umfang befürwortet werden.

Schließlich wäre noch zu sagen, daß allein bei dieser Auslegung die Länge der in Artikel 7 Absatz 2 vorgesehenen Frist einen vernünftigen Sinn erhält. Hätten die Betroffenen nämlich lediglich die Wahl gehabt, auf die Annullierung zu verzichten oder aber die Gesamtmenge der am 4. August 1968 noch offenen Vorausfixierungen annullieren zu lassen, so wäre auch eine erheblich kürzere Frist ausreichend gewesen.

Alle diese auf Wortlaut und Sinn von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1134/68 gestützten Überlegungen führen somit zu einer negativen Beantwortung der ersten Frage, oder anders gesagt zu der von den Klägern der Ausgangsverfahren und der Kommission befürworteten Feststellung, daß sich eine Annullierung nach Artikel 7 nicht auf die gesamte am 4. August 1968 noch offenstehende Vorausfixierung beziehen muß.

2. Da die zweite Frage nur für den Fall der Bejahung der ersten Frage gestellt worden ist, entbindet uns das Ergebnis der bisherigen Untersuchung gleichzeitig davon, auf die mit der zweiten Frage aufgeworfenen Probleme einzugehen.

3. Was die dritte Frage angeht, also die nach der Möglichkeit, die Annullierung der vorherigen Festsetzung für die am Tag der Einreichung des Annullierungsantrags noch offenstehende Menge zu beantragen, und zwar selbst dann, wenn zwischen dem 4. August 1968 und dem Tag der Antragstellung irgendwelche Mengen aufgrund der Festsetzung ein- oder ausgeführt worden sind, so liegt die zu gebende Antwort nach der von mir vorgeschlagenen Beantwortung der ersten Frage durchaus nahe. Tatsächlich muß zu der dritten Frage festgestellt werden, daß es die Benutzung einer Exportlizenz mit Vorausfixierung nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1134/68 nicht ausschließt, einen Annullierungsantrag für den verbleibenden Rest noch zu stellen. Wäre es anders, so hätte es für die Betroffenen grundsätzlich nur die Alternative gegeben, entweder sofort auf jeglichen Export für einige Zeit (nämlich bis zur Erteilung neuer Lizenzen) zu verzichten, was — wie wir gesehen haben — geschäftliche Nachteile mit sich bringen konnte, oder aber von der Möglichkeit der Annullierung nach Artikel 7 Absatz 2 keinen Gebrauch zu machen, womit die Möglichkeit entfallen wäre, sich in angemessener Weise gegen das durch die Verordnung Nr. 1134/68

neugeschaffene Risiko abzusichern. Mit der Schutzfunktion der Übergangsregelung des Artikels 7 Absatz 2 wäre dies — ich habe es vorhin gezeigt — sicher schwer zu vereinbaren. — Dazu kommt auch die Erkenntnis, daß die Betroffenen vielfach keinen Einfluß auf den Zeitpunkt der Zollabfertigung, also den Zeitpunkt haben, in dem die Ware das Zollgebiet verläßt. Aus diesem Grunde konnte die Durchführung eines Geschäfts und die Benutzung einer Lizenz nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1134/68 erfolgt sein, ohne daß der Lizenzinhaber den Zeitpunkt der Ausfuhr zuvor kannte. Schließlich mag für die vorgeschlagene Auslegung auch die Tatsache sprechen, daß sich die Auslieferung des Amtsblatts mitunter verzögert und daß Verordnungstexte daher nicht immer vor ihrem Inkrafttreten in allen Amtssprachen bekanntgemacht werden. So soll es sich nach den Angaben der Kläger der Ausgangsverfahren auch mit der Verordnung Nr. 1134/68 verhalten haben. Wie ohne weiteres einzusehen ist, kann es auch auf diese Weise geschehen sein, daß Lizenzen mit Vorausfixierungen nach dem 4. August 1968 und in Unkenntnis der Verordnung Nr. 1134/68 benutzt worden sind. Es ist demnach keineswegs zwingend, in der Verwendung derartiger Lizenzen einen *Verzicht* auf die Annullierungsmöglichkeit des Artikels 7 Absatz 2 zu sehen.

