URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 11. FEBRUAR 1971 [1]

# Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH gegen Hauptzollamt Emmerich (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Finanzgericht Düsseldorf)

**Rechtssache 37/70**

Leitsätze

*Übergangszeit — Allgemeine Schutzmaßnahmen — Anwendungsbereich — Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte — Besondere Schutzmaßnahmen — Befugnisse der Kommission*

*(EWG-Vertrag, Artikel 38 Absatz 2, Artikel 226; Verordnung Nr. 804/68 des Rates, Artikel 21 [Amtsblatt 1968, Nr. L 148/13]; Verordnung Nr. 653/68 des Rates, [Amtsblatt 1968, Nr. L 123/4])*

Die Bestimmungen des Artikels 226 sind auf landwirtschaftliche Erzeugnisse anwendbar. Die Aufnahme besonderer Schutzklauseln in die Agrarverordnung schmälern den Anwendungsbereich dieses Artikels nicht. Die Kommission behält die Befugnis, aufgrund von Artikel 226 die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu genehmigen, um eine Abhilfe für wirtschaftliche Schwierigkeiten auf dem Agrarsektor eines Mitgliedstaates zu schaffen, selbst wenn eine Agrarverordnung für gleichartige Fälle besondere Maßnahmen vorsieht.

In der Rechtssache 37/70

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom IV. Senat des Finanzgerichts Düsseldorf in dem vor ihm anhängigen Rechtsstreit

REWE-ZENTRALE DES LEBENSMITTELGROSSHANDELS GMBH, Köln,

gegen

HAUPTZOLLAMT EMMERICH

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und hilfsweise über die Tragweite der Entscheidungen der Kommission vom 30. Oktober 1969 (69/375/EWG), 31. Oktober 1969 (69/377/EWG), 3. November 1969 (69/392/EWG) und 17. November 1969 (69/410/EWG), mit denen die Bun-

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

desrepublik Deutschland zu Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft ermächtigt wurde,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und A. Trabucchi (Berichterstatter), der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore und H. Kutscher,

Generalanwalt: A. Dutheillet de Lamothe
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

## Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Nach der Aufwertung der D-Mark mit Wirkung vom 27. Oktober 1969 hielt es der Rat der Europäischen Gemeinschaften mit Rücksicht auf die Änderung der Parität der D-Mark im Verhältnis zum Wert der Rechnungseinheit sowie darauf, daß der Wert der Rechnungseinheit und die gemeinsamen Preise im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik nicht geändert wurden, für erforderlich, durch die Verordnung Nr. 2111/69 vom 28. Oktober 1969 (Amtsblatt L 270 vom 28. Oktober 1969) die Aussetzung des Wertes der Rechnungseinheit für die Bundesrepublik Deutschland im Sinne von Artikel 4 der Verordnung Nr. 653/68 (Amtsblatt L 123 vom 31. Mai 1968) bis zu einem von der Kommission möglichst schnell festzulegenden Zeitpunkt zu verlängern. Diese Verlängerung sollte es ermöglichen, bis zur Einführung eines zur Aufrechterhaltung des Preisniveaus in Deutschland unter Vermeidung von Marktstörungen notwendigen Beihilfesystems Übergangsmaßnahmen zu treffen.

Bereits vorher hatte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die Kommission am 27. Oktober 1969 um die Ermächtigung zu vorübergehenden Schutzmaßnahmen ersucht, die auf dem deutschen Agrarmarkt die Auswirkungen der Aufwertung ausgleichen sollten.

