SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 26. JANUAR 1978 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese Rechtssache weist eine gewisse Übereinstimmung mit dem Vorabentscheidungsersuchen auf, über das der Gerichtshof am 3. März 1977 in Vollsitzung entschieden hat (Kerry Milk, Slg. 1977, 425). In ihr geht es um Rechtsfragen der zeitlichen Geltung, die durch die Änderungen des Betrags einer Gemeinschaftsbeihilfe aufgeworfen wurden, wobei sich diese Änderungen sowohl aus einer Abänderung des in Rechnungseinheiten ausgedrückten Interventionspreises als auch aus der Änderung des für die Umrechnung dieser Rechnungseinheiten in Landeswährung geltenden Kurses ergaben. In dem Rechtsstreit wird die Gültigkeit einer Kommissionsverordnung in Frage gestellt, die eng mit der Auslegung einer Verordnung des Rates zusammenhängt, und ich bedauere, daß dieses Organ es nicht für richtig gehalten hat, seinen Standpunkt mitzuteilen.

Wie ich übrigens in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Lührs ausgeführt habe, ist es schwierig, sich — ohne auf den Sachverhalt einzugehen — anläßlich einer Untersuchung über die Auslegung oder die Gültigkeit im Rahmen des Artikels 177 zu dem „berechtigten Vertrauen" zu äußern, das der Kläger in die Fortdauer einer bestimmten Rechtslage persönlich haben durfte; im vorliegenden Fall ergibt sich diese aus Verträgen, die mit einer amtlichen Interventionsstelle geschlossen wurden. Dennoch werde ich versuchen, dem vorlegenden Gericht die Hinweise zu geben, die ihm bei der Lösung des bei ihm anhängenden Rechtsstreits dienlich sein könnten.

I — 1. Zunächst ist daran zu erinnern, in welchem Zusammenhang die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission vom 3. Oktober 1974 ergangen ist.

Das Wirtschaftsjahr für Milcherzeugnisse beginnt am 1. April jeden Jahres und endet am 31. März des nächsten Jahres. Grundsätzlich werden die Beschlüsse über die „gemeinsamen" Preise sowie die „differenzierten" Preise und Beträge für die neuen Mitgliedstaaten für jedes Wirtschaftsjahr im März gefaßt. Dies geschah auch im März 1974 (Verordnung Nr. 663/74 des Rates vom 28. März 1974); der „differenzierte" Interventionspreis für Butter in Irland wurde auf 163,40 Rechnungseinheiten je 100 kg festgesetzt, somit — gemäß dem seit dem 1. Februar 1973 geltenden „grünen Kurs" — auf 75,49 irische Pfund je 100 kg (Verordnung Nr. 222/73 des Rates vom 31. Januar 1973).

Ausnahmsweise abweichend vom Grundsatz der jährlichen Festsetzung der Preise, beschloß der Rat mit seiner Verordnung Nr. 2496/74 vom 2. Oktober 1974 eine neue allgemeine Erhöhung der Agrarpreise für das Wirtschaftsjahr 1974/75 oder den noch verbleibenden Rest dieses Wirtschaftsjahres: Der für Irland vom 7. Oktober 1974 an geltende „differenzierte" Interventionspreis für Butter wurde auf 170,43 Rechnungseinheiten je 100 kg festgesetzt, somit im Vergleich zu dem früheren Preis um 4,3 % erhöht.

Diese Erhöhung war aber aufgrund des für das irische Pfund in der Landwirtschaft anzuwendenden „repräsentativen Umrechnungskurses" in tatsächlicher Landeswährung noch viel bedeutender, denn mit der Verordnung Nr. 2498/74 vom gleichen Tag beschloß der Rat, daß der bei der Umrechnung der in den

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

Rechtsakten über die gemeinsame Agrarpolitik genannten Preise und anderen Beträge anzuwendende Wechselkurs ebenfalls vom 7. Oktober 1974 an 1 Pfund gleich 1,9485 Rechnungseinheiten sein sollte, während vorher 1 Pfund gleich 2,1644 Rechnungseinheiten war.

Daraus ergab sich in Landeswährung eine 15,9%ige Erhöhung des Interventionspreises für Butter in Irland, der von 75,49 Pfund auf 87,47 Pfund je 100 kg stieg (nämlich 4,3 % aufgrund der Erhöhung des Interventionspreises in Rechnungseinheiten und 11,6 % aufgrund der Abwertung des „grünen" Pfundes).

