hältnis zur ECU und unter Berücksichtigung des Freibetrags von 1,50 Punkten, gewährten Währungsausgleichsbeträge anzuwenden hatte, allerdings vorbehaltlich der Rechte, die zugunsten der Marktteilnehmer durch von der zuständigen nationalen Stelle zwischen dem 1. und dem 25. April 1980 erlassene Verfügungen endgültig begründet worden sind.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Mai 1981.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 16. MÄRZ 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Firma Staple Dairy Products Limited ist eine englische Gesellschaft und betreibt internationalen Handel mit Milcherzeugnissen. Der Intervention Board for Agricultural Produce ist die Behörde, die nach dem Recht des Vereinigten Königreichs für die Auszahlung der von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu gewährenden Geldbeträge an Handelsunternehmen zuständig ist.

Zwischen dem 1. April 1980 und dem 26. April 1980 führte die Firma Milcherzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich nach anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus. Zu dieser Zeit hatte der Wert des Pfund Sterling gegenüber seinem repräsentativen Kurs in einem solchen Maße zugenommen, daß für Handelsgeschäfte auf den meisten Sektoren der Agrarprodukte, einschließlich des Milchsektors, positive Währungsausgleichsbeträge gezahlt werden mußten.

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

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) — in der Fassung der Verordnung Nr. 1112/73 des Rates vom 30. April 1973, ABl. L 114, S. 4 —, enthält für die Berechnung der Währungsausgleichsbeträge eine Formel, die ich als „die Grundformel" bezeichnen möchte; diese Formel galt nicht nur für die Mitgliedstaaten, deren Währungen in der sogenannten „Währungsschlange" (an deren Stelle später das Europäische Währungssystem trat) zusammengeschlossen waren, sondern auch für die Mitgliedstaaten, deren Währungen nicht in dieser Weise aufeinander abgestimmt waren. Die Grundformel wird in dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 154/73 *(Becher/Hauptzollamt Emden,* Slg. 1974, 19, 25, Randnummer 5 der Entscheidungsgründe) wie folgt zusammengefaßt: „Die Ausgleichsbeträge [werden] in der Weise festgesetzt, daß auf die Preise der Waren, um die es geht, ein gewisser Prozentsatz angewendet wird, der dem Unterschied zwischen der Parität der fraglichen nationalen Währung und dem arithmetischen Mittel der während eines bestimmten Zeitraumes festgestellten Wechselkurse entspricht."

Zwischen 1974 und 1976 wurde die Grundformel geändert: Für Währungen wie die des Vereinigten Königreichs, die nicht der „Währungsschlange" angehörten und nicht abgewertet worden waren, wurde der Abzug eines schließlich auf 1,50 Punkte festgesetzten „Freibetrags" von dem nach der Grundformel berechneten Betrag vorgesehen (ich verweise dazu auf die Ratsverordnungen Nr. 2497/74, ABl. L 268, S. 5; Nr. 475/75, ABl. L 52, S. 28; Nr. 557/76, ABl. L 67, S. 1). Die Grundformel wurde weiterhin durch Artikel 3 der Verordnung Nr. 652/79 des Rates vom 29. März 1979 (ABl. L 84, S. 1) geändert, mit der die Europäische Währungseinheit (oder ECU) in das System der Agrarpreisfestsetzung eingeführt und dementsprechend das System der Freibeträge modifiziert wurde. Die Verordnung sah unter anderem vor, daß bei schwankenden Währungen (einschließlich des Pfund Sterling) unabhängig davon, ob sie gegenüber ihren repräsentativen Kursen abgewertet worden waren, ein auf 1,50 Punkte festgesetzter Freibetrag von dem nach der Grundformel berechneten Betrag abzuziehen war. Gemäß Artikel 5 sollte diese Verordnung vom 9. April bis zum 30. Juni 1979 gelten. Durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 1264/79 des Rates vom 25. Juni 1979 (ABl. L 161, S. 1) wurde ihre Geltungsdauer bis zum 31. März 1980 verlängert.