Die Kommission ermächtigte die Bundesrepublik Deutschland durch Entscheidung vom 30. Oktober 1969 (Amtsblatt L 273 vom 31. Oktober 1969) aufgrund von Artikel 226 EWG-Vertrag, mit Wirkung vom 27. Oktober 1969 bis einschließlich 7. Dezember 1969 Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft zu ergreifen. Die Ermächtigung erlaubte folgende Maßnahmen:

— Erhöhung der Interventions- oder Ankaufspreise, welche die Bundesre-

publik Deutschland gemäß den Verordnungen über die gemeinsamen Agrarmarktorganisationen aufgrund der Interventionen auf dem Binnenmarkt zu zahlen hat, um 9,29 Prozent (Art. 2);

— Erhöhung der von der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der sonstigen Interventionen auf dem Binnenmarkt im Sinne der Artikel 5 und 6 der Verordnung Nr. 17/64/EWG in der Fassung der Verordnung Nr. 1892/68 zu zahlenden Beträge (Art. 3);

— zum Ausgleich der Auswirkungen der vorgenannten Maßnahmen Erhebung von Ausgleichsbeträgen bei der Einfuhr aus den Mitgliedstaaten und den Drittländern sowie Gewährung von Subventionen bei der Ausfuhr nach den Mitgliedstaaten und den Drittländern durch die Bundesrepublik Deutschland (Art. 4).

Durch Entscheidung vom 31. Oktober 1969 (Amtsblatt L 277 vom 4. November 1969) erließ die Kommission die Durchführungsbestimmungen zur Entscheidung vom 30. Oktober. Diese Entscheidung wurde durch Entscheidung vom 3. November 1969 (Amtsblatt L 280 vom 7. November 1969) ergänzt.

Durch Entscheidung vom 17. November 1969 (Amtsblatt L 290 vom 18. November 1969) zur Änderung der Entscheidung vom 30. Oktober verlängerte die Kommission die Geltungsdauer der drei vorgenannten Entscheidungen bis zum 31. Dezember 1969, da sich die ursprünglich vorgesehene Frist als ungenügend erwiesen habe.

Die Rewe-Zentrale, Klägerin des Ausgangsverfahrens, die in der Zeit von Ende Oktober bis Ende Dezember 1969 in Deutschland eine größere Zahl von Lebensmittelsendungen aus den Niederlanden zum freien Verkehr abfertigen ließ, legte in allen Fällen Einspruch dagegen ein, daß aufgrund der von der Bundesrepublik Deutschland am 3. und 5. November 1969 gemäß den vorgenannten Entscheidungen der Kommission erlassenen Verordnungen neben der Einfuhrumsatzsteuer eine Ausgleichsabgabe erhoben wurde. Das Hauptzollamt wies die hinsichtlich der Abfertigungen vom 29. Oktober und 10. November 1969 eingelegten Einsprüche als unbegründet zurück.

Vor dem Finanzgericht Düsseldorf machte die Rewe-Zentrale gegen diese ablehnenden Bescheide geltend, der in den erwähnten Verordnungen als nationale Ermächtigungsgrundlage angezogene § 21 Absatz 2 Nr. 4 des deutschen Zollgesetzes mache die Rechtmäßigkeit der Verordnungen von einer auf Artikel 226 EWG-Vertrag gestützten Entscheidung der Kommission der EWG abhängig. Die hierzu ergangenen bereits erwähnten Entscheidungen der Kommission stützten sich aber zu Unrecht auf Artikel 226. Diese Vorschrift sei nicht anwendbar gewesen, da die notwendigen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen nicht vorgelegen hätten. Insbesondere hätten nach Artikel 226 Absatz 3 Schwierigkeiten, die sich aus der Aufwertung der D-Mark für die deutsche Landwirtschaft ergeben konnten, durch eine Erhöhung der Interventionspreise nur für deutsche Erzeugnisse vermieden werden müssen, die Einkommensverluste der Landwirte ausgeglichen hätte; auf diese Weise hätte die erhebliche Abweichung vom normalen Funktionieren des gemeinsamen Agrarmarktes vermieden werden können, die in der Erhebung von Ausgleichsabgaben bei der Einfuhr liege.