Am 3. Oktober 1974, dem Tag nach dem Erlaß der beiden vorgenannten Verordnungen, erließ die Kommission die Verordnungen Nr. 2517/74 über die Anpassung der Beihilfe für die private Lagerhaltung von Butter im Falle einer Änderung des Ankaufspreises; diese Verordnung trat am *1. Oktober 1974* in Kraft.

Eine erste Bemerkung ist nach meiner Ansicht hier erforderlich: Die genannten Texte bilden eine Einheit, und ihre Auslegung kann nicht isoliert erfolgen; die Kommission wußte über das, was der Rat beschloß, Bescheid, da sie die Vorschläge vorgelegt hatte, aus denen dann die Verordnungen Nrn. 2496/74 und 2498/74 wurden, und der Rat wußte über die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission Bescheid, da seine eigenen Verordnungen erst am 7. Oktober in Kraft traten.

2. Bevor ich die Auswirkungen dieser Änderungen auf die Regelung über die *private* Lagerhaltung von Butter darstelle, möchte ich noch kurz die Zielsetzungen und Modalitäten dieser Regelung zur Zeit der fraglichen Vorgänge ins Gedächtnis zurückrufen.

Die Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, die manches Mal geändert wurde, aber noch in Kraft ist, enthält für die genannten Erzeugnisse eine Interventionsregelung. Neben der Intervention der amtlichen Stellen (in Irland des Landwirtschaftsministeriums), die (unter den nach Artikel 6 Absatz 6 festgelegten Voraussetzungen) zum Interventionspreis die ihnen angebotene, in der Gemeinschaft hergestellte Butter kaufen *(öffentliche* Lagerhaltung), sieht der gleiche Artikel 6 vor, daß *Beihilfen* für die Lagerung in der Gemeinschaft hergestellter Butter und in der Gemeinschaft hergestellten Rahms in Kühlhäusern *(private* Lagerhaltung) gewährt werden, und zwar auch unter den nach Absatz 6 festgelegten Voraussetzungen; dieser Absatz lautet wie folgt:

„Der Rat legt nach dem gleichen Verfahren [d. h. auf Vorschlag der Kommission und nach dem in Artikel 43 Absatz 2 vorgesehenen Abstimmungsverfahren] die *Grund*regeln für die in diesem Artikel vorgesehenen Interventionsmaßnahmen und insbesondere die *Voraussetzungen* für die Anwendung dieser Maßnahmen fest."

Absatz 7 sieht jedoch eine konkurrierende Zuständigkeit der Kommission vor. Er bestimmt nämlich:

„Die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel und insbesondere der *Betrag* der Beihilfen für die *private* Lagerhaltung werden nach dem Verfahren des Artikels 30 festgelegt", d. h. nach dem Verfahren des Verwaltungsausschusses „für Milcherzeugnisse".

Dieser etwas doppeldeutige Wortlaut war geeignet, zu divergierenden Auslegungen zu führen; auf ihn geht teilweise auch der Ausgangsrechtsstreit zurück.

Die in Absatz 6 genannten Grundregeln für die Interventionsmaßnahmen auf dem Markt für Butter und Rahm wurden mit der Verordnung Nr. 985/68 des Rates vom 15. Juli 1968 erlassen.

Artikel 9 dieser Verordnung legt die Rahmenbestimmungen für die Lagerverträge zwischen denjenigen, die im Besitz der Butter sind, und den privaten Stellen fest.

Artikel 10 bestimmt die Berechnungsmodalitäten für den Betrag der Beihilfen, die für die private Lagerhaltung von Butter und Rahm gewährt werden. Sein Absatz 1 Unterabsatz 2 bestimmt, daß dann, „wenn sich der Markt bis zum Zeitpunkt der Auslagerung *in nicht voraussehbarer Weise ungünstig* entwickelt hat, ... der Beihilfebetrag erhöht werden [kann]", d. h., daß — sieht man diese Bestimmung im Zusammenhang mit Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung Nr. 804/68 — die Kommission, unterstützt durch den Verwaltungsausschuß, befugt ist, diese Erhöhung vorzunehmen.