Am 18. Februar 1980 übermittelte die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung unter anderem über die Währungsausgleichsbeträge; dieser Vorschlag enthielt Vorschriften über den Abzug eines Freibetrags von 1,50 Punkten bei den Mitgliedstaaten, die negative Ausgleichsbeträge anwenden, und von einem Punkt für positive Ausgleichsbeträge (ABl. C 57 vom 7. 3. 1980, S. 6). Mit einem weiteren Vorschlag vom 20. März 1980 regte die Kommission an, die Geltungsdauer der Verordnung Nr. 652/79 bis zum 30. Juni 1980 zu verlängern. Am 2. April 1980, kurz nachdem die Verordnung Nr. 652/79 des Rates außer Kraft getreten war, erließ die Kommission die Verordnung Nr. 846/80 (ABl. L 91, S. 1), die am 7. April 1980 in Kraft trat. Darin wurde ein historischer Überblick über die bisherigen Bestimmungen bezüglich der Währungsausgleichsbeträge und über die Änderungen gegeben, die dadurch erfolgt waren, daß mit der Verordnung Nr. 652/79 die

ECU in die gemeinsame Agrarpolitik und in das System der Freibeträge eingeführt worden war. In den Begründungserwägungen wurde auch daran erinnert, daß der Rat nicht in der Lage war, bis Ende März 1980 Rechtsvorschriften zur Verlängerung des in der Ratsverordnung Nr. 652/79 enthaltenen Systems zu erlassen; weiterhin hieß es:

„Um eine Unterbrechung der Regelung zu vermeiden, die für einige Mitgliedstaaten insbesondere die Erhöhung oder die Wiedereinführung von Währungsausgleichsbeträgen nach sich ziehen würde, erscheint es im unbestreitbaren öffentlichen Interesse erforderlich, vorsorglich und bis eine endgültige diesbezügliche Entscheidung des Rates vorliegt, die Anwendung der Regelung in ihrer derzeitigen Form, nämlich der Berechnung der Währungsausgleichsbeträge im Verhältnis zur ECU und unter Berücksichtigung der Freibeträge gemäß Verordnung (EWG) Nr. 652/79, zu verlängern."

Demgemäß setzte die Kommission in dieser Verordnung Währungsausgleichsbeträge auf der Grundlage der Ratsverordnung Nr. 652/79 fest.

Vor dem Gerichtshof wurde erklärt, daß „der Beklagte zwischen dem 1. April 1980 und dem 26. April 1980 der Klägerin Währungsausgleichsbeträge für ihre genannten Ausfuhren nach Abzug von 1,50 Prozentpunkten gezahlt hat".

Dem Gerichtshof wurde nicht mitgeteilt, welcher Teil der von der Gesellschaft zwischen dem 1. und 25. April 1980 getätigten Ausfuhren auf die Zeit vor dem 7. April 1980 entfiel und deshalb von der Kommissionsverordnung Nr. 846/80 nicht berührt werden konnte. Die Kommission ist der Ansicht, die in der ersten Woche durchgeführten Geschäfte fielen jedenfalls unter die am 30. März 1980 geltenden Rechtsvorschriften.

Am 18. April erließ die Kommission eine weitere Verordnung (Nr. 967/80, ABl. L 103, S. 1), durch die sie Währungsausgleichsbeträge auf derselben Grundlage festsetzte, jedoch zwischenzeitlich erfolgte Währungsänderungen berücksichtigte.

Am 26. April 1980 trat die Verordnung Nr. 1011/80 des Rates vom 23. April 1980 (ABl. L 108, S. 3) in Kraft, deren Artikel 1 lautet:

„Mit Wirkung vom 1. April 1980 wird in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 652/79 das Datum ‚31. März 1980' durch das Datum ‚30. Juni 1980' ersetzt; dies berührt nicht die von den Betroffenen erworbenen individuellen Rechte."

