URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 5. APRIL 1979 [1]

Dulciora SPA
gegen Amministrazione delle finanze dello Stato
(Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt von der Pretura Mailand)

„Währungsausgleichsbeträge"

Rechtssache 95/78

Leitsätze

1. *Landwirtschaft — Verarbeitungserzeugnisse — Währungsausgleichsbeträge — Anwendung — Voraussetzung — Inzidenz der auf die Grunderzeugnisse anwendbaren Ausgleichsbeträge auf die Preise der Verarbeitungserzeugnisse*
   (Verordnung Nr. 974/71 des Rates, Artikel 2 Absatz 2)

2. *Landwirtschaft — Währungsausgleichsbeträge — Warengruppen — Anwendung — Kommission — Ermessen*

3. *Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisation — Getreide — Verwaltungsausschuß — Verfahren — Stellungnahme des Verwaltungsausschusses — Fehlen — Maßnahmen der Kommission — Mitteilung an den Rat — Verpflichtung — Keine*
   (Verordnung Nr. 2727/75 des Rates, Artikel 26)

1. Zur Rechtfertigung der Anwendung von Ausgleichsbeträgen auf Verarbeitungserzeugnisse ist es ausreichend, daß die auf die Grunderzeugnisse anwendbaren Ausgleichsbeträge eine erhebliche Inzidenz auf die Preise der Verarbeitungserzeugnisse haben.
2. Die Kommission ist nicht verpflichtet, für alle Erzeugnisse einer Warengruppe Ausgleichsbeträge festzusetzen, sie kann vielmehr die Notwendigkeit der Anwendung solcher Ausgleichsbeträge für einzelne Erzeugnisse oder für einzelne Gruppen von Erzeugnissen getrennt prüfen.
3. Nach Artikel 26 der Verordnung Nr. 2727/75 sind nur solche Maßnahmen der Kommission, die nicht der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses entsprechen, dem Rat mitzuteilen. Das Fehlen einer Stellungnahme des Ausschusses beeinträchtigt die Gültigkeit der von der Kommission getroffenen Maßnahmen deshalb in keiner Weise.

In der Rechtssache 95/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Pretura Mailand in dem vor dieser anhängigen Rechtsstreit

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

DULCIORA SPA,

Streithelferin: ASSOCIAZIONE INDUSTRIE DOLCIARIE ITALIANE (AIDI),

gegen

AMMINISTRAZIÒNE DELLE FINANZE DELLO STATO

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 800/77 der Kommission vom 20. April 1977 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 572/76 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge bezüglich der Liste der diesen Beträgen unterworfenen Erzeugnisse (ABl. L 97, S. 18) und der Verordnung (EWG) Nr. 2657/77 der Kommission vom 30. November 1977 über die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge auf bestimmte nicht unter Anhang II des Vertrages fallende Erzeugnisse (ABl. L 308, S. 48)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

A — Die maßgeblichen Regelungen

Die Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind (ABl. L 106, S. 1), ermächtigt in ihrem Artikel 1 Absatz 1 die Mitgliedstaaten, bei der Ein- und Ausfuhr der in Absatz 2 des Artikels genannten Erzeugnisse Ausgleichsbeträge zu erheben oder zu gewähren. Dies gilt für:

„Erzeugnisse, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind;

Erzeugnisse, deren Preis sich nach dem Preis der ... (vorgenannten) Erzeugnisse, die unter die gemeinsame Marktorganisation fallen oder Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind, richtet".

Absatz 3 dieses Artikels in der durch die Verordnung Nr. 2746/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291, S. 148) geänderten Fassung bestimmt, daß Absatz 1

„... nur angewandt [wird], sofern die Anwendung der dort genannten Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würde".

Artikel 4 der Verordnung Nr. 974/71 lautet:

„Beträgt in keinem Mitgliedstaat der in Artikel 2 Absatz 1 genannte Prozentsatz mehr als 2,5 %, so wird kein Ausgleichsbetrag festgesetzt." (Dieser Vomhundertsatz stellt den Unterschied zwischen dem amtlichen Umrechnungskurs der betreffenden Währungen und dem „grünen" Kurs dar.)

Durch die Verordnung Nr. 800/77 wurden zahlreiche Waren dem System der Währungsausgleichsbeträge unterworfen. Dabei handelte es sich um verschiedene Zuckerwaren, Speiseeis, Schokoladen und Schokoladewaren, feine Backwaren und verschiedene Speisezubereitungen.

Die zweite und dritte Begründungserwägung zu dieser Verordnung lautet:

„Die Währungsausgleichsbeträge betreffen nur einen Teil der nicht in Anhang II des Vertrages genannten Erzeugnisse, die aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellt werden; sie sind Gegenstand einer Sonderregelung im Sinne von Artikel 235 des Vertrages. Dagegen sind ihre gesamten landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse jenen Ausgleichsbeträgen unterworfen.

Dies kann vor allem wegen der zur Zeit geltenden hohen Währungsausgleichsbeträge zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Bei den Verarbeitungserzeugnissen, die keinen Währungsausgleichsbeträgen unterliegen, ist der Preisunterschied der Grunderzeugnisse nämlich so groß, daß er sich angesichts der Besonderheiten des Marktes einiger empfindlicher Erzeugnisse erheblich auf die Wettbewerbsbedingungen bei Verarbeitungserzeugnissen auswirkt."

Die fünfte Begründungserwägung sieht vor, daß eine erneute Prüfung der Wirtschaftslage bei den in Frage kommenden, nicht unter Anhang II fallenden Erzeugnissen vor Jahresende stattfindet. Daher bestimmt Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung, daß die Währungsausgleichsbeträge bei Erzeugnissen der Tarifstellen 17.04 D (Zuckerwaren ohne Kakaogehalt, andere als Süßholz-Auszug, Kaugummi und sogenannte „weiße Schokolade"), 18.06 B (kakaohaltiges Speiseeis), 18.06 C (Schokolade und Schokoladewaren), 19.08 B (andere feine Backwaren als „Honigkuchen") und 21.07 C (nichtkakaohaltiges Speiseeis) nur bis zum 31. Dezember 1977 gelten.

Durch die Verordnung Nr. 2657/77 wurde die zeitliche Begrenzung der Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 800/77 aufgehoben, die Währungsausgleichsbe-

träge wurden bei den fraglichen Erzeugnissen auf unbestimmte Zeit beibehalten.

Vor dem Erlaß der Verordnung Nr. 800/77 war die Entscheidung der Kommission vom 23. März 1977 ergangen, „mit der Irland ermächtigt wird, für einige landwirtschafliche Verarbeitungserzeugnisse Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 135 der Beitrittsakte zu treffen" (ABl. L 97, S. 29). Die Entscheidung ermächtigte Irland, bis zum 31. Dezember 1977 bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen u.a. der Tarifstellen 17.04 D, 18.06 B, 18.06 C, 19.08 B und 21.07 C mit Ursprung im Vereinigten Königreich einen Betrag zu erheben und bei der Ausfuhr der betreffenden Waren mit Ursprung in Irland nach dem Vereinigten Königreich einen Betrag zu gewähren. In den Begründungserwägungen zu dieser Entscheidung wird ausgeführt:

„... die gewährten oder erhobenen Währungsausgleichsbeträge [liegen] ... für [die] Ausgangserzeugnisse für das Vereinigte Königreich bei 34,7 % und für Irland bei 10,4 %. Diese Situation, die für die betreffenden Hersteller in Irland einen relativen Kostennachteil von 24,3 % bringt, kann zu Wettbewerbsverzerrungen im Handel mit den in dem irischen Antrag genannten landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen zwischen den beiden Mitgliedstaaten führen. ... Die derzeitige, seit November 1976 akute Situation hat in den betreffenden Sektoren der irischen Wirtschaft erhebliche Schwierigkeiten verursacht, ..."