Nach den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 804/68 „[müssen] die Interventionsmaßnahmen [einschließlich derjenigen für Butter und Rahm] ... so beschaffen sein, daß durch die Erlöse für die insgesamt verkaufte Milch der gemeinsame Richtpreis für Milch frei Molkerei angestrebt wird": außerdem muß, wie die Verordnung Nr. 985/68 des Rates bestimmt, „die Interventionsregelung [öffentliche oder private Lagerhaltung] ... die Möglichkeit bieten, die Entwicklung der Marktlage zu verfolgen, ... [muß] ein einheitliches Verfahren zur Berechnung des Beihilfenbetrags nach Maßgabe der Lagerkosten und der *Marktentwicklung* vorgesehen werden ... [und muß] die private Lagerhaltung ... zur Herstellung des Marktgleichgewichts beitragen". Die Untersuchung der Komponenten der Beihilfe, wie sie in den Verordnungen der Kommission erläutert worden sind, zeigt, daß, abgesehen von den Bestandteilen, die die Qualitätsminderung des Erzeugnisses infolge der Lagerhaltung ausgleichen sollen, alle anderen Bestandteile den Faktor „Ankaufspreis" betreffen, der von der Interventionsstelle am Tag des Vertragsabschlusses angewandt wird.

Die in Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung Nr. 804/68 genannten Durchführungsbestimmungen für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm wurden mit der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission vom 14. April 1969, die ebenfalls manches Mal geändert wurde, festgelegt.

Die Butter oder der Rahm, für die ein Antrag auf Abschluß eines Lagervertrags gestellt wird, muß während einer Frist von 14 Tagen vor der Einlagerung hergestellt worden sein (Artikel 23). Der Lagervertrag kann nicht vor Einlagerung der Butter abgeschlossen werden (Artikel 2 der Verordnung Nr. 603/70 der Kommission vom 31. März 1970). Die Zahlung der Beihilfe für die private Lagerhaltung von Butter (und Rahm) kann durch Teilzahlungen erfolgen (Artikel 24 Absatz 2). Nach Artikel 26 kann die Beihilfe zur privaten Lagerhaltung nur gewährt werden, wenn die Lagerdauer mindestens vier Monate beträgt. Nach Artikel 28 beginnt die Einlagerungszeit am 1. April und endet am 15. September des gleichen Jahres. Die Auslagerungszeit beginnt am 16. September und endet am 31. März des nächsten Jahres. Diese Termine galten zur Zeit der dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegenden Vorgänge; sie wurden aber im Laufe der Jahre häufig geändert.

Nach Artikel 29 in seiner durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 1064/69 der Kommission vom 10. Juni 1969 und durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 603/70 der Kommission vom 31. März 1970 geänderten Fassung „[wird] für den Fall einer *Veränderung* der Ankaufspreise der Butter durch die Interventionsstellen ... *die in Artikel 24 genannte Beihilfe* [d. h. die in Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 vorgesehene Beihilfe für die private Lagerhaltung] für die Buttermengen und die in Buttervergleichseinheiten ausgedrückten Rahmmengen, die Gegenstand eines Lagervertrags gewesen sind, vor dem Datum der Anwendung der Änderung des Ankaufspreises eingelagert wurden und zum Zeitpunkt der Preisänderung noch auf Lager sind,

a) um den Betrag der etwaigen Verminderung des Ankaufspreises *erhöht,*

b) um den Betrag der etwaigen Erhöhung des Ankaufspreises *vermindert*".

Folglich ist die Kommission nicht nur zur Erhöhung, sondern auch zur Herabsetzung des Betrags der Beihilfe befugt.

3. Diesen Modalitäten wurde in einer Reihe von Verträgen Rechnung getragen, die zwischen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, einer landwirtschaftlichen Genossenschaft, die den Handel mit Milch und Milcherzeugnissen betreibt, und dem irischen Landwirtschaftsminister geschlossen wurden. Diese Verträge bezogen sich auf eine ganz erhebliche Menge an Butter und Rahm. Diese Erzeugnisse waren zwischen dem 1. Juni und dem 14. September 1974 auf Lager genommen worden; die Auslagerung, die vom 16. September an beginnen kann, erfolgte vor dem 6. Februar 1975.