Die Gesellschaft erhob Klage beim Commercial Court in London und machte geltend, daß für die Zeit nach dem 31. März 1980 der Freibetrag von 1,50 Punkten nicht hätte abgezogen werden dürfen und daß die Verordnung Nr. 846/80 der Kommission insoweit unwirksam sei, als sie den Abzug eines Freibetrags zum Inhalt habe. Das erkennende Gericht kam zu der Auffassung, seine Entscheidung hänge von der Gültigkeit der Kommissionsverordnung Nr. 846/80 und von der Auslegung des Artikels 1 der Ratsverordnung Nr. 1011/80 ab. Deshalb legte es dem Gerichtshof drei Fragen zur Vorabentscheidung vor. Die erste Frage geht dahin, ob die zuständigen Stellen im Vereinigten Königreich (das heißt der Beklagte) bei zwischen dem 1. und 26. April 1980 durchgeführten Geschäften verpflichtet waren, Währungsausgleichsbeträge ohne Abzug eines Freibetrags von 1,50 Punkten zu zahlen. In der zweiten Frage geht es darum, ob die Verordnung Nr. 846/80 der Kommission, die nach Ablauf der in der Verordnung Nr. 652/79 (in ihrer geänderten Fassung) vorgesehenen Geltungsdauer erlassen wurde, insoweit un-

wirksam ist, als sie den Abzug des Freibetrags von den in Rede stehenden Währungsausgleichsbeträgen vor der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 1011/80 des Rates zum Gegenstand hatte. Mit der dritten Frage wird um Auslegung von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1011/80 des Rates gebeten, damit festgestellt werden kann, ob ein Unternehmen, das zwischen dem 1. und 26. April 1980 Milcherzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich nach anderen Mitgliedstaaten ausgeführt hat, solche Rechte erworben hat, wie sie durch den letzten Halbsatz dieses Artikels gewahrt werden.

Die Kommission hält die zweite Frage für sehr wichtig und hat sie als ein Problem von verfassungsrechtlicher Bedeutung für ihre Verpflichtungen und Befugnisse bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik, wenn der Rat untätig geblieben und dadurch ein „rechtliches Vakuum" entstanden ist, im allgemeinen sowie für die Währungsausgleichsbeträge im besonderen erörtert. Ich halte es jedoch für zweckdienlicher, mit der dritten Frage zu beginnen, denn über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 846/80 braucht nicht entschieden zu werden, wenn die Verordnung Nr. 1011/80 gültig ist und nicht das schützt, was die Firma für erworbene Rechte hält.

Die Firma nimmt im wesentlichen den Standpunkt ein, sie habe zwischen dem 1. und 26. April (vielleicht zutreffender: 25. April), als keine Rechtsvorschriften über den Abzug des Freibetrags in Kraft gewesen seien, Geschäfte abgewickelt. Folglich habe sie Rechte auf Auszahlung der Währungsausgleichsbeträge ohne Abzug des Freibetrags erworben. Artikel 1 der Verordnung Nr. 1011/80 des Rates schütze diese erworbenen Rechte, so daß der Abzug des Freibetrags rechtswidrig sei. Würde Artikel 1 solche erworbenen Rechte nicht schützen, so erstreckte er sich rückwirkend auf vor seinem Inkrafttreten abgeschlossene Geschäfte und sei deshalb unwirksam.

Rechtsvorschriften, die auf die Regelung bereits abgeschlossener Vorgänge gerichtet sind, sollten möglichst nicht erlassen werden. Sie können unwirksam sein; es läßt sich jedoch nicht sagen, daß derartige Rechtsvorschriften nach dem Gemeinschaftsrecht immer unwirksam sind.

In der Rechtssache 98/80 *(Racke/Hauptzollamt Mainz*, Slg. 1979, 69, 86) hielt der Gerichtshof eine Verordnung für wirksam, die Handelsgeschäfte mit Wein erfaßte, welche kurz vor der Veröffentlichung der Verordnung abgewickelt worden und zuvor nicht dem System der Währungsausgleichsbeträge unterworfen waren. Der Gerichtshof stellte folgenden Rechtssatz auf:

„Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es zwar im allgemeinen, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies kann aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist."

Die Zulässigkeit derartiger rückwirkender Rechtsvorschriften ist also die Ausnahme. Wenn ich das Urteil des Gerichtshofes richtig verstehe, genügt es nicht, daß die Rückwirkung von Rechtsvorschriften für die Erreichung ihrer Ziele zweckdienlich oder wünschenswert ist, sondern sie muß dafür erforderlich sein. Der Gerichtshof dürfte Rechtsvorschriften, die bereits abgeschlossene Vorgänge erfassen, nur dann für gültig erklären, wenn die diesbezügliche Absicht deutlich, das Ziel gerechtfertigt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gewahrt ist.