Dies alles führt in der Tat dazu, die dritte Frage — wie von den Klägern des Ausgangsverfahrens und von der Kommission vorgeschlagen wurde — zu bejahen.

4. Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht endlich noch wissen, ob eine Annullierung nach Artikel 7 Absatz 2 auch für bereits durchgeführte Exporte, d.h. rückwirkend in Betracht kommt oder aber nur für die im Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht in Anspruch genommenen Lizenzmengen. — In diesem Zusammenhang treten nur die Kläger der Ausgangsverfahren für eine weite, ihnen günstige Interpretation der genannten Vorschrift ein, obwohl sie in der mündlichen Verhandlung vor dem College van Beroep bereit waren einzuräumen, daß die Annullierungsmöglichkeit vielleicht allein für noch nicht durchgeführte Exporte gegolten habe, ein Standpunkt übrigens, den alle anderen am Verfahren Beteiligten für zutreffend halten.

Auch zu dieser Frage ist eine Antwort meines Erachtens unschwer zu finden. Die maßgeblichen Argumente hat wiederum die Kommission geliefert. — Sie stützen sich im wesentlichen auf die Einsicht, daß die Annullierung von Festsetzungen für bereits durchgeführte, und zwar ordnungsgemäß durchgeführte Exporte, die zu einer Konsumierung der Lizenz führten, als rückwirkende Maßnahme Ausnahmecharakter hätte. Wäre sie gewollt gewesen — so sagt die Kommission —, so hätte man sie mit Deutlichkeit und ausdrücklich vorgesehen, und es wäre dann auch, gleichfalls in eindeutigen Bestimmungen, etwas über die in einem solchen Fall notwendigen Regularisierungslizenzen gesagt worden. Da es daran fehlt, bleibt offensichtlich nur der Schluß, der Gesetzgeber habe derart weitreichende Konsequenzen nicht beabsichtigt. — Außerdem hat man sich — auch darauf hat die Kommission hingewiesen — vor Augen zu halten, daß ein wesentliches Element der gemeinsamen Marktordnungen die Erfüllung der mit den Lizenzen verbundenen Exportverpflichtungen darstellt. Nur bei ihrer korrekten Beachtung können Störungen vom System ferngehalten werden, das ständig auf einen Überblick über die Marktentwicklung angewiesen ist. Wenn dem aber so ist, können Durchbrechungen der Regel, wie sie die Annullierung von Lizenzen darstellt, nur in geringstmöglichem Umfang in Betracht kommen. Im gegenwärtigen Zusammenhang bedeutet dies eben, daß eine Rückwirkung auf bereits durchgeführte Exporte ausgeschlossen sein muß.

Im Hinblick auf diese Erwägungen steht auch die Antwort auf die vierte Frage eindeutig fest.

5. Zusammenfassung

Auf die vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen ist demnach insgesamt wie folgt zu antworten :

a) Die in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1134/68 vorgesehene Annullierungsmöglichkeit bezieht sich nicht notwendig auf das gesamte, aufgrund einer Vorausfixierung am 4. August 1968 noch verfügbare Kontingent.

b) Eine Annullierung der vorherigen Festsetzung nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1134/68 ist möglich in bezug auf die im Zeitpunkt der Antragstellung noch verfügbare Kontingentmenge, und dies selbst dann, wenn zwischen dem 4. August 1968 und dem Tag der Einreichung des Annullierungsantrags irgendwelche Mengen aufgrund der Festsetzung aus- oder eingeführt worden sind.

c) Eine Annullierung der vorherigen Festsetzung scheidet dagegen aus im Hinblick auf Ein- oder Ausfuhren, die zwischen dem 4. August 1968 und dem Tag der Einreichung des Annullierungsantrags stattgefunden haben.

Wie üblich sind zu der Kostenentscheidung keine Bemerkungen zu machen, da sie dem vorlegenden Gericht vorbehalten bleibt.