Nach Absatz 10 dieser Verträge wurden die Bestandteile der Beihilfe gemäß der Parität von 2,1644 Rechnungseinheiten für 1 irisches Pfund festgesetzt; sie sollten angepaßt werden *bei jeder Änderung des Umrechnungskurses der Rechnungseinheit.* (Dieser „grüne" Kurs betrug seit dem 1. Februar 1973 100 Rechnungseinheiten für 46,2023 Pfund.) *Absatz 12 dieser Verträge gab den Wortlaut des Artikels 29 der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission wieder.*

Nach Absatz 13 sollte der Beihilfebetrag erst gezahlt werden, nachdem die Mengen, für die diese Beihilfe vorgesehen war, das Lager verlassen hatten. Doch war eine Vorschußzahlung für die tatsächlich verstrichenen Lagerzeiten möglich.

Da die Beihilfe nur für eine Mindestlagerdauer von vier Monaten gewährt werden kann und die Klägerin des Ausgangsverfahrens ihre Ware nach dem 1. Oktober 1974 abzuholen gewünscht hatte, waren die fraglichen Mengen am 7. Oktober 1974, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Interventionsankaufspreises, noch auf Lager.

4. Die die Klägerin des Ausgangsverfahrens beschwerende Maßnahme besteht darin, daß der irische Landwirtschaftsminister davon ausging, daß gemäß der Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission für die vom 10. Juni 1974 bis zum 5. Februar 1975 eingelagerten Mengen Butter und Rahm keine Beihilfe geschuldet werde. Während bis dahin nach Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 nur eine Abänderung des Beihilfebetrags, die sich aus der Auswirkung einer Änderung des in Rechnungseinheiten ausgedrückten Interventionspreises während des Wirtschaftsjahres ergab, vorgesehen war, stellte die Verordnung der Kommission, gestützt auf Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung Nr. 804/68, den Grundsatz der Anpassung des Betrags der für die private Lagerhaltung gewährten Beihilfe *auch* für den Fall auf, daß dieser Betrag infolge einer Änderung des repräsentativen Umrechnungskurses des Interventionspreises in nationaler Währung (oder des in Artikel 2 der Verordnung Nr. 129 des Rates genannten Umrechnungskurses) geändert wird. Wenn diese beiden Änderungen (Erhöhung des „differenzierten" Interventionspreises in Rechnungseinheiten, zusätzliche Erhöhung des sich aus dem neuen repräsentativen Kurs ergebenden Preises) zusammen zu einer Anhebung des Interventionspreises über den Betrag der Beihilfe hinaus führen, kann keine Beihilfe gewährt werden.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens bestreitet nicht, daß der Betrag der Beihilfe nach Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 aufgrund der Erhöhung des in Rechnungseinheiten ausgedrückten Interventionspreises zu kürzen ist; sie wendet sich aber entschieden dagegen, daß die zusätzliche Erhöhung des Interventionspreises, die sich aus dessen Umrechnung in Landeswährung zum neuen Kurs des „grünen" Pfundes ergibt, berücksichtigt wird und daß der Betrag der Beihilfe, von dem sie im Zeitpunkt der Einlagerung berechtigterweise angenommen habe, daß sie ihn erhalten

werde, auf diese Weise „abgeschöpft" wird. Sie verlangt daher die Zahlung eines Saldos von 457 475,87 Pfund (zu dem vom 7. Oktober 1974 an geltenden Kurs), dessen genaue Aufschlüsselung wir nicht kennen.

II — Ich für meinen Teil denke, daß die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission sehr wohl so auszulegen ist, wie es der irische Landwirtschaftsminister getan hat, d. h. im Sinne einer neuen „Anpassung" der Beihilfe; andernfalls wäre diese Verordnung sinnlos und würde der früheren Bestimmung des Artikels 29 nichts hinzufügen.

Daher muß ich mich jetzt mit der Kritik befassen, die die Klägerin und das vorlegende Gericht an dieser, in der von mir angegebenen Weise ausgelegten Verordnung üben. Ich werde zunächst die Einwände, die sich auf die formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung beziehen (mangelnde Begründung, Unzuständigkeit der Kommission), prüfen und sodann die Einwände in bezug auf ihre materielle Rechtmäßigkeit (Verletzung des Vertrages und der allgemeinen Rechtsgrundsätze), insbesondere den Einwand der „Verletzung des berechtigten Vertrauens".