Hilfsweise stelle sich die Frage, ob die Kommissionsentscheidungen nicht insoweit ungültig seien, als ihnen Rückwirkung für die Zeit vor ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften beigelegt worden sei. Mit Ermächtigungen könnten ihrer Natur nach Regelbefugnisse nur für die Zukunft erteilt werden. Abgesehen davon stehe einer Rückwirkung die Verordnung Nr. 653/68 entgegen.

Schließlich bleibe noch die Frage, ob die aus politischen Gründen erfolgte Verlängerung der Geltungsdauer der Kommissionsentscheidung vom 30. Oktober 1969 mit der Verordnung Nr. 2111/69 und mit Artikel 226 Absatz 3 des Vertrages vereinbar sei.

Für den Fall, daß die obengenannten Kommissionsentscheidungen für gültig gehalten würden und die Frage bejaht werde, daß sie fähig seien, im nationalen Bereich unmittelbar geltende Ermächtigungsgrundlagen für Rechtsverordnungen der nationalen Exekutive abzugeben, könne die Ansicht vertreten werden, daß die nationalen Verordnungen rechtswirksam seien, obwohl sie sich nicht auf Artikel 226 stützen könnten. Es gehe um die Frage, ob Artikel 80 des deutschen Grundgesetzes — laut dem die Rechtsgrundlage in der Verordnung anzugeben sei, Rechtsverordnungen, die ohne die erforderlichen Ermächtigungsgrundlagen ergingen, nationalrechtlich also unwirksam seien — durch höherrangiges Gemeinschaftsrecht ausgeschaltet worden sei.

Aufgrund dieses Vorbringens hat das Finanzgericht durch Beschluß vom 15. Juli 1970, in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen am 23. Juli 1970, dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

I. Sind die Entscheidungen der EWG-Kommission vom 30. Oktober 1969 (69/375/EWG), 31. Oktober 1969 (69/377/EWG), 3. November 1969 (69/392/EWG) und 17. November 1969 (69/410/EWG) als Ermächtigung für die Erhebung einer Ausgleichsabgabe aus Anlaß der DM-Aufwertung ungültig, weil Artikel 226 EWGV, auf den sie sich stützen, im Hinblick auf die speziellen Schutzklauseln der Agrarmarktordnungen und der Verordnungen des Rates Nr. 840/68 vom 27. Juni 1968 und Nr. 653/68 vom 30. Mai 1968 nicht anwendbar war?

II. Sind die genannten Kommissionsentscheidungen, wenn die Frage zu I. verneint wird, deshalb keine gültigen Ermächtigungen zur Erhebung der genannten Ausgleichsabgabe, weil

1. die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 226 EWGV nicht gegeben waren,

2. die Kommission der ihr nach Artikel 190 EWGV obliegenden Begründungspflicht nicht oder nicht ausreichend nachgekommen ist?

III. Sind sie, wenn die Fragen zu I. und II. verneint werden, insoweit ungültig, als ihnen Rückwirkung für die Zeit vor ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften beigelegt worden ist?

IV. Ist, wenn die Fragen zu I. und II. verneint werden, die Kommissionsentscheidung vom 17. November 1969 deshalb ungültig, weil sie die Ermächtigung über den 7. Dezember 1969 hinaus verlängerte, obwohl die Voraussetzungen des Artikels 226 EWGV zu dieser Zeit, d. h. für die Zeit nach dem 7. Dezember 1969, nicht mehr gegeben waren?

V. 1. Sind die vorgenannten Kommissionsentscheidungen für den Fall, daß sie zwar gültig sind, sich jedoch nicht auf Artikel 226, sondern nur auf eine andere Ermächtigungsgrundlage des Gemeinschaftsrechts stützen lassen, aus der Sicht der Gemeinschaft fähig, im nationalen Bereich unmittelbar geltende Ermächtigungsgrundlagen für Rechtsverordnungen der Exekutive abzugeben?

2. Gilt das bejahendenfalls selbst dann, wenn nach nationalem Recht eine Verordnungsbefugnis der Exekutive nicht besteht?