Die Entstehungsgeschichte der Rechtsvorschriften, auf die vor dem Gerichtshof

verwiesen wurde, macht klar, daß das am 31. März 1980 (aufgrund der Ratsverordnung Nr. 652/79) geltende System mit dem aufgrund der Ratsverordnung Nr. 974/71 — die die Grundformel für die Berechnung der Währungsausgleichsbeträge enthielt — angewandten System nicht identisch war.

Der „Freibetrag" oder Abzug war offensichtlich zur Verhinderung von Verzerrungen, aber auch als Bestandteil einer langfristigen Politik eingeführt worden, die darauf gerichtet war, die Währungsausgleichsbeträge soweit wie möglich schrittweise abzuschaffen. Die ECU hatte für die gemeinsame Agrarpolitik die Rechnungseinheit ersetzt. Das europäische Währungssystem war an die Stelle der „Währungsschlange" getreten. Als die Verordnung Nr. 652/79 außer Kraft trat, hätte theoretisch zwar versucht werden können, das zuvor geltende System wieder einzuführen, obwohl ich bezweifle, daß ein derartiges Vorgehen möglich gewesen wäre; zumindest wäre es angesichts der seit 1971 eingetretenen Veränderungen äußerst schwierig gewesen. Es wurde jedoch kein Grund dafür genannt, weshalb zu der Situation zurückgekehrt werden sollte, die vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 652/79 bestanden hatte. Da der Rat außerdem unzweifelhaft die Befugnis hatte, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 652/79 für die Zukunft wieder in Kraft zu setzen, wurde noch weniger für die Rechtfertigung eines unterschiedlichen Systems für den kurzen Zeitraum zwischen dem Ende der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 652/79 und dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1011/80 eingetreten.

Sobald es klar war, daß der Rat beabsichtigte, die Verordnung Nr. 652/79 für die Zukunft, wenn auch auf veränderter Grundlage und für einen begrenzten Zeitraum, wieder einzuführen, sprach meines Erachtens alles für die Notwendigkeit, auch in der Zwischenzeit für Kontinuität zu sorgen. Die Alternative wäre Unsicherheit, wenn nicht Chaos, gewesen. Für manche Mitgliedstaaten hätten neue oder höhere Währungsausgleichsbeträge festgesetzt werden müssen; es hätte eine bedeutende Unterbrechung bei der Aufrechterhaltung des Niveaus der Agrarpreise gegeben; die Verzerrung der Preisfestsetzungsmechanismen der Gemeinschaft würde den Anspruch auf Gewährung oder die Verpflichtung zur Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen beeinflußt haben. Folglich ist meines Erachtens im vorliegenden Fall der Nachweis dafür erbracht, daß es, als die Entscheidung über die Fortführung des geltenden Systems für die Zukunft getroffen wurde, notwendig war und im öffentlichen Interesse lag, dieses System vorbehaltlich der Beachtung des Vertrauensschutzes auch auf die kurze zurückliegende Zwischenzeit anzuwenden, obwohl es bedauerlich ist, daß die Geltung der Verordnung Nr. 652/79 nicht vor ihrem Außerkrafttreten bis zur einer Einigung über die Änderung für die genannte Zwischenzeit verlängert wurde, denn die Handelsunternehmen und Regierungsstellen hätten dann klar gewußt, woran sie waren.

Trotz der beachtlichen Argumentation von Seiten der Firma vermag ich nicht die Auffassung zu teilen, die Handelsunternehmen hätten damit rechnen dürfen, daß der Freibetrag Ende März 1980 verschwinden würde. Der Freibetrag hatte in der einen oder anderen Form seit 1974 bestanden; er war bis 1980 ein fester Bestandteil des Systems der Währungsausgleichsbeträge, und seine Abschaffung war nie vorgeschlagen worden. Die Kommission hatte im Februar und März 1980 Vorschläge vorgelegt und dabei zumindest die Verlängerung des bestehenden Systems bis Juni 1980 ange-

regt. Meines Erachtens durfte ein Handelsunternehmen damit rechnen, daß die Höhe des Freibetrags nicht rückwirkend geändert würde. Das wurde auch nicht getan. Das Unternehmen durfte jedoch nicht erwarten, daß der Freibetrag überhaupt nicht mehr angewandt würde. Es läßt sich nach meinem Dafürhalten also nicht sagen, daß trotz rückwirkender Fortführung des Freibetrags das berechtigte Vertrauen nicht gebührend beachtet worden wäre.