Die so in den zweiseitigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland eingeführten Währungsausgleichbeträge wurden durch neue Beträge ersetzt, die sich im Anhang der Entscheidung der Kommission vom 4. Mai 1977 zur Änderung der Entscheidung vom 23. März 1977 (ABl. L 123, S 18) finden. Nach ihrem Artikel 3 wurde diese zweite Entscheidung sowie die Entscheidung vom 23. März 1977 zu dem Zeitpunkt unanwendbar, an dem die Verordnung Nr. 800/77 wirksam wurde (also am 23. Mai 1977).

B — Sachverhalt

Die Firma Dulciora hat in den letzten Monaten des Jahres 1977 und den ersten Monaten des Jahres 1978 Zuckerwaren nach den übrigen Mitgliedstaaten und nach Drittländern ausgeführt. Für diese Ausfuhren mußte sie Währungsausgleichsbeträge nach den Verordnungen Nrn. 800/77 und 2657/77 zahlen. Da sie die Erhebung dieses Ausgleichs für rechtswidrig hielt, verklagte sie die staatliche Finanzverwaltung vor der Pretura Mailand auf Rückzahlung und machte geltend, die Verordnungen Nrn. 800/77 und 2657/77 seien rechtswidrig und dürften nicht auf Ausfuhren angewendet werden, die ab dem 1. Januar 1978 in Erfüllung vor dem 1. Dezember 1977 (dem Tag des Erlasses der Verordnung Nr. 2657/77) abgeschlossener Verträge durchgeführt würden.

Die staatliche Finanzverwaltung Italiens hat die örtliche und sachliche Unzuständigkeit der von der Firma Dulciora angerufenen Pretura geltend gemacht und in der Sache die Abweisung der Klageanträge beantragt. Der Verweisung an den Gerichtshof hat sie jedoch nicht widersprochen und darauf hingewiesen, daß dieser bereits in den noch anhängigen Rechtssachen 151/77, Preiser, und 11/78, Italien/Kommission, mit der Frage der Gültigkeit der streitigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft befaßt sei.

Die Associazione Industrie Dolciarie Italiane (AIDI) ist dem Ausgangsverfahren als Streithelferin der Klägerin beigetreten.

C — Die vorab zu entscheidenden Fragen

Mit Beschluß vom 11. April 1978 hat die Pretura Mailand dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen vorgelegt:

1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates (mit ihren späteren Änderungen) in dem Sinne auszulegen, daß die Gemeinschaftsorgane Währungsausgleichsbeträge auf die Einfuhr und die Ausfuhr der in der Verordnung Nr. 800/77 genannten Erzeugnisse zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und Drittländern anwenden können, ohne daß irgendwelche Störungen auf dem Markt der Grunderzeugnisse, aus denen die in der Verordnung Nr. 800/77 genannten Erzeugnisse hergestellt wurden, eingetreten sind?

2. Darf die Kommission im Lichte der Bestimmungen der Verordnung Nr. 974/71 und derjenigen des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages von Rom (Diskriminierungsverbot) mit einer eigenen Verordnung (hier: der Verordnung Nr. 800/77) Währungsausgleichsbeträge auf die Ausfuhr und die Einfuhr der in der Verordnung Nr. 800/77 bezeichneten Süßwaren anwenden, ohne derartige Ausgleichsbeträge auch für alle anderen Süßwaren einzuführen, die ähnliche Eigenschaften wie die erfaßten Waren haben und sich in der gleichen Lage befinden?

3. A. Sind bei Verneinung der ersten oder der zweiten Frage die Verordnungen (EWG) Nr. 800/77 und Nr. 2657/77 der Kommission als ungültig anzusehen?

   B. Ist die Verordnung Nr. 2657/77 der Kommission darüber hinaus auch deshalb als ungültig anzusehen, weil sie

      a) die Geltung der Verordnung Nr. 800/77 über den 31. Dezember 1977 hinaus verlängert, ohne daß der Verwaltungsausschuß eine Stellungnahme abgegeben hat;

      b) unter Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages mit einer widersprüchlichen Begründung ergangen ist?

4. Ist die Verordnung Nr. 2657/77, falls sie (und damit auch die Verordnung Nr. 800/77) als gültig anzusehen ist, auf Ausführen der in der Verordnung Nr. 800/77 genannten Erzeugnisse aus Italien nach den anderen Mitgliedstaaten und nach Drittländern anwendbar, die seit dem 1. Januar 1978 in Erfüllung solcher Verträge getätigt worden sind, die vor dem 1. Dezember 1977 (Tag der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 2657/77), also zu einer Zeit geschlossen wurden, als in Anbetracht der in der Verordnung Nr. 800/77 enthaltenen Vorschrift die Beibehaltung der Ausgleichsbeträge für die in Rede stehenden Erzeugnisse über den 31. Dezember 1977 hinaus nicht vorhersehbar war?

Der Beschluß der Pretura ist am 20. April 1978 beim Gerichtshof eingegangen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen schriftlichen Erklärungen

A — Erklärungen der Firma Dulciora und der AIDI

Die Firma Dulciora und die AIDI entnehmen aus der Begründung der Verordnung Nr. 800/77, daß die Kommission sich nicht nur nicht die Mühe mache, das Vorhandensein von Störungen auf dem Markt der Grunderzeugnisse für die der Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen unterworfenen Verarbeitungser-

zeugnisse festzustellen, sondern daß sie sich nicht einmal Gedanken darüber mache, ob auf diesem Markt etwa Störungen auftreten könnten. Folge man der Kommission, so könne Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71, der sich ausdrücklich auf Störungen im Handelsverkehr mit Agrarerzeugnissen bezieht, eindeutig so verstanden und ausgelegt werden, als sei vom Markt für aus den Grunderzeugnissen gewonnene nichtlandwirtschaftliche Erzeugnisse die Rede. Eine solche Auslegung verstoße gegen die Verordnung Nr. 974/71, und aus diesem Grunde müsse die Verordnung Nr. 800/77 wegen mangelnder Übereinstimmung mit der vorgenannten Verordnung des Rates für ungültig erklärt werden.

Der Markt der Grunderzeugnisse könne niemals vom Handel mit den in der Verordnung Nr. 800/77 genannten verarbeiteten Zuckerwaren beeinflußt werden.

Was den Zucker angehe, so hätten die italienischen Süßwarenhersteller im Jahre 1976 Süßwaren ausgeführt, in denen insgesamt 187 000 dz dieses Grunderzeugnisses enthalten gewesen seien; selbst nach erheblicher Zunahme vermöge eine solche Menge niemals den Zuckermarkt Italiens mit einem Gesamtverbrauch während des gleichen Zeitraums von mehr als 16 Millionen Doppelzentnern zu stören (da sie nur 1,17 % von diesem Gesamtverbrauch ausmache). Dieselbe Überlegung könne auch für Weichweizen angestellt werden, aus dem das für Süßwaren verwendete Mehl gewonnen werde, ebenso für Mais in Form von Glukose, für Milch und für Milchpulver, und zwar mit noch schlagenderen Ergebnissen.

Selbst wenn eine andere Kategorie von Erzeugnissen als die in der Verordnung Nr. 974/71 bezeichneten betreffende Störungen berücksichtigt werden dürften, so habe es doch im Fall der Verordnung Nr. 800/77 solche Störungen hinsichtlich Süßwaren tatsächlich nicht gegeben.