1. Die Begründung der Kommissionsverordnung Nr. 2517/74 muß im Rahmen der gesamten Regelung, zu der dieser Rechtsakt gehört, beurteilt werden: Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß aus den Präambeln der Verordnungen Nrn. 804/68 und 985/68 des Rates sowohl der Zweck der Interventionsgeschäfte als auch die besondere Zielsetzung der Beihilfe für die private Lagerhaltung hervorgehen. Eingefügt in den Rahmen des Systems, innerhalb dessen sie ergangen ist, verfolgt die „Anpassung" der Beihilfe ganz offensichtlich das mit der Regelung des Rates angestrebte Ziel. Derart mit den Kriterien für die Änderung der Beihilfe während des Wirtschaftsjahres verknüpft, begründet die Verordnung der Kommission ausreichend, wenn auch knapp, die „Anpassung" der Beihilfe im Verhältnis zu dem anderen Bezugsmerkmal, das die Erhöhung des in Landeswährung ausgedrückten Ankaufspreises darstellt, und, was die Richtigkeit dieser Begründung angeht, so erlaube ich mir, auf die Ausführungen zur Vertragsverletzung zu verweisen.

2. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist der Ansicht, die normale Art des Vorgehens wäre gewesen, daß der Rat, wenn er gewollt hätte, daß eine Änderung des „grünen" Umrechnungskurses die gleiche Wirkung habe wie eine Änderung des Ankaufspreises für Butter, selbst allgemeine Bestimmungen für die Zukunft erlassen hätte. Es hätte einer besonderen Verordnung des Rates bedurft, um eine solche Auslegung des Artikels 29 der Verordnung Nr. 685/69 zu ermöglichen, der nur für den Fall einer Abänderung des in Rechnungseinheiten ausgedrückten gemeinsamen Preises gelte. Im September 1973 habe im umgekehrten Fall einer Anhebung des Leitkurses einer nationalen Währung (nämlich des niederländischen Guldens), die eine Verminderung des von den niederländischen Erzeugern eingenommenen Interventionspreises in nationaler Währung (aber ohne Einführung von Ausgleichsbeträgen) zur Folge gehabt habe, nur eine Sondermaßnahme des Rates (Verordnung Nr. 2544/73 vom 19. September 1973) die Gewährung einer gelegentlichen und teilweisen Beihilfe der Gemeinschaft ermöglicht, um den Wertverlust zu finanzieren, zu dem diese Änderung des „grünen" Kurses für diejenigen niederländischen Buttereinlagerer geführt habe, die am 15. September in einem Vertrag über die private Lagerhaltung gestanden hätten. Diese Argumentation überzeugt kaum. Die fragliche Maßnahme war in letzter Minute (Artikel 149 Absatz 2) im allgemeineren Rahmen der „in der Landwirtschaft im Anschluß an die Heraufsetzung des Leitkurses des niederländischen Guldens zu

treffenden Maßnahmen" eingeführt worden, die nur vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments erlassen werden konnten. Ihr Erlaß beweist nur, daß eine derartige Änderung des „grünen" Kurses im Sinne einer Erhöhung mit einer Änderung des Beihilfebetrags im umgekehrten Sinne verbunden ist und daß die irische Regierung für ihre Buttereinlagerer nicht die Ausnahme beantragt und erhalten hat, die die niederländische Regierung 1973 für die ihren und die deutsche Regierung im März 1976 (Verordnung Nr. 557/76 des Rates vom 15. März 1976) für diejenigen, die Magermilchpulver an die deutschen Interventionsstellen verkauften, erhalten hatten.