Es wurde auch behauptet, der Rat habe dadurch gegen Artikel 190 EWG-Vertrag verstoßen, daß er nicht die Gründe, auf denen die Verordnung und insbesondere ihre rückwirkende Geltung beruhten, angegeben habe.

Es ist zweifellos viel besser, eine Begründung in die Verordnung selbst aufzunehmen, wie es Artikel 190 verlangt. Andererseits kann eine Begründung aber auch durch Verweisung gegeben werden oder sich aus dem Zusammenhang der Rechtsvorschriften ergeben, die eine neue Regelung enthalten (den letztgenannten Grundsatz hat der Gerichtshof in der Rechtssache 92/77, *An Bord Bainne/Landwirtschaftsminister*, Slg. 1978, 497, 515, Randnummern 36/37 der Entscheidungsgründe, anerkannt). Worauf es ankommt, ist, daß der Betroffene objektiv nicht in Ungewißheit über die Gründe für den Erlaß der Regelung belassen wird. Die Begründungserwägungen der Ratsverordnung Nr. 1011/80 enthalten keine Einzelheiten. Es heißt jedoch darin: „Aufgrund der mit der Anwendung [der] Verordnung [Nr. 652/79 in ihrer geltenden Fassung] bis zum 31. März 1980 gesammelten Erfahrungen kann ihre Anwendung bis zum 30. Juni 1980 verlängert werden." Diese Erfahrung muß die Verlängerung ab dem 31. März 1980 rechtfertigen, wenn sie überhaupt eine Verlängerung rechtfertigt, nicht aber ab dem Veröffentlichungsdatum der Verordnung. Schaut man sich darüber hinaus die Entstehungsgeschichte der einschlägigen Rechtsvorschriften an, so dürfte deutlich sein, daß die Kontinuität des Freibetrags — wenn auch in einer von Zeit zu Zeit geänderten Form — wesentlich ist, wenn es nicht zu den Unterbrechungen kommen soll, wie ich sie bereits geschildert habe, und daß es aus diesem Grund notwendig war, die Verordnung mit rückwirkender Geltung auszustatten. Zu dieser Schlußfolgerung kommt man meines Erachtens auch ohne Bezugnahme auf die Begründungserwägungen der Kommissionsverordnung Nr. 846/80. Gleichwohl halte ich es unabhängig davon, ob diese Verordnung gültig ist, für zulässig, ihre Begründungserwägungen zu berücksichtigen. Die dort von der Kommission dargelegten Gesichtspunkte machen deutlich, daß es notwendig war, eine Unterbrechung der Kontinuität zu verhindern.

Ich bin somit der Ansicht, daß die Verordnung Nr. 1011/80 des Rates gültig war, unabhängig davon, ob die Firma mit ihrer Auslegung des Satzes „dies berührt nicht die von den Betroffenen erworbenen individuellen Rechte" in Artikel 1 dieser Verordnung Recht hat..

Auf den ersten Blick scheint viel für das Argument der Firma zu sprechen, der Anspruch darauf, daß das Geschäft nach dem damals geltenden Recht behandelt werde, sei ein erworbenes Recht, das durch die Wiederherstellung des Freibetragssystems nicht berührt werden könne. Die Schwierigkeit, auf die ich dabei stoße, ist die, daß dieses Argument für alle Geschäfte gelten soll, die in der Zeit vom 1. bis zum 25. April 1980 abgewickelt wurden. Wäre dies der Fall, so könnte der Freibetrag bei keinem dieser Geschäfte abgezogen werden; in bezug auf den Freibetrag liefe die Vorschrift über die Ersetzung des 31. März 1980