Das Finanzgericht bemerkt in seinem Vorlegungsbeschluß, lediglich die Frage IV sei nicht entscheidungserheblich für die Frage, ob die Ausgleichsabgabenerhebung in den streitigen Fällen rechtmäßig sei; das Gericht halte es jedoch für angezeigt, auch diese Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, weil der vorliegende Rechtsstreit als Musterprozeß geführt werde und bei den Hauptzollämtern noch eine größere Zahl noch nicht entschiedener Einsprüche liege, die Abfertigungen zwischen dem 7. und 31. Dezember 1969 beträfen.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Regierung der Bundesrepublik

Deutschland und die EG-Kommission haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

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

In der Sitzung vom 8. Dezember 1970 haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Kommission mündliche Erklärungen abgegeben. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens war durch die Rechtsanwälte H. Ditges und D. Ehle, zugelassen in Köln, die Beklagte des Ausgangsverfahrens durch Herrn R. Morawitz, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften durch ihren Rechtsberater H. Matthies als Bevollmächtigten vertreten.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 13. Januar 1971 vorgetragen.

## II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

*Zur Frage 1*

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* macht geltend, der Agrarmarkt unterliege einer speziellen Regelung, die für dieses Sondergebiet nach speziellen Gesichtspunkten und mit speziellen Mitteln ergangen sei. Während die allgemeinen Vertragsartikel bestimmte Bedingungen in der Politik und der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten herstellen wollten, sollten die landwirtschaftlichen Artikel darüber hinaus zu einer Politik der Gemeinschaft auf diesem Gebiet sowie zu einer besonderen gemeinschaftlichen Rechtsordnung führen, wie aus Artikel 38 Absatz 3 des Vertrages hervorgehe. Daher seien die allgemeinen Vorschriften des Vertrages unanwendbar, soweit auf dem Gebiet der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, insbesondere zur Erreichung der Ziele des Artikels 39, Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane ergangen seien. Sonach sei die Anwendbarkeit der allgemeinen Schutzklauseln des Artikels 226 EWGV ausgeschlossen, da die Anwendung dieser Vorschrift in den Verordnungen über die Sonderregelung für den Agrarsektor nicht ausdrücklich vorgesehen sei.

Die Anwendbarkeit des Artikels 226 würde darüber hinaus aber auch mit der Zuständigkeitsverteilung des Artikels 43 Absatz 2 EWGV und dadurch mit den speziellen Zielen des Artikels 39 EWGV in Widerspruch stehen. Denn auf dem Gebiet der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik sei der Rat, nicht die Kommission zuständig, Entscheidungen zu erlassen. Dem Rat könnte aber die Verantwortlichkeit für die Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik aus der Hand genommen werden, wenn die Kommission, ohne ihn zu konsultieren, aufgrund von Artikel 226 des Vertrages an seiner Stelle handeln könnte. Die Kommission sei daher zum Erlaß der angefochtenen Entscheidungen *absolut unzuständig* gewesen. Außerdem trage das ganz allgemeine Ziel, dem Artikel 226 EWGV diene, nicht notwendig den besonderen Gesichtspunkten des Artikels 39 EWGV Rechnung.

Drittens macht die Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend, die Anwendbarkeit des Artikels 226 EWGV werde auch durch die Verordnungen Nr. 804/68 und 653/68 ausgeschlossen. Artikel 22 der Verordnung Nr. 804/68 verbiete schlechthin die Erhebung von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung. Ferner gestatte die Verordnung Nr. 653/68, die den Fall des Eintritts wirtschaftlicher Schwierigkeiten auf den Agrarmärkten durch Änderung der Währungspolitik eines Mitgliedstaats regele, keine Freistellung von dem genannten Verbot des Artikels 22, sondern lediglich den freien Verkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen nicht beeinträchtigende Maßnahmen (Art. 3 Absatz 4). Da zudem die Verordnung Nr. 804/68 mit der Einführung einer gemeinsamen Preisregelung

die Übergangszeit für Milch und Milcherzeugnisse beendet habe, sei darauf hinzuweisen, daß Artikel 226 des Vertrages nur für die Übergangszeit anwendbar gewesen sei.