Die Zunahme der Ausfuhren aus Ländern mit schwacher Währung in Länder mit starker Währung stelle nach Auffassung der Kommission die Störung dar, die nach der Verordnung 974/71 den Rückgriff auf Währungsausgleichsbeträge selbst für die Verarbeitungserzeugnisse rechtfertigen müsse. Diese Auffassung der Kommission sei willkürlich, weil eine einfache Zunahme der Ausfuhren von Süßwaren nicht zwangsläufig als eine „Störung" im Sinne der Verordnung Nr. 974/71 angesehen werden müsse und selbst dann, wenn sie eine Störung darstelle, auf Ursachen beruhen könne, die mit der Existenz von Währungsausgleichsbeträgen für die entsprechenden Grunderzeugnisse nichts zu tun hätten. Die Existenz von Währungsausgleichsbeträgen habe keinen Einfluß auf den Handel mit Süßwaren, weil es sich bei diesen um Luxusprodukte handele und die Verbraucher sich vor allem von der Qualität beeinflussen ließen.

Aus den NIMEXE-Statistiken ergebe sich, daß wegen der durchschnittlichen Zunahme des Süßwarenverbrauchs in den Ländern mit starker Währung und Abnahme in den Ländern mit schwacher Währung infolge des Ungleichgewichts zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und den Lebenshaltungskosten ein Trend zur Erhöhung der Ausfuhren aus Ländern mit schwacher Währung nach Ländern mit starker Währung aufgetreten sei, ohne daß diese Entwicklung mit der Entwicklung der Agrarmärkte zusammenhänge.

Aus dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 131/77 (Milac, Slg. 1978, 1041) ergebe sich, daß die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen eine enge Beziehung zwischen dem Preis des Grunderzeugnisses und demjenigen des Verarbeitungserzeugnisses voraussetze. Dies treffe für das Ausgangsverfahren nicht zu. In den Begründungserwägungen zur Verordnung Nr. 722/75 (ABl. L 71) habe die Kommission in bezug auf Süßwaren selbst eingeräumt, der Preis solcher Waren werde „weitgehend durch

ihre Verarbeitung und die damit zusammenhängenden Kosten bestimmt . . ., während der Wert der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse den Wert des Enderzeugnisses nur begrenzt beeinflußt. Außerdem nähern sich solche Erzeugnisse spürbar dem industriellen Sektor, für den eine Ausgleichsbetragsregelung nicht besteht."

Die Verordnung Nr. 800/77 sei auch deswegen ungültig, weil sie den Grundsatz der Nichtdiskriminierung des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag verletze. Wenn es nämlich Waren gebe, auf die nach den von der Kommission für die Verordnung Nr. 800/77 gegebenen Gründen Währungsausgleichsbeträge angewendet werden müßten, dann gewiß diejenigen der Tarifnummern 19.02, 19.05 und 19.07 (Zubereitungen zur Ernährung von Kindern oder zum Diät- oder Küchengebrauch, Corn Flakes und andere gewöhnliche Backwaren), also Waren, die sich praktisch ohne Mehrwert aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen der ersten Verarbeitungsstufe zusammensetzten, für die also die Inzidenz der Währungsausgleichsbeträge auf die Grunderzeugnisse eine spürbare Änderung des Preises für das Endprodukt nach sich ziehen könne.

Hilfsweise wird vorgetragen, selbst wenn die Verordnung Nr. 800/77 Bestand habe, müsse doch die Verordnung Nr. 2657/77 für nichtig erklärt werden, und zwar zumindest wegen Widerspruchs ihrer Begründung mit der früheren Verordnung. Wenn sich, wie die Kommission selbst behaupte, „die Lage nicht wesentlich geändert" habe, so sei nicht zu verstehen, warum eine ursprünglich bis zum 31. Dezember 1977 anwendbare Verordnung habe verlängert werden müssen.

Wenn der Gerichtshof aber zu der Auffassung komme, daß weder die Verordnung Nr. 800/77 noch auch die Verordnung Nr. 2657/77 für nichtig zu erklären seien, so müsse er gewiß die Unanwendbarkeit der in der Verordnung Nr. 800/77 vorgesehenen Ausgleichsbeträge auf Verträge feststellen, die vor Inkrafttreten der die Geltung der Verordnung Nr. 800/77 verlängernden Verordnung Nr. 2657/77 (also vor dem 1. Dezember 1977) abgeschlossen worden seien. Die Unternehmen, die diese Verträge in der Meinung abgeschlossen hätten, die Worte „nur bis zum 31. Dezember 1977" in der Verordnung Nr. 800/77 seien für die Kommission verbindlich, hätten für die Lieferungen nach dem 1. Januar 1978 Preise genannt, die die am 31. Dezember 1977 auslaufenden Ausgleichsbeträge nicht berücksichtigen. Sie hätten sich also auf die Unveränderbarkeit der mit der Verordnung Nr. 800/77 festgelegten Rechtssituation verlassen, da sie (namentlich im November 1977) überzeugt gewesen seien, daß für die Kommission kein vernünftiger Grund für eine Verlängerung vorliege.

Die Firma Dulciora analysiert in diesem Zusammenhang ausführlich die Rechtsprechung des Gerichtshofes über den Schutz wohlerworbener Rechte und des berechtigten Vertrauens.

Die ergriffenen Maßnahmen könnten unmöglich von so überragender und keine Ausnahme duldender Notwendigkeit sein, daß sie es ohne weiteres — in einem bestimmten Zusammenhang — rechtfertigten, die Rechte und Erwartungen der einzelnen zu opfern. Im vorliegenden Fall gehe es nicht um ein allgemeines Interesse der Gemeinschaft, sondern allenfalls um das Interesse einiger Unternehmen, die durch die Verhältnisse in einem Wirtschaftssektor in Schwierigkeiten gebracht würden, welche die Kommission beispielsweise durch eine regional unterschiedliche Anwendung der Währungsausgleichsbeträge abstellen könnte.

Hinzu komme, daß die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge auf Süßwaren nicht mehr vorauszusehen gewesen sei, jedenfalls nicht für die Zeit nach dem 31. Dezember 1977. Die Unternehmen in der Gemeinschaft könnten nämlich nur mit rechtmäßigen, nicht aber mit

willkürlichen Schritten der Gemeinschaftsorgane rechnen.

B — Erklärungen der irischen Regierung

Die irische Regierung verweist auf ihre Erklärungen in der bereits erwähnten Rechtssache 151/77.

Es treffe nicht zu, daß es vor dem Erlaß der Verordnung Nr. 800/77 keine Störung (oder drohende Störung) auf dem Markt der Grunderzeugnisse gegeben habe.

Entsprechend den vom Gerichtshof im Urteil vom 29. Oktober 1977 (in der Rechtssache 29/77, Roquette, Slg. 1977, 1843) niedergelegten Grundsätzen habe die Kommission die Gefahr einer Störung für die Grunderzeugnisse und für die Verarbeitungserzeugnisse getrennt beurteilt.

Der in Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 verwendete Begriff „Agrarerzeugnisse" sei in einem weiteren Sinne zu verstehen als der gleiche Ausdruck im Vertrag.

Was die Frage 3 B angehe, so könne die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2657/77 nicht mit der Begründung in Zweifel gezogen werden, die betroffenen Verwaltungsausschüsse hätten innerhalb der von ihrem Vorsitzenden festgelegten Fristen keine Stellungnahme abgegeben. Wollte man die Vorschriften über das Verfahren der Verwaltungsausschüsse dahin auslegen, daß die Kommission nicht tätig werden dürfe, wenn innerhalb der festgesetzten Frist keine Stellungnahme ergehe, obwohl sie auch entgegen der Stellungnahme der Ausschüsse tätig werden dürfe, so würde man damit nicht nur die Frist jeder Bedeutung berauben, sondern auch das Verfahren selbst in Frage stellen.