Die Befugnis, Preise und bestimmte Beträge in bezug auf die gemeinsame Agrarpolitik festzusetzen, steht sowohl dem Rat, der mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission entscheidet, als auch in bestimmten Fällen der Kommission zu, die im Rahmen der Befugnisse, die sie nach den vom Rat aufgrund des Artikels 43 des Vertrages erlassenen Rechtsakten oder den Bestimmungen zur Durchführung dieser Rechtsakte besitzt, nach Stellungnahme des betreffenden Verwaltungsausschusses tätig wird. Der Rat legt den Interventionspreis fest, während die Kommission den Betrag der Beihilfe festsetzt; doch besagt im Gegensatz zu dem, was die Klägerin des Ausgangsverfahrens vorträgt, der Wortlaut des Artikels 6 der Verordnung Nr. 804/68 nicht, daß die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe einzig und allein nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2, d. h. vom Rat auf Vorschlag der Kommission, aufgestellt werden. Die Vorschrift schließt nicht aus, daß diese Voraussetzungen gleichzeitig auch unter Absatz 7 desselben Artikels fallen, d. h. daß die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe von der Kommission, unterstützt durch den Verwaltungsausschuß, festgelegt werden können. Gemäß Absatz 7 legt die Kommission nach diesem Verfahren *insbesondere*, aber nicht ausschließlich, den *Betrag* der Beihilfe fest; der Beweis hierfür ist, daß die von der Kommission erlassenen späteren Verordnungen, die ich angeführt habe, d. h. die Verordnungen Nrn. 1064/69 und 603/70, eine Änderung der Beihilfe im Sinne einer Verminderung vorgesehen haben und die Klägerin nicht die Rechtswidrigkeit dieser Verordnungen geltend gemacht hat.

Zudem werden nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 2496/74 des Rates „die Durchführungsbestimmungen zu den Artikeln 1 [durch den der ‚differenzierte' Interventionspreis der Butter für Irland während des Wirtschaftsjahres geändert wird] ... sowie die Änderungen, die als Folge dieser Verordnung an anderen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik festgesetzten Preisen und Beträgen vorzunehmen sind, ... nach dem Verfahren [des entsprechenden Verwaltungsausschusses] erlassen, und zwar gegebenenfalls *abweichend* von den in den einschlägigen Verordnungen vorgesehenen Festsetzungsregeln, jedoch nur in dem Umfang und für den Zeitraum, die unbedingt erforderlich sind, um dieser Verordnung Rechnung zu tragen".

Die Verordnung Nr. 2496/74 des Rates sah zwar vor, daß die in ihr angeordneten Maßnahmen vom 7. Oktober 1974 an angewandt werden sollten, sie bestimmte aber auch, daß sie am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, somit am 3. Oktober 1974, in Kraft treten würde. Von diesem Zeitpunkt an war die Kommission aufgrund der ihr durch Artikel 4 der Verordnung zugewiesenen Befugnisse für den Erlaß von Durchführungsmaßnahmen zuständig. Zwar ist das Inkrafttreten der Verordnung der Kommission auf den 1. Oktober 1974 festgesetzt worden, während die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates erst am 7. Oktober 1974 in Kraft trat; aber diese scheinbare Rückwirkung hat im vorliegenden Fall keine Folgen gehabt, da sich die Ware am 7. Oktober 1974 noch auf Lager befand.

Eine letzte Überlegung, die unter anderen Umständen von Bedeutung sein könnte, scheint mir zwingend zu beweisen, daß die Kommission ihre Zuständigkeit nicht überschritten hat, als sie entschied, daß diejenigen, die im Zeitpunkt der Anwendung des neuen Umrechnungskurses im Besitz von eingelagerter Butter waren, von dem sich aus dieser Festsetzung ergebenden Vorteil der zusätzlichen Erhöhung des Ankaufspreises ausgeschlossen sein sollten.

Wie ich bereits bemerkt habe, konnte die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission nicht erlassen werden, ohne daß der Rat von ihrem Inhalt Kenntnis hatte. Sobald der Verwaltungsausschuß „nicht innerhalb der ihm von seinem Vorsitzenden gesetzten Frist Stellung genommen" hatte — ein häufig wiederkehrender Euphemismus dafür, daß sich keine ausreichende Mehrheit für die Billigung des Entwurfs der Kommission fand —, *mußte* die Kommission die von ihr beschlossenen Maßnahmen sogleich dem Rat mitteilen. Der Rat traf aber keine andere Entscheidung, obgleich er dies nach Artikel 30 Absatz 3 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 804/68 tun konnte und er sich dieser Möglichkeit nicht, wie in anderen Fällen, etwa auf dem Gebiet der Vorfinanzierung der Erstattungen bei der Ausfuhr von Malz, beraubt hatte.