In jedem Fall gingen die Vorschriften der Verordnungen Nr. 804/68 und 653/68 dem Artikel 226 EWGV vor und schlössen dessen Anwendung aus. Solange der Rat diese Verordnungen nicht ändere, gebe es überhaupt keine Grundlage, um die Bundesrepublik Deutschland von dem Verbot der Erhebung von Zöllen im innergemeinschaftlichen Handel mit den einschlägigen Erzeugnissen freizustellen. Die angefochtenen Entscheidungen der Kommission verletzten daher mangels Rechtsgrundlage und wegen fehlender Zuständigkeit der Kommission den EWG-Vertrag.

Die Entscheidungen der Kommission verstießen auch gegen die Verordnung Nr. 2111/69 des Rates vom 28. Oktober 1969, die in einer Begründungserwägung erkläre, daß der Ausgleich für den Einkommensverlust der deutschen Landwirtschaft durch Beihilfen gewährt werde.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* führt aus, nach Artikel 38 Absatz 2 des Vertrages fänden die Vorschriften für die Errichtung des gemeinsamen Marktes auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung, soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist, Artikel 226 gehöre aber auch zu den Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes. Den Artikeln 39 bis 46 sei nicht zu entnehmen, daß Artikel 226 auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse nicht anwendbar sein solle. Die Verordnungen über die Errichtung gemeinsamer Marktorganisationen könnten die Anwendung des Artikels 226 nicht ausschließen, insbesondere weil nach dem Zweck und der Funktionsfähigkeit gemeinsamer Marktordnungen die in deren Rahmen getroffenen Sonderbestimmungen am Vorbehalt des Artikels 38 Absatz 2 teilnähmen, die Schutzklauseln der Verordnungen über die Marktorganisationen aber nur für den Handel mit Drittländern gälten und nur Maßnahmen mit Gültigkeit für die gesamte Gemeinschaft vorsähen. Daher könnten die Agrarverordnungen die Anwendung der allgemeinen innergemeinschaftlichen Schutzklausel des Artikels 226 nicht ausschließen.

Auch das Vorbringen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Übergangszeit sei für die gemeinsamen Agrarmarktorganisationen bereits überwunden gewesen, stehe der Anwendbarkeit von Artikel 226 nicht entgegen. Zwar seien im Rahmen jeder derartigen Marktordnung innergemeinschaftliche Schutzmaßnahmen nach der schrittweisen Errichtung dieser Marktordnungen nicht mehr systemgemäß; jedoch überschritten Störungen, die nach vollständiger Errichtung der Marktorganisation im innergemeinschaftlichen Handel aufträten, den Rahmen dieser Organisation und könnten daher nicht mit speziellen Schutzklauseln der Agrarverordnungen bekämpft werden. Im übrigen gebe es rechtlich nur eine einheitliche Übergangszeit, und sie allein bestimme den Geltungsbereich des Artikels 226.

Die von der Kommission und den Mitgliedstaaten in den letzten Jahren befolgte Praxis bestätige, daß sich nach übereinstimmender Auffassung Artikel 226 einerseits und die Schutzklauseln der Agrarverordnungen andererseits nicht gegenseitig ausschlössen.