Auch die weitere Rüge, die Verordnung Nr. 2657/77 enthalte eine gegen Artikel 190 des EWG-Vertrags verstoßende Begründung, treffe nicht zu: Der Gerichtshof habe nämlich mit Urteil vom 13. März 1968 (in der Rechtssache 5/67, Beus, Slg. 1968, 127) festgestellt, daß die Grenzen der Begründungspflicht von der Natur der jeweiligen Rechtshandlung abhingen. Man könne nicht sagen, daß die Kommission sich selbst widersprochen habe, als sie in der angegriffenen Verordnung festgestellt habe, daß sich die Lage seit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 800/77 nicht wesentlich geändert habe.

Die vierte Frage des vorlegenden Gerichts sei zu bejahen. Bereits die Existenz der Verordnung Nr. 800/77 in der ursprünglichen Fassung, also mit Geltung bis zum 31. Dezember 1977, habe bei Berücksichtigung von Geist und Wortlaut dieser Rechtsvorschrift eine Warnung sein müssen, daß eine Verlängerung der Geltungsdauer über den genannten Zeitpunkt hinaus sich möglicherweise als notwendig erweisen könnte, insbesondere wenn man in Betracht ziehe, daß es in den Begründungserwägungen zu dieser Verordnung ausdrücklich heiße, eine „erneute Prüfung der Wirtschaftslage" bei den betroffenen Erzeugnissen „vor Jahresende [sei] angebracht". Mit Urteilen vom 10. Dezember 1975 (verbundene Rechtssachen 95 bis 98/74 und 100/75, *Union nationale des coopératives agricoles de céréales,* Slg. 1975, 1615) und 13. Juni 1978 (Rechtssache 146/77, *British Beef,* Slg. 1978, 1347) habe der Gerichtshof festgestellt, daß der Anspruch auf Gewährung eines Währungsausgleichsbetrages, wie auch die Belastung, die sich aus der Erhebung eines solchen Betrages ergibt, je nach Lage des Falles erst mit der Bewirkung der Ein- oder Ausfuhr entstünden, und zwar erst in dem Zeitpunkt, wo diese tatsächlich durchgeführt werde; und wenn es — wie hier — an einer ausdrücklichen gegenteiligen Bestimmung fehle, seien die Ausgleichsbeträge zu gewähren oder zu erheben, die sich aus den zur Zeit der Ein- oder Ausfuhr geltenden Bestimmungen ergäben, unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt der dem fraglichen Geschäft zugrunde liegende Vertrag geschlossen worden sei.

C — Erklärungen der italienischen Regierung

Die italienische Regierung verweist auf ihre Erklärungen in den Rechtssachen 151/77 und 11/78.

Zum ersten Teil der Frage 3 B erklärt sie lediglich, das Fehlen einer Stellungnahme des Verwaltungsausschusses sei ein sicheres Zeichen für eine erhebliche Uneinigkeit über die „Opportunität" der Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf die betroffenen Süßwaren.

Was den zweiten Teil dieser Frage angehe, so sei nicht zu verstehen, wie es bei Fortdauer der wirtschaftlichen Lage, die die Kommission zur Festlegung des Endtermins auf den 31. Dezember 1977 veranlaßt hatte, schlicht und einfach zu dessen Aufhebung und zur Verlängerung der Währungsausgleichsbeträge auf unbestimmte Zeit habe kommen können. Zwar könne eingeräumt werden, daß die Kommission befugt gewesen sei, ungeachtet des in der Verordnung Nr. 800/77 festgelegten Endtermins die Währungsausgleichsbeträge ab dem 1. Januar 1978 erneut einzuführen. Von dieser Befugnis hätte aber nur Gebrauch gemacht werden dürfen, wenn eine neue wirtschaftliche und währungspolitische Lage festgestellt und in Betracht gezogen worden wäre.

Zur vierten Frage erklärt die italienische Regierung, vor dem 1. Dezember 1977 sei die Lage wegen des in der Verordnung Nr. 800/77 ausdrücklich festgelegten Endtermins klar gewesen und auch das vorsichtigste Unternehmen hätte sich darauf verlassen dürfen. Deswegen sei diese Frage zu bejahen. Zu diesem Ergebnis gelange man auch im Wege des Umkehrschlusses aufgrund des erwähnten Urteils vom 13. Juni 1978 in Rechtssache 146/77, in dem der Gerichtshof eine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes wegen der Unsicherheit der Situation verneint habe.

D — Erklärung der Kommission

1. Politik der Kommission im Bereich der betroffenen Erzeugnisse

In einer ersten Phase habe sich die Kommission zur Richtschnur gemacht, nur solche Erzeugnisse in die Liste aufzunehmen, bei denen die Inzidenz des Währungsausgleichs mindestens 1,5 % unter Bezug auf den durchschnittlichen Warenwert betragen habe. Von einer Festsetzung sei abgesehen worden, wenn der Währungsausgleichsbetrag weniger als 0,25 RE/100 kg betragen haben würde.

Die Liste der Erzeugnisse, die in den Währungsausgleich einbezogen worden seien, sei entsprechend der Währungssituation erweitert oder gekürzt worden. 1975 habe man sich nach dem Grundsatz gerichtet, daß Währungsausgleichsbeträge nur für die Verarbeitungserzeugnisse festgesetzt werden sollten, bei denen die durchschnittliche maximale Inzidenz die Grenze von 5 % überschritten habe.

Da sich die Währungssituation 1976 wieder verschlechtert habe (am 1. Januar 1977 habe der Abstand zwischen den reellen Kursen und den „grünen Kursen" für das britische Pfund — 38,5 %, für die italienische Lira — 19,2 % und den französischen Franken — 17,5 % erreicht), habe es die Kommission zunächst für vertretbar gehalten, den Wähungsausgleich für die in der Verordnung Nr. 1059/69 genannten Erzeugnisse nicht wieder automatisch einzuführen. Aufgrund wiederholter Vorstellungen der irischen Regierung habe sich die Kommission jedoch zu einem raschen Eingreifen veranlaßt gesehen, um den Abstand von 24,3 % zu verringern, der sich aus der unterschiedlichen Festsetzung der grünen Kurse für das britische und das irische Pfund ergeben hätte, und dies, obwohl in monetärer Hinsicht beide Währungen eine Einheit darstellten.

2. Die Verordnung Nr. 800/77

Nach näherer Analyse der wirtschaftlichen und rechtlichen Lage habe sich jedoch gezeigt, daß die aufgetretenen Probleme mit der zugunsten Irlands getroffenen Entscheidung, die durch die Verord-

nung Nr. 800/77 ersetzt worden sei, nicht sachgerecht hätten gelöst werden können.

Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Verordnung seien die für die Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge zugrundegelegten Abweichungssätze der verschiedenen Gemeinschaftswährungen die folgenden gewesen: Britisches Pfund: — 34,7 %, irisches Pfund: — 10,4 %, französischer Franken: — 16,2 %, italienische Lira: — 21,1 %, Deutsche Mark: + 9,3 %, belgischer und luxemburgischer Franken: + 1,4 %, holländischer Gulden: + 1,4 % und dänische Krone: 0. Daraus hätte sich ergeben, daß die Differenz zwischen dem britischen und dem irischen Pfund weitaus geringer gewesen sei als zwischen dem britischen Pfund und allen starken Währungen; auch sei sie geringer gewesen als beispielsweise die Differenz zwischen der DM und der italienischen Lira. Bei den fraglichen Erzeugnissen habe die tatsächliche Inzidenz des Währungsausgleichs die 5-%-Grenze überschritten, die im Jahre 1975 als maßgeblich für die Abschaffung des Währungsausgleichs angesehen worden sei. Angesichts dieser Lage sei die allgemeine Anwendung des Währungsausgleichs von vornherein die logische und naheliegende Lösung gewesen, die der üblichen Praxis entsprochen habe.