3. Der Interventionspreis für Butter stellt ein Mittel und keinen Selbstzweck dar; er soll zur Erzielung des Richtpreises für Milch beitragen. Der unausgesprochene Gedanke der Grundverordnung Nr. 804/68 des Rates ist der, daß dem Milcherzeuger jede Erhöhung des Interventionspreises vollständig zugute kommen soll. Die Ansicht der Kommission geht dahin, daß, da der Betrag der Beihilfe für die private Lagerhaltung genau mit der Entwicklung des im Zeitpunkt der Auslagerung geltenden Interventionspreises (der seinerseits eng mit dem Marktpreis zusammenhängt) mitgehen müsse, dann, wenn der Unterschied zwischen dem im Zeitpunkt der Einlagerung geltenden Interventionspreis, umgerechnet in Landeswährung, und der Höhe dieses Preises im Zeitpunkt der Auslagerung den in Landeswährung ausgedrückten Betrag der Beihilfe übersteige, keine Beihilfe gewährt werde. Denn die — private oder öffentliche — Lagerhaltung sei kein Vorgang der Erzeugung, und die „berechtigten Interessen" derjenigen, die, wie die im Ausgangsverfahren klagende Genossenschaft, diese Vergünstigung in Anspruch nähmen, seien nicht ebenso schutzwürdig wie die der Milch- oder Buttererzeuger; diese erhielten zudem nicht einen Pfennig von dem Gewinn, der demjenigen, der seine Ware einlagere, auf diese Weise unvermutet zuteil werde. Ich halte diese Ansicht für richtig; die beanstandete Verordnung verstößt nicht gegen Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 985/68 des Rates, wonach „der Betrag der Beihilfe für die private Lagerhaltung ... für die Gemeinschaft *unter Berücksichtigung* der Lagerkosten und *der voraussichtlichen Entwicklung der Preise für frische Butter und für Lagerbutter* festgesetzt [wird]".

Die spätere Verordnung Nr. 837/75 der Kommission vom 26. März 1975 beruht auf dem gleichen Gedanken: Der Ankauf von Butter, die innerhalb der dem Tag der Übernahme durch die Interventionsstellen unmittelbar vorausgehenden zwei Monate hergestellt wurde, durch diese Stellen ist während eines Zeitraums von zwei Monaten nach dem Zeitpunkt einer Änderung des Ankaufspreises (d. h. des Interventionspreises) für Butter ausgeschlossen, *um zu vermeiden, daß die Lagerhalter diese Möglichkeit zu Spekulationszwecken nutzen.*

4. Unter Berufung auf eine „Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes" beschwert sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens schließlich darüber, daß die Gemeinschaft (genauer: die Kommission) in die vertraglichen Abmachungen eingegriffen habe,

die sie mit dem irischen Landwirtschaftsminister vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2517/74 getroffen habe und nach denen sie die Beihilfe, auf die sie nach ihrem Vorbringen Anspruch hat, gewissermaßen habe „im voraus festsetzen" lassen.

a) Zunächst verleiht die bloße Tatsache der Einlagerung allein keinen festen Anspruch auf Zahlung einer Beihilfe in bestimmter Höhe. Um diesen Anspruch zu erwerben, muß die Butter (oder der Rahm) während einer bestimmten Mindestdauer privat gelagert gewesen sein und das Lager verlassen haben, was erst geschehen kann, nachdem die Interventionsstelle schriftlich benachrichtigt worden ist (Absatz 8 der Verträge).

Jedenfalls kann sich die Klägerin nicht auf ein wohlerworbenes Recht oder ein berechtigtes Vertrauen berufen, soweit es um den Teil der Beihilfe geht, der einer — ganz außerhalb der mit der Regelung des Rates verfolgten Ziele liegenden — Erhöhung des Interventionspreises entspricht, die in dem Zeitpunkt, in dem der Beihilfebetrag im Lagervertrag „im voraus festgesetzt" wurde, nicht voraussehbar war und von der daher feststeht, daß sie nicht in die Gründe einbezogen werden konnte, die die Klägerin dazu veranlaßt haben, ihre Ware privat einzulagern. Verhindert die beanstandete Verordnung die Gewährung von Vorteilen im Falle einer Erhöhung des in Landeswährung ausgedrückten Interventionspreises, so schaltet sie aber auch einen möglichen Nachteil im Falle einer Herabsetzung dieses Preises aus. Es ist demnach schwierig, die Änderung einer Bestimmung, die wegen ihrer Rigidität geeignet war, den Betroffenen Nachteile oder Vorteile zu bringen, als einen Eingriff in eine bestehende Rechtsposition der Betroffenen anzusehen. Sie hatten bereits über ähnliche Verhältnisse im Zusammenhang mit den Bescheinigungen über die Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen zu befinden.