durch den 30. Juni 1980 in Artikel 1 der Ratsverordnung Nr. 1011/80 leer. Wenn der Hinweis auf die erworbenen Rechte nicht in einem engeren Sinn verstanden werden könnte, würde ich diesem Argument gleichwohl folgen, da es noch andere Bestimmungen der Verordnung Nr. 652/79 gibt, die wieder in Kraft gesetzt werden könnten, so daß Artikel 1 nicht völlig inhaltsleer wäre. Ich meine jedoch, daß der Hinweis auf die erworbenen Rechte, was den Freibetrag anbelangt, einer engeren Auslegung zugänglich ist. Ausgangspunkt ist die Bezugnahme auf die „individuellen Rechte". Das bedeutet meines Erachtens, daß geprüft werden muß, ob aufgrund spezieller Vereinbarungen besondere Rechte erworben worden sind. Ist das der Fall, so haben diese Rechte Bestand. Wenn sich somit eine staatliche Stelle bereit erklärt hat, den Währungsausgleichsbetrag unter ausdrücklichem Verzicht auf den Freibetrag zu zahlen oder in jedem Fall den vollen Betrag zu gewähren, oder wenn sie eine dahin gehende Entscheidung erlassen hat, die der Firma mitgeteilt worden ist und aufgrund deren die Firma tätig geworden ist, dann bleiben die durch eine derartige Vereinbarung oder Entscheidung begründeten Rechte von der rückwirkenden Fortgeltung der Verordnung Nr. 652/79 unberührt. Eine solche Vereinbarung kann sich auch stillschweigend daraus ergeben, daß der volle Betrag gezahlt wurde, ohne Hinweis darauf, daß möglicherweise eine Nacherhebung vorgenommen werde. Ob es eine solche Vereinbarung oder Entscheidung gegeben hat, aufgrund deren erworbene Rechte entstanden sind, bleibt natürlich der Entscheidung des nationalen Gerichts vorbehalten.

Ich glaube nicht, daß die von der Firma angezogene Rechtssache 74/74 *(CNTA/ Kommission,* Slg. 1975, 533) zu der Schlußfolgerung führt, die weitergehende Auslegung sei die richtige, denn in dieser Rechtssache geht es um das berechtigte Vertrauen und nicht um erworbene Rechte; dabei handelt es sich, wie die Kommission dargelegt hat, um unterschiedliche Rechtsbegriffe.

Obwohl Artikel, die rückwirkende Bestimmungen einführen, sehr genau zu prüfen sind und solchen Artikeln, die erworbene Rechte wahren sollen, soweit wie möglich Geltung verschafft werden sollte, bin ich folglich der Meinung, daß es sich bei den individuellen Rechten, die im Hinblick auf den Abzug des Freibetrags geschützt sind, um Rechte handelt, die auf individuellen Vereinbarungen mit nationalen Behörden oder auf Entscheidungen dieser Behörden beruhen, aufgrund deren das Handelsunternehmen tätig geworden ist und durch die ihm gewährleistet wird, daß unabhängig von der Rechtslage kein Abzug eines Freibetrags erfolgen wird.

Der von der Kommission festgesetzte Währungsausgleichsbetrag mußte gezahlt werden, es sei denn, die Verordnung würde als rechtswidrig aufgehoben werden. Da die Verordnung Nr. 1011/80 des Rates gültig war, kann jetzt nicht gesagt werden, die Währungsausgleichsbeträge seien in Wirklichkeit auf einer rechtswidrigen Grundlage gezahlt worden; etwas anderes gilt nur, wenn eine besondere Vereinbarung oder Entscheidung der von mir genannten Art mit dem Beklagten des Ausgangsverfahrens geschlossen bzw. von diesem erlassen worden ist.

Auf dieser Grundlage wird die Frage akademisch, ob die Kommission befugt war, in der Verordnung Nr. 846/80 Währungsausgleichsbeträge unter Berücksichtigung des Freibetrags und unter Anwendung der ECU festzusetzen. Teilt der Gerichtshof diese Auffassung, so braucht er sich meines Erachtens mit dieser Frage nicht auseinanderzusetzen und

sollte das auch nicht tun. Für den Fall, daß der Gerichtshof zu der entgegengesetzten Schlußfolgerung kommen sollte, möchte ich kurz darlegen, was ich von dem Standpunkt halte, den die Kommission alternativ vertreten hat und der darauf hinausläuft, daß sie in jedem Fall das Recht und die Pflicht gehabt habe, in der von ihr gewählten Form tätig zu werden.