3. Die Vorabentscheidungsfragen

Zur ersten Frage sei zu bemerken, daß die Einführung von Währungsausgleichsbeträgen das Bestehen der Gefahr von Störungen voraussetze. Es handele sich dabei um eine Prognose, für die die Kommission über ein Ermessen verfüge. Bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der aufgrund dieses Ermessens ergehenden Rechtshandlungen habe sich der Richter auf die Frage zu beschränken, ob ein offensichtlicher Irrtum, ein Ermessensmißbrauch oder eine offensichtliche Überschreitung der Grenzen des Ermessens vorliegen.

Was die betroffenen Erzeugnisse angehe, so sei daran zu erinnern, daß im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 800/77 die Unterschiede zwischen den Wechselkursen der für die Festlegung der Währungsausgleichsbeträge herangezogenen Währungen besonders groß gewesen seien. Hinsichtlich der Gefahr von Störungen sei hervorzuheben, daß von 1974 bis 1976 eine erhebliche Zunahme der italienischen Ausfuhren festgestellt worden sei.

Zur zweiten Frage gelte, daß die Kommission bei der Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen die Lage hinsichtlich jeder einzelnen Ware prüfen dürfe, in bestimmten Fällen jedoch, wenn es um eine Vielzahl von Erzeugnissen gehe, eine pauschalierende und abstrakte Methode wählen müsse. Im vorliegenden Fall sei als Richtschnur die Inzidenz der Währungsausgleichsbeträge genommen worden; diese seien nur angewendet worden, wenn ihre Inzidenz etwa 5 % des Warenwertes ausgemacht habe.

Für Teigwaren seien die Währungsausgleichsbeträge mit der Verordnung Nr. 2604/77 vom 25. November 1977 wieder eingeführt worden (vgl. die anhängigen Rechtssachen 12/78, Italien/Kommission, und 84/78, Tomadini).

Honigkuchen und ähnliche Erzeugnisse der Tarifstelle 19.08 A seien, wenn auch nur kurzfristig, dem Währungsausgleichssystem unterworfen worden. Eine eingehende Prüfung der Statistiken für die letzten Jahre habe gezeigt, daß es für dieses Erzeugnis keine nennenswerte Änderungen des Handelsverkehrs gegeben habe, und die Kommission sei deswegen der Auffassung gewesen, die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf diese Erzeugnisse erübrige sich.

Was weiße Schokolade angehe, so sei bisher die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen noch nicht verlangt worden und es habe auch keinerlei Beschwerden gegeben.

Auf Kakaopulver und ähnliche Erzeugnisse der Tarifstelle 18.06 A sei der Wäh-

rungsausgleich vor 1975 angewendet worden, die im Frühjahr 1977 verfügbaren Statistiken hätten jedoch keinerlei Tendenz erkennen lassen, die auf die Gefahr einer Störung hingewiesen hätte.

Die auf die beiden ersten Fragen gegebenen Antworten machten die Frage 3 A gegenstandslos.

Zur Frage 3 B genüge die Klarstellung, daß die Verwaltungsausschüsse zwar befaßt worden seien, jedoch keine Stellungnahme abgegeben hätten. Im übrigen sei die Verlängerung zu dem Zeitpunkt, zu dem die betroffene Verordnung erging, voll gerechtfertigt gewesen, wenn die Angaben in der Begründung zugetroffen hätten, wenn also die Währungsunterschiede zu jenem Zeitpunkt besonders hoch gewesen seien und die Gefahr von Störungen im Handel mit den betroffenen Waren bestanden habe.

Was das in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 800/77 angegebene Datum (31. Dezember 1977) betrifft, vertritt die Kommission die Auffassung, diese Angabe habe einen genauen Sinn gehabt, der in keiner Weise im Widerspruch stehe zu der mit der Verordnung Nr. 2657/77 angeordneten Verlängerung. Die Mitgliedstaaten und die Unternehmer hätten aufgrund dieser Angabe nämlich gewußt, daß für eine Verlängerung der Anwendung der Währungsausgleichsbeträge über dieses Datum hinaus eine neue Verordnung der Kommission erforderlich würde.

Zur vierten Frage führt die Kommission aus, im Zusammenhang mit Währungsausgleichsbeträgen könne nicht berechtigtes Vertrauen geltend gemacht werden, um die Befreiung von der Zahlung zu verlangen, obwohl die wirtschaftliche Lage die Aufrechterhaltung oder die Einführung von Währungsausgleichsbeträgen erforderlich mache (ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes).

Die Verordnung Nr. 2657/77 habe die Verlängerung einen Monat vorher angekündigt, so daß die Unternehmer im voraus gewußt hätten, welche Regelung ab dem 1. Januar 1978 angewendet würde. Es könne auch angenommen werden (vgl. das Schreiben des Ständigen Vertreters der Italienischen Republik vom 24. Oktober 1977 betreffend die in Aussicht genommene Verlängerung der Verordnung Nr. 800/77), daß die Unternehmer bereits lange vor dem 30. November 1977 über die Absicht der Kommission, die in der Verordnung Nr. 800/77 festgelegte Frist zu verlängern, unterrichtet gewesen seien.

Die Firma Dulciora und die AIDI, vertreten durch die Rechtsanwälte G. M. Ubertazzi und F. Capelli, Mailand, die irische Regierung, vertreten durch den Barrister-at-law M. J. Murray, die italienische Regierung, vertreten durch den Avvocato dello Stato I. M. Braguglia, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater C. Maestripieri als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 12. Dezember 1978 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 1. Februar 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Pretura Mailand hat mit Beschluß vom 11. April 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 20. April 1978, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Reihe von Fragen nach der Gültigkeit der Verordnung (EWG)

Nr. 800/77 der Kommission vom 20. April 1977 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 572/76 zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge bezüglich der Liste der diesen Beträgen unterworfenen Erzeugnisse (ABl. 1977, L 97, S. 18) sowie der Verordnung (EWG) Nr. 2657/77 der Kommission vom 30. November 1977 über die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge auf bestimmte nicht unter Anhang II des Vertrages fallende Erzeugnisse (ABl. 1977, L 308, S. 48) vorgelegt.

2 Diese Fragen sind im Rahmen eines Rechtsstreits aufgeworfen worden, in dem es um die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen für die Ausfuhr von Süßwaren geht, welche die im Ausgangsverfahren klagende Firma Dulciora im Laufe der letzten Monate des Jahres 1977 und der ersten Monate des Jahres 1978 von Italien nach der Bundesrepublik Deutschland, nach Bel-
3 gien und nach Drittländern vorgenommen hat. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat bei der Pretura Mailand beantragt, die Erhebung eines Währungsausgleichsbetrages auf diese Waren nach den Verordnungen Nr. 800/77 und
4 Nr. 2657/77 durch die beklagte Finanzverwaltung für rechtswidrig zu erklären. Die Associazione Industrie Dolciarie Italiane ist dem Ausgangsverfahren als Streithelferin der Klägerin beigetreten.