b) Die Klägerin beklagt sich nicht über eine positive Einbuße, sondern über einen entgangenen Gewinn, nämlich den Wegfall des wohlbekannten zusätzlichen Vorteils, den eine Abwertung des „grünen" Kurses den Wirtschaftsteilnehmern verschafft: Sie wußte, daß die Abwertung des „grünen" irischen Pfundes seit dem Beitritt Irlands zu den Europäischen Gemeinschaften nicht aufgehört hat, und es ist nicht ausgeschlossen, daß sie dieser Tendenz Rechnung trug, als sie ihre Erzeugnisse einlagerte. Die Kommission hat klar gezeigt, daß, wenn ihre Verordnung auf die Klägerin des Ausgangsverfahrens angewandt wird, diese einen Reingewinn von 4,10 Pfund erzielt, der dem Unterschied zwischen dem Betrag der am 7. Oktober 1974 eingetretenen Erhöhung des Interventionspreises auf der einen Seite und dem Beihilfebetrag zu dem bis zum 7. Oktober 1974 geltenden Kurs auf der anderen Seite entspricht und weitgehend die mit der eigentlichen Lagerung verbundenen Kosten deckt.

c) Der Milchmarkt der Gemeinschaft ist durch einen anhaltenden strukturellen Überschuß gekennzeichnet, der die Gemeinschaft in der Vergangenheit gezwungen hat, umfangreiche Interventionsmaßnahmen in bezug auf Butter und Magermilchpulver zu ergreifen. Bereits 1973 betrugen die Buttervorräte etwa 300 000 Tonnen (vom Magermilchpulver ganz zu schweigen), und im Dezember 1974 beliefen sie sich noch auf 164 000 Tonnen. Die Kosten, die die europäischen Steuerzahler wegen dieser Überschüsse tragen, erhöhen sich ständig.

Die enge Verbindung, die zwischen dem Verkaufspreis für frische Butter auf dem Markt oder für in öffentlichen oder privaten Lagern eingelagerte Butter und dem von den Interventionsstellen gezahlten Mindestankaufspreis besteht, ist klar aufgezeigt worden: Wie beim Zucker ist es der Interventionspreis, der den Marktpreis „macht"; er

drückt diesen Preis nach oben oder nach unten, so daß sogar Butter, die die Lagerhalter privat einzulagern bevorzugen, den Marktkursen — auf dem Weg über den Interventionspreis für Butter — folgt.

Der Zweck der ganzen Einrichtung ist der, daß der Lagerhalter, der von der privaten Lagerhaltung Gebrauch macht, am Ende der Lagerung einen Preis erhält, der mindestens demjenigen entspricht, den er erhalten hätte, wenn er es vorgezogen hätte, im Zeitpunkt der Einlagerung der Butter oder des Rahms das Erzeugnis der Interventionsstelle oder unmittelbar auf dem Markt zu verkaufen. Alles übrige ist nur ein zusätzlicher Gewinn.

Die Forderungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens anzuerkennen, hieße, sie anders zu behandeln als die Buttereinlagerer, die die öffentliche Lagerhaltung in Anspruch genommen haben. Es scheint, daß die Wirtschaftsteilnehmer in Irland von dieser Art der Lagerhaltung keinen Gebrauch machen; die Verordnung betrifft aber sämtliche neuen Mitgliedstaaten und nicht nur Irland.

Unter diesen Umständen ist es nicht erforderlich, die vierte Frage zu beantworten.

Ich beantrage, daß Sie wie folgt für Recht erkennen:

1. Die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates hat eine Erhöhung des Ankaufspreises der Butter im Sinne von Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission bewirkt.

2. Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2517/74 haben nur die Konsequenzen aus dieser Lage im Hinblick auf die Anpassung der Beihilfe für die private Lagerhaltung von Butter gezogen, und die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Verordnung in Frage stellen könnte.

3. Diese Verordnung gilt für Verträge, die vor der Inkraftsetzung der Verordnungen Nrn. 2498/74 und 2517/74 geschlossen wurden.