Aus entsprechenden Erwägungen könne die Verordnung Nr. 653/68 die Anwendung von Artikel 226 EWGV nicht ausschließen. Es sei nicht möglich gewesen, die Aussetzung des Wertes der Rechnungseinheit, welche die Abwicklung der laufenden Geschäfte hinausgeschoben habe, über eine sehr kurze Frist hinaus zu verlängern. Vom Wirksamwerden der automatischen Berichtigung an bis zum Inkrafttreten der Maßnahmen zum Ausgleich der Folgen dieser Berichtigung, d. h. vom 27. Oktober 1969 bis zum 31. Dezember 1969, habe eine zeitliche Lükke bestanden, die nach übereinstimmender Auffassung der Mitgliedstaaten und der Kommission durch Maßnahmen zu schließen gewesen sei, welche die früheren Preisverhältnisse in Deutschland auf-

rechterhielten. Um dies ohne Beeinträchtigung der bestehenden Marktorganisationen zu erreichen, habe auf Artikel 226 des Vertrages zurückgegriffen werden müssen.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* bemerkt vorweg, die Auswirkungen der Aufwertung der D-Mark auf die Agrarpreise hätten vermieden werden können, wenn der Rat entsprechend dem in der Verordnung Nr. 653/68 vorgesehenen Verfahren den Wert der Rechnungseinheit um den Aufwertungssatz heraufgesetzt hätte. Mehrere Gesichtspunkte hätten jedoch alle beteiligten Parteien bewogen, von dieser Heraufsetzung des Wertes der Rechnungseinheit abzusehen. Denn eine solche Maßnahme würde zu noch höheren Überschüssen in den anderen Mitgliedstaaten geführt haben.

Die Bundesregierung macht aus ähnlichen Gründen wie die Kommission geltend, weder die spezifischen landwirtschaftlichen Schutzregelungen noch die Verordnungen Nr. 653/68 und 804/68 hätten die Anwendung von Artikel 226 ausgeschlossen.

*Zur Frage II.1*

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* führt zunächst aus, der Gerichtshof sei berechtigt und verpflichtet, in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Artikels 226 vorliegen, und macht sodann geltend, es sei zweifelhaft, ob für die Ausgleichsregelung dieser Wirtschaftszweig danach habe aufgegliedert werden dürfen, ob für die einer Agrarmarktorganisation unterliegenden Erzeugnisse ein Interventionssystem bestand oder nicht. Die Schwierigkeiten, welche die Kommission anführe, beträfen in Wirklichkeit die Interventionsstellen, die jedoch kein Wirtschaftszweig im Sinne des Artikels 226 EWGV seien.

Andererseits seien sowohl bei konkreter als auch bei abstrakter Betrachtungsweise Schwierigkeiten nicht zu befürchten gewesen, denn in einem Einkommensausfall der deutschen Landwirtschaft wären Schwierigkeiten im Sinne von Artikel 226 nicht zu sehen. Bei verstärkten Einfuhren hätten die inländischen Erzeuger die Möglichkeit gehabt, ihre Preise um den Aufwertungssatz zu ermäßigen, was keine schwerwiegenden Folgen gehabt haben würde, da der dadurch verursachte Einkommensverlust auf die Übergangszeit von etwa sechs Wochen vor Erlaß der Beihilferegelung der Ratsverordnung vom 9. Dezember 1969 beschränkt gewesen wäre. Schließlich habe damit gerechnet werden müssen, daß — was nachher auch tatsächlich eingetreten sei — die ausländischen Erzeuger den durch die Aufwertung erlangten Preisvorteil allenfalls teilweise weitergeben würden. Die Befürchtung „erheblicher Schwierigkeiten" sei daher keinesfalls gerechtfertigt gewesen.

Das Absinken der Interventionspreise infolge der Änderung der DM-Parität im Verhältnis zur Rechnungseinheit habe für die deutsche Landwirtschaft bedeuten können, daß sie nur noch eine Absatzgarantie auf einem entsprechend reduzierten Preisniveau hatte; die darin liegende Schwierigkeit sei jedoch nicht erheblich gewesen, da sie zeitlich begrenzt gewesen sei, Interventionen in dem fraglichen Zeitraum im allgemeinen selten seien und schließlich eventuelle nachteilige Folgen durch eine Subventionierung hätten ausgeglichen werden sollen.