5 In dem Rechtsstreit geht es um die Anwendung des Systems der Währungsausgleichsbeträge auf Erzeugnisse, die nicht unter Anhang II des Vertrages fallen und im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind (ABl. 1979, L 106, S. 1), Gegenstand einer spezifischen Regelung
6 nach Artikel 235 des Vertrages sind. Die in der Verordnung Nr. 800/77 bezeichneten Erzeugnisse fallen unter die Tarifstellen 17.04 D (Zuckerwaren ohne Kakaogehalt, andere als Süßholz-Auszug, Kaugummi und sogenannte „weiße Schokolade"), 18.06 B (kakaohaltiges Speiseeis), 18.06 C (Schokolade und Schokoladewaren), 19.08 B (andere feine Backwaren als Honigkuchen und ähnliche Backwaren) und 21.07 C (Speiseeis, nicht kakaohaltig).

7 Weil alle landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, aus denen diese Waren hergestellt werden, hohen Ausgleichsbeträgen unterworfen waren, war — wie es in der zweiten und dritten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 800/77 heißt — „der Preisunterschied der Grunderzeugnisse ... so groß, daß er sich angesichts der Besonderheiten des Marktes einiger empfindlicher Erzeugnisse erheblich auf die Wettbewerbsbedingungen bei Verarbeitungs-
8 erzeugnissen" auswirkte. Die Verordnung Nr. 800/77 sah im zweiten Unterabsatz ihres Artikels 2 Absatz 2 vor, daß die Währungsausgleichsbeträge für die genannten Verarbeitungserzeugnisse „nur bis zum 31. Dezember 1977 [gelten]".

9 Dem Erlaß dieser ab 23. Mai 1977 anwendbaren Verordnung war die Entscheidung der Kommission vom 23. März 1977 (ABl. 1977, L 97, S. 29) vorausgegangen, mit der Irland ermächtigt wurde, für einige landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 135 der Beitrittsakte zu treffen, und die es diesem Mitgliedstaat erlaubte, für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse der vorgenannten Tarifstellen bei der Einfuhr aus dem Vereinigten Königreich einen Betrag zu erheben und bei der
10 Ausfuhr nach diesem Land einen Betrag zu gewähren. In den Begründungserwägungen zu dieser Entscheidung hieß es:

„... die gewährten oder erhobenen Währungsausgleichsbeträge ... [für die] Ausgangserzeugnisse [liegen] für das Vereinigte Königreich bei 34,7 % und für Irland bei 10,4 %. Diese Situation, die für die ... Hersteller in Irland einen relativen Kostennachteil von 24,3 % bringt, kann zu Wettbewerbsverzerrungen im Handel mit den in dem irischen Antrag genannten landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen zwischen den beiden Mitgliedstaaten führen ... Die derzeitige, seit November 1976 akute Situation hat in den betreffenden Sektoren der irischen Wirtschaft erhebliche Schwierigkeiten verursacht ..."

11 Die mit dieser auf das Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland beschränkten Regelung eingeführten Währungsausgleichsbeträge sind mit Entscheidung der Kommission vom 4. Mai 1977 (ABl. 1977, L 123, S. 18) geändert worden; nach dieser sollte diese letztgenannte Entscheidung ebenso wie die erstgenannte an dem Tage unanwendbar werden, an dem die

12 Verordnung Nr. 800/77 wirksam wurde. Deren Verlängerung wurde mit der Verordnung Nr. 2657/77 vom 30. November 1977 auf unbestimmte Zeit beschlossen.

13 Die Pretura Mailand legt folgende Fragen vor:

1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates (mit ihren späteren Änderungen) in dem Sinne auszulegen, daß die Gemeinschaftsorgane Währungsausgleichsbeträge auf die Einfuhr und die Ausfuhr der in der Verordnung Nr. 800/77 genannten Erzeugnisse zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und Drittländern anwenden können, ohne daß irgendwelche Störungen auf dem Markt der Grunderzeugnisse, aus denen die in der Verordnung Nr. 800/77 genannten Erzeugnisse hergestellt wurden, eingetreten sind?

2. Darf die Kommission im Lichte der Bestimmungen der Verordnung Nr. 974/71 und derjenigen des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages von Rom (Diskriminierungsverbot) mit einer eigenen Verordnung (hier: der Verordnung Nr. 800/77) Währungsausgleichsbeträge auf die Ausfuhr und die Einfuhr der in der Verordnung Nr. 800/77 bezeichneten Süßwaren anwenden, ohne derartige Ausgleichsbeträge auch für alle anderen Süßwaren einzuführen, die ähnliche Eigenschaften wie die erfaßten Waren haben und sich in der gleichen Lage befinden?

3. A. Sind bei Verneinung der ersten oder der zweiten Frage die Verordnungen (EWG) Nr. 800/77 und Nr. 2657/77 der Kommission als ungültig anzusehen?

   B. Ist die Verordnung Nr. 2657/77 der Kommission darüber hinaus auch deshalb als ungültig anzusehen, weil sie

      a) die Geltung der Verordnung Nr. 800/77 über den 31. Dezember 1977 hinaus verlängert, ohne daß der Verwaltungsausschuß eine Stellungnahme abgegeben hat;

      b) unter Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages mit einer widersprüchlichen Begründung ergangen ist?

4. Ist die Verordnung Nr. 2657/77, falls sie (und damit auch die Verordnung Nr. 800/77) als gültig anzusehen ist, auf Ausfuhren der in der Verordnung Nr. 800/77 genannten Erzeugnisse aus Italien nach den anderen Mitgliedstaaten und nach Drittländern anwendbar, die seit dem 1. Januar 1978 in Erfüllung solcher Verträge getätigt worden sind, die vor dem 1. Dezember 1977 (Tag der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 2657/77), also zu einer Zeit geschlossen wurden, als in Anbetracht der in der

Verordnung Nr. 800/77 enthaltenen Vorschrift die Beibehaltung der Ausgleichsbeträge für die in Rede stehenden Erzeugnisse über den 31. Dezember 1977 hinaus nicht vorhersehbar war?

Zu den beiden ersten Fragen

14 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung machen geltend, mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 800/77 habe die Kommission Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 verletzt, wonach „Absatz 1 ... nur angewandt [wird], sofern die Anwendung der dort genannten Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen
15 führen würde". Aufgrund dieser Vorschrift hätten für Erzeugnisse, die nicht unter Anhang II des Vertrages fallen, jedoch Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind, Ausgleichsbeträge nur zu dem Zweck eingeführt werden dürfen, die Gefahr von Störungen im Handel mit landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Zucker, Getreide usw.) zu vermeiden, von denen die Verarbeitungserzeugnisse (Speiseeis, Schokolade, Kekse)
16 abhängen. Die Kommission habe nach den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 800/77 nicht die Gefahr von Störungen im Handel mit Agrarerzeugnissen, sondern die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen bei Verarbei-
17 tungserzeugnissen in Erwägung gezogen. Außerdem sei die Begründung der Verordnung Nr. 800/77 lückenhaft, weil sie die Gefahr von Störungen im Handel mit Agrarerzeugnissen unberücksichtigt lasse und sich auf die Feststellung beschränke, es bestehe die Gefahr von Störungen der Wettbewerbsbedingungen im Handel mit Verarbeitungserzeugnissen.

18 Tatsächlich hat die Kommission zur Begründung der Verordnung Nr. 800/77 ausgeführt: „Bei den Verarbeitungserzeugnissen, die keinen Währungsausgleichsbeträgen unterliegen, ist der Preisunterschied der Grunderzeugnisse ... so groß, daß er sich ... erheblich auf die Wettbewerbsbedingungen bei Verarbeitungserzeugnissen auswirkt."