Ich halte es weder für zweckdienlich noch für notwendig, auf einer ganz allgemeinen Grundlage zu prüfen, ob die Kommission im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik tätig werden darf, „um ein Vakuum auszufüllen", wenn ein anderes Organ bei Ablauf der bestehenden Rechtsvorschriften keine neue Verordnung erläßt, zu deren Erlaß nur dieses Organ befugt ist. Eine derartige weite Fragestellung wirft bedeutende Probleme auf, die in einem größeren Zusammenhang und nicht nur in bezug auf Währungsausgleichsbeträge erörtert werden müßten und zu denen zwar von der Kommission, nicht aber von den übrigen Verfahrensbeteiligten ausführlich Stellung genommen worden ist. Die Problematik ist hier von geringerer Tragweite: War die Kommission angesichts der seit 1971 eingetretenen Veränderungen im Bereich der Währungsstruktur, der Wechselkurse und der Anwendung der Währungsausgleichsbeträge verpflichtet oder berechtigt, die durch die Verordnung Nr. 652/79 eingeführten Änderungen zu berücksichtigen, als sie ihre Aufgabe und Befugnis zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge nach der Verordnung Nr. 974/71 wahrnahm?

Die Kommission hat in einer eingehenden schriftlichen und mündlichen Analyse der Situation aufgezeigt, in welchem Dilemma sie sich befand. Ich für meinen Teil möchte ihr durchaus darin zustimmen, daß es ohne Rückgriff auf die ECU und ohne Berücksichtigung des Freibetrags zu Verzerrungen und Störungen der Preismechanismen käme, welche die Durchführung der Politik ernstlich beeinträchtigen würden, daß es im Jahre 1980 wirklich unmöglich oder zumindest schwierig gewesen wäre und zu Verwirrung geführt hätte, wenn man das Rad hätte zurückdrehen und die vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 652/79 geltenden Rechtsvorschriften anwenden wollen und daß die Schwierigkeiten und Preisverzerrungen nicht einfach durch eine umgekehrte Anwendung des in Artikel 1 der Verordnung Nr. 652/79 festgelegten Koeffizienten bereinigt werden konnten. In diesem Zusammenhang halte ich es für unwesentlich, ob die sich daraus ergebende Lage als „rechtliches Vakuum" zu qualifizieren ist oder nicht.

Problematisch ist, ob die Kommission auch angesichts dieser Unmöglichkeit oder großen Schwierigkeit dazu befugt war, den Freibetrag in Ansatz zu bringen, wo doch die Verordnung, die den Abzug des Freibetrags rechtmäßig machte, außer Kraft getreten war. Die Kommission verweist durchaus zu Recht darauf, daß der Gerichtshof ihr bei der Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge nach der Verordnung Nr. 974/71 einen weiten Ermessensspielraum zugebilligt habe und daß sie verpflichtet sei, für die ordnungsgemäße Durchführung der von der Gemeinschaft beschlossenen Politik zu sorgen. Trotzdem meine ich, sie müßte die Befugnis, die sie in diesem besonderen Fall geltend macht, auf eine solidere Grundlage stellen. Die von ihr vorgebrachten Argumente, diese Befugnis ergebe sich aus „dem Grundsatz der Kontinuität" oder der Verordnung Nr. 974/71, überzeugen mich nicht. Die genannte Verordnung ermächtigt die Kommission (in Artikel 3 und 6), zur Durchführung des durch Artikel 1 errichteten Systems Bestimmungen zu erlassen, gibt ihr jedoch nicht die Befugnis, Währungs-