19 Nach dem Wortlaut von Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 in der Fassung der Verordnung Nr. 2746/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. 1972, L 291, S. 148) ist für die Anwendung von Ausgleichsbeträgen auf landwirtschaftliche Grunderzeugnisse erforderlich, daß die in Absatz 1 genannten Währungsmaßnahmen (d. h. das Zulassen von Schwankungen des Wechselkurses der Währung eines Mitgliedstaats) zu Störungen des Waren-
20 verkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würden. Bei den Verarbeitungserzeugnissen sind die anzuwendenden Ausgleichsbeträge nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 gleich der Inzidenz auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des Ausgleichsbetrags auf die Preise des Grunderzeug
21 nisses, nach denen sich die Preise des betreffenden Erzeugnisses richten. Zur Rechtfertigung der Anwendung von Ausgleichsbeträgen auf Verarbeitungserzeugnisse ist also ausreichend, daß die auf die Grunderzeugnisse anwendbaren Ausgleichsbeträge eine erhebliche Inzidenz auf die Preise der Verarbei-
22 tungserzeugnisse haben. Für die landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, aus denen die von der Verordnung Nr. 800/77 erfaßten Erzeugnisse hergestellt werden, war die Gefahr von Störungen bereits festgestellt worden, als auf
23 diese Grunderzeugnisse Ausgleichsbeträge angewandt wurden. Deshalb hat sich die Kommission mit Recht auf die Feststellung beschränkt, daß die Inzidenz der auf die Grunderzeugnisse anwendbaren Währungsausgleichsbeträge auf die Preise der Verarbeitungserzeugnisse so groß sei, daß der Preisunterschied der Grunderzeugnisse sich erheblich auf die Wettbewerbsbedingungen
24 bei Verarbeitungserzeugnissen auswirke. Die Verordnung Nr. 800/77 ist also hinreichend begründet.

25 Die italienische Regierung macht weiter geltend, die Kommission habe die Währungsausgleichsbeträge auf die streitigen Erzeugnisse nicht etwa angewandt, um Problemen zu begegnen, die aus der Instabiliät der Währungsverhältnisse für das ordnungsgemäße Funktionieren der gemeinsamen Marktor-

ganisationen entstehen könnten, sondern um von den irischen Verarbeitungsindustrien angezeigte Schwierigkeiten im Handesverkehr mit dem Vereinig-
26 ten Königreich zu beseitigen. Die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf die streitigen Erzeugnisse im Handel zwischen Mitgliedstaaten und mit Drittländern sei durch die geringe Inzidenz, die die Währungsschwankungen auf die Preise der Verarbeitungserzeugnisse haben könnten, nicht ge-
27 rechtfertigt. Nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 1059/69 hätte der Rat geeignete Vorschriften erlassen können, sei es, um der etwaigen Auswirkung von Sondermaßnahmen auf den Warenverkehr Rechnung zu tragen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation in bezug auf die Preise für gewisse Grunderzeugnisse erlassen werden könnten, sei es, um einer besonde-
28 ren Lage bestimmter Waren Rechnung zu tragen. Der auf die im vorliegenden Verfahren betroffenen Erzeugnisse bezügliche Teil der Verordnung Nr. 800/77 verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil zur Lösung der auf den Handelsaustausch mit dem Vereinigten Königreich beschränkten Schwierigkeiten der irischen Verarbeitungsindustrien eine auf diesen Artikel 14 gestützte Regelung angemessen und ausreichend, die Anwendung von Ausgleichsbeträgen dagegen weder notwendig noch im Hinblick auf den erstrebten Zweck verhältnismäßig gewesen sei.

29 Die Kommission trägt vor, sie habe im Jahre 1975 als Leitlinie beschlossen, daß Währungsausgleichsbeträge nur für solche Verarbeitungserzeugnisse festgesetzt werden sollten, bei denen die durchschnittliche maximale Inzidenz
30 des Währungsausgleichs die Grenze von 5 % überschritten habe. Am 1. Januar 1977 habe der Abstand zwischen den „grünen Kursen" für das britische und das irische Pfund 24,3 % betragen, was zu wiederholten Vorstellungen der irischen Regierung und als deren Ergebnis zur Entscheidung vom 23. März 1977 geführt habe, mit der Irland ermächtigt worden sei, Schutzmaß-
31 nahmen zu treffen. Nach näherer Analyse der wirtschaftlichen und rechtlichen Lage habe sich jedoch gezeigt, daß die aufgetretenen Probleme mit der zugunsten Irlands getroffenen Entscheidung nicht sachgerecht hätten gelöst

32 werden können. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 800/77 seien die für die Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge zugrundegelegten Abweichungssätze der verschiedenen Gemeinschaftswährungen die folgenden gewesen: Britisches Pfund: — 34,7 %, irisches Pfund: — 10,4 %, französischer Franken: — 16,2 %, italienische Lira: — 21,1 %, Deutsche Mark: + 9,3 %, belgischer und luxemburgischer Franken: + 1,4 %, holländi-
33 discher Gulden: + 1,4 % und dänische Krone: 0. Daraus habe sich ergeben, daß die Differenz zwischen dem britischen und dem irischen Pfund weitaus geringer gewesen sei als zwischen dem britischen Pfund und allen starken Währungen und auch geringer als zwischen der DM und der italienischen
34 Lira. Außerdem habe bei den fraglichen Erzeugnissen die tatsächliche Inzidenz des Währungsausgleichs die 5-%-Grenze überschritten, die im Jahre 1975 als maßgeblich für die Abschaffung des Währungsausgleichs angesehen
35 worden sei. Artikel 14 der Verordnung Nr. 1059/69 betreffe nur den Erlaß „geeigneter Vorschriften" zu dem Zweck, „der etwaigen Auswirkung von Sondermaßnahmen — die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für die Landwirtschaft in bezug auf die Preise für gewisse Grunderzeugnisse erlassen werden könnten — auf den Warenverkehr zwischen den Mitglied
36 staaten und mit Drittländern Rechnung zu tragen". Diese Vorschrift sei deshalb nicht geeignet, der Gefahr von Störungen im Handel mit Verarbeitungserzeugnissen zu begegnen, die durch die Währungssituation der Mitgliedstaaten verursacht würden.

37 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung haben die von der Kommission genannten Zahlen nicht bestritten.

38 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht geltend, die Ausdehnung des Währungsausgleichssystems auf Süßwaren sei nicht durch den Umstand gerechtfertigt, daß die auf die Grunderzeugnisse angewandten Ausgleichsbeträge auch Preisunterschiede und Verzerrungen bei den Verarbeitungserzeugnissen zur Folge gehabt hätten, denn die Kommission habe nicht gesagt, warum sie das System der Ausgleichsbeträge auf bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse ausgedehnt, andere wichtige Gruppen von Er-

zeugnissen — wie Zubereitungen zur Ernährung von Kindern oder zum Diät- oder Küchengebrauch, Corn Flakes und andere gewöhnliche Backwa-
39 ren — jedoch nicht berücksichtigt habe. Das Fehlen von Ausgleichsbeträgen für die letztgenannten Erzeugnisse habe zu einer Diskriminierung zwischen den Exporteuren dieser Erzeugnisse und den Exporteuren der unter die angegriffene Verordnung fallenden Erzeugnisse geführt.

40 Indessen ist die Kommission nicht verpflichtet, für alle Erzeugnisse einer Warengruppe Ausgleichsbeträge festzusetzen, sie kann vielmehr die Notwendigkeit der Anwendung solcher Ausgleichsbeträge für einzelne Erzeugnisse oder
41 für einzelne Gruppen von Erzeugnissen getrennt prüfen. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat auch nicht nachgewiesen, daß es sich um vergleichbare Erzeugnisse handelt, die mit den von der Verordnung betroffenen Er-
42 zeugnissen im Wettbewerb stehen. Es ist deshalb festzustellen, daß die Kommission die Verordnung Nr. 800/77 erlassen und Währungsausgleichsbeträge
43 für die betroffenen Erzeugnisse festsetzen durfte. Nach alledem ist auf die beiden ersten Fragen zu antworten, daß die Prüfung der fraglichen Vorschriften nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 800/77 in
44 Frage stellen könnte. Angesichts der Antwort auf diese Fragen braucht die Frage 3 A nicht mehr beantwortet zu werden.