ausgleichsbeträge auf einer anderen Grundlage als der in dieser Verordnung vorgeschriebenen festzusetzen. Mich überzeugt auch nicht, daß Artikel 155 EWG-Vertrag der Kommission diese Befugnis einräumen soll. Darin heißt es: „Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, erfüllt die Kommission folgende Aufgaben: — für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen". Diese Bestimmung kann meines Erachtens nicht rechtfertigen, daß die Kommission eine Maßnahme des Rates anwendet, die außer Kraft getreten ist. Die von der Kommission angezogenen Rechtssachen, in denen es um Erhaltungsmaßnahmen im Bereich der Fischerei geht (804/79 und 124/80), betreffen meines Erachtens eine andere Situation. In diesen Rechtssachen wurde entschieden, daß die Mitgliedstaaten nichts ohne die Billigung der Kommission unternehmen dürfen, wenn der Rat keine in seine Zuständigkeit fallenden Maßnahmen ergriffen hat. Es würde darüber hinaus gehen, wenn man der Kommission die Befugnis zuerkennen wollte, ein bestimmtes System auf der Grundlage einer Regelung anzuwenden, die außer Kraft getreten ist, und wie ich das Urteil des Gerichtshofes verstehe, rechtfertigt es ein derartiges Vorgehen nicht. Es mag Situationen geben, in denen die Kommission das Recht und die Pflicht hat, für eine kurze Zeit ein System aufgrund einer Regelung weiter anzuwenden, die hätte erneuert werden müssen, jedoch nicht rechtzeitig erneuert worden ist; nachdem mich die pragmatische Argumentation der Kommission und der französischen Regierung zunächst unschlüssig gemacht hat, meine ich jedoch, daß sich eine derartige Befugnis nicht auf die Regelung bezieht, die im vorliegenden Fall erlassen wurde. Es läßt sich vertreten, daß der Kommission ausdrücklich eine Befugnis für Zwischenlösungen erteilt werden sollte. Das ist aber nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

Wenn ich nicht zu dem Ergebnis gekommen wäre, daß die Verordnung Nr. 1011/80 des Rates gültig ist, würde ich somit die Ansicht vertreten, daß die Kommission nicht die Befugnis hatte, mit ihrer eigenen Verordnung die außer Kraft getretene Ratsverordnung weiter anzuwenden. Das Fehlen dieser Befugnis ist im übrigen ein weiterer Grund dafür, daß der Rat die eingetretene kritische Lage durch eine rückwirkende Regelung bereinigen mußte und zu Recht bereinigt hat.

Aus diesen Gründen meine ich, daß die Fragen des Commercial Court wie folgt beantwortet werden sollten:

a) Die Verordnung (EWG) Nr. 1011/80 des Rates ermächtigt und verpflichtet die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, von den Währungsausgleichsbeträgen für Ausfuhren von Milcherzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich nach anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, die zwischen dem 1. April 1980 und dem 25. April 1980 durchgeführt wurden, 1,50 Prozentpunkte abzuziehen, und zwar unabhängig von dem in Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 652/79 des Rates (in seiner durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1264/79 des

Rates geänderten Fassung) festgelegten Zeitpunkt und unabhängig von der Gültigkeit oder Ungültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 846/80 der Kommission; das gilt nicht, wenn ein Unternehmen ein individuelles Recht auf Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen ohne den Abzug dieser 1,50 Prozentpunkte erworben hat.

b) Bei den von den Betroffenen erworbenen individuellen Rechten im Sinne von Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1011/80 handelt es sich um solche Rechte, die durch eine Vereinbarung oder Entscheidung begründet worden sind, die im Einzelfall mit einer nationalen Behörde oder einem Gemeinschaftsorgan geschlossen bzw. von diesen Stellen erlassen worden ist und aufgrund deren ein Unternehmen Währungsausgleichsbeträge in jedem Fall ohne den Abzug von 1,50 Prozentpunkten erhalten soll. Ist eine solche Vereinbarung abgeschlossen worden oder eine solche Entscheidung dem Unternehmen mitgeteilt worden und ist dieses daraufhin tätig geworden, so hat es einen Anspruch darauf, für Ausfuhren, die es zwischen dem 1. April 1980 und dem 25. April 1980 aus dem Vereinigten Königreich nach einem anderen Mitgliedstaat durchgeführt hat, Währungsausgleichsbeträge ohne Abzug von 1,50 Prozentpunkten zu erhalten.