Zur Frage 3 B, a)

45 Die Frage 3 B Buchstabe a geht dahin, ob die Verordnung Nr. 2657/77 der Kommission als ungültig anzusehen ist, soweit sie die Geltung der Verordnung Nr. 800/77 über den 31. Dezember 1977 hinaus verlängert, ohne daß der Verwaltungsausschuß eine Stellungnahme abgegeben hat.

46 Artikel 6 der Verordnung Nr. 974/71 sieht vor, daß die Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung nach dem Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, zuletzt geändert durch die Verordnung Nr. 2434/70, oder von Fall zu Fall nach dem entsprechenden Artikel der anderen Verord-
47 nungen über die gemeinsame Agrarmarktorganisation erlassen werden. Die Verordnung Nr. 120/67 ist aufgehoben und durch die Verordnung Nr. 2727/75 ersetzt worden, deren Artikel 26 der Verordnung Nr. 120/67 entsprechender Artikel 26 bestimmt:

„(1) Wird auf das in diesem Artikel festgelegte Verfahren Bezug genommen, so befaßt der Vorsitzende entweder von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats den Ausschuß.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuß nimmt zu den Maßnahmen innerhalb einer Frist, die der Vorsitzende entsprechend der Dringlichkeit der zu prüfenden Fragen bestimmen kann, Stellung. Die Stellungnahme kommt mit einer Mehrheit von 41 Stimmen zustande.

(3) Die Kommission erläßt Maßnahmen, die sofort anwendbar sind. Entsprechen jedoch diese Maßnahmen nicht der Stellungnahme des Ausschusses, so werden sie dem Rat von der Kommission alsbald mitgeteilt; in diesem Fall kann die Kommission die Anwendung der von ihr beschlossenen Maßnahmen bis zur Dauer von höchstens einem Monat nach dieser Mitteilung aussetzen.

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit binnen einer Frist von einem Monat anders entscheiden."

48 Aus der letzten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 2657/77 ergibt sich, daß der Verwaltungsausschuß nicht innerhalb der ihm von seinem Vorsitzenden gesetzten Frist Stellung genommen hat.

49 Nach Artikel 26 der Verordnung Nr. 2727/75 sind nur solche Maßnahmen der Kommission, die nicht der Stellungnahme des Ausschusses entsprechen,
50 dem Rat mitzuteilen. Das Fehlen einer Stellungnahme des Ausschusses beeinträchtigt die Gültigkeit der von der Kommission getroffenen Maßnahmen deshalb in keiner Weise.

Zur Frage 3 B, Buchstabe b)

51 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung machen geltend, mit dem zweiten Unterabsatz von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 800/77 habe die Kommission ihre eigene Ermessensbefugnis begrenzen, das heißt die Ausübung dieser Befugnis ohne Möglichkeit der Ver-
52 längerung bis zum 31. Dezember 1977 beschränken wollen. Wenn die Kommission deshalb beschließe, die Währungsausgleichsbeträge auf unbestimmte Zeit anzuwenden, ohne daß sich die Lage wesentlich geändert habe, so be-
53 gehe sie einen Ermessensmißbrauch. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hält die Begründung der Verordnung Nr. 2657/77 für widersprüchlich; obwohl sich nämlich, wie die Kommission selbst behauptet, die Lage „nicht wesentlich geändert" habe, sei die Geltungsdauer einer Verordnung verlängert worden, die nur bis „spätestens" zum 31. Dezember 1977 angewendet werden sollte.

54 Selbst wenn Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 800/77 die Bedeutung gehabt haben sollte, die ihm die italienische Regierung und die Klägerin des Ausgangsverfahrens beilegen, so hätte diese Vorschrift die Kommission doch nicht von einer erneuten Prüfung der Lage am Jahresende befreien können.
55 In der fünften Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 800/77 hieß es, „eine erneute Prüfung der Wirtschaftslage bei den in Frage kommenden ... Erzeugnissen vor Jahresende [sei] angebracht, damit die Liste der Währungsausgleichsbeträgen unterworfenen Erzeugnisse gegebenenfalls geändert
56 [werde]". Aus dieser Erwägung ließ sich nicht ableiten, daß die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge bei unverändert fortdauernder Lage notwendigerweise eingestellt würde; hingegen konnte man zu dem Schluß kommen, daß eine neue Verordnung erforderlich würde, falls die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen über den 31. Dezember 1977 hinaus fortgesetzt
57 werden müßte. Die Begründung der Verordnung Nr. 2657/77 reicht deshalb aus, und die Frage 3 B b) ist zu verneinen.

Zur vierten Frage

58 Die vierte Frage geht dahin, ob die Verordnung Nr. 2657/77 auf Ausfuhren der in der Verordnung Nr. 800/77 genannten Erzeugnisse aus Italien nach den anderen Mitgliedstaaten und nach Drittländern anwendbar ist, die seit dem 1. Januar 1978 in Erfüllung solcher Verträge getätigt worden sind, die vor dem 1. Dezember 1977, dem Tag des Erlasses der Verordnung
59 Nr. 2657/77, geschlossen wurden. Die italienische Regierung und die Klägerin des Ausgangsverfahrens machen geltend, der Grundsatz des Schutzes des berechtigten Vertrauens sei auch insofern verletzt, als die in der Verordnung Nr. 800/77 vorgesehene Frist so zwingend festgelegt gewesen sei, daß man hätte erwarten müssen, die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge
60 werde spätestens am 31. Dezember 1977 enden. Der Umstand, daß die Verordnung Nr. 2657/77 einen Monat vor Ablauf dieser Frist in Kraft getreten sei, reiche für den Schutz des berechtigten Vertrauens nicht aus, weil eine Verlängerung der Frist nicht vorgesehen gewesen sei und der zweite Unterabsatz von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 800/77 bestimmt habe, daß „... die Währungsausgleichsbeträge nur bis" spätestens „zum 31. Dezember
61 1977 [gelten]" sollten. Selbst wenn die Verordnung Nr. 2657/77 nicht für ungültig erklärt werden sollte, dürften die Währungsausgleichsbeträge deshalb auf vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung am 1. Dezember 1977 abgeschlossene Verträge nicht angewandt werden.

62 Angesichts der bereits erwähnten fünften Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 800/77 konnte ein aufmerksames Unternehmen aus dem Wortlaut des zweiten Unterabsatzes von Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung jedoch nicht schließen, daß die Kommission bei unverändert andauernder Wirtschaftslage die Währungsausgleichsbeträge auf die betroffenen Erzeugnisse
63 aufheben würde. Es besteht deshalb kein Anlaß, die vor dem Erlaß der Verordnung Nr. 2657/77 abgeschlossenen Verträge von der Anwendung der Währungsausgleichsbeträge freizustellen.

Kosten

64 Die Auslagen der irischen und der italienischen Regierung sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem
65 Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor der Pretura Mailand anhängenden Verfahren; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Pretura Mailand mit Beschluß vom 11. April 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der betreffenden Vorschriften hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 800/77 in Frage stellen könnte.**

2. **Die Prüfung der Frage 3 B hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2657/77 in Frage stellen könnte.**

3. **Es bestand deshalb kein Anlaß, die vor dem Erlaß der Verordnung Nr. 2657/77 abgeschlossenen Verträge von der Anwendung der Währungsausgleichsbeträge freizustellen.**

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. April 1979.

Für den Präsidenten:

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer

J. Mertens de Wilmars