Noch zweifelhafter sei das Vorliegen des Tatbestandmerkmals der „voraussichtlich anhaltenden" Schwierigkeiten, da das Ende des kritischen Zeitraumes abzusehen gewesen sei. Zudem sei eine Ermächtigung zur Erhebung von Ausgleichsabgaben nicht geeignet, etwaige in einem Einnahmeausfall der Landwirtschaft liegende Schwierigkeit zu beheben. Dagegen würde eine Erhöhung des Interventionspreisniveaus die Möglichkeit geboten haben, den Absatz der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu einem bestimmten Preis zu gewährleisten; sie wäre auch das am geringsten beeinträchtigende Mittel gewesen. Einer etwaigen Steigerung spekulativer Angebote an die Interventionsstellen hätte mit anderen Mitteln begegnet werden können. Die Interventionsstellen hätten ermächtigt

werden können, zu den erhöhten Preisen nur nationale Erzeugnisse anzukaufen.

Daß die Kommission die Ausgleichsregelung auf ganz bestimmte Produkte beschränkt habe, beweise, daß die Maßnahmen nicht ergangen seien, um Einkommensverluste der deutschen Landwirtschaft auszugleichen, sondern vielmehr, um die mit den Interventionspreisen gegebene absolute Preisgarantie aufrechtzuerhalten; darin liege aber eine Ermessensüberschreitung.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* ist der Auffassung, es müsse bezweifelt werden, daß Private diese für die Anwendung von Artikel 226 notwendige gesamtwirtschaftliche Würdigung vor dem Gerichtshof — außer in den Fällen einer offensichtlichen Verkennung oder eines Ermessensmißbrauchs im Sinne von Artikel 33 EGKS-Vertrag — kritisieren könnten. Die Kommission hebt hervor, im Rat habe von Beginn an Übereinstimmung darüber bestanden, daß die deutsche Landwirtschaft durch erhebliche und anhaltende Schwierigkeiten bedroht sei, wenn zu ihren Gunsten nicht besondere Maßnahmen ergriffen würden. Die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der Beihilferegelung habe überbrückt werden müssen. Zu diesem Zweck habe man, wie schon in anderen Fällen, auf Artikel 226 zurückgegriffen, da die relativ schwache Lage der deutschen Landwirtschaft die Befürchtung der genannten Schwierigkeiten gerechtfertigt habe. Daß Unterstützungsmaßnahmen für „zunächst vier Jahre" für erforderlich gehalten wurden, lasse Grad und Dauer der Schwierigkeiten erkennen, die für die deutsche Landwirtschaft zu erwarten gewesen seien. Wenn kurzfristig andere, nicht auf Artikel 226 gestützte Schutzmaßnahmen ergriffen worden seien, könnten diese also nicht ausschließen, daß für die vorhergehende Zeit die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 226 erfüllt gewesen seien.

Die Kommission weist darauf hin, daß ohne die Erhebung von Ausgleichsabgaben an der Grenze eine Flut von Einfuhren zu niedrigeren Preisen zu erwarten gewesen wäre, welche die deutschen Erzeugnisse vom Markt verdrängt haben würden. Das Ergebnis wäre eine auf spekulativen Überlegungen beruhende, aller wirtschaftlichen Vernunft widersprechende Entwicklung des gemeinsamen Agrarmarktes gewesen. Diese Folgen hätten durch die Beschränkung der Erhöhung der Interventions- und Ankaufspreise auf deutsche Erzeugnisse nicht vermieden werden können, da die verbilligten Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten und Drittländern zu einem sofortigen Absinken des Marktpreisniveaus für Agrarerzeugnisse geführt haben würden. Es wäre noch zu anderen verhängnisvollen Konsequenzen für den gemeinsamen Agrarmarkt gekommen, so z. B. zur Umwandlung deutscher Grunderzeugnisse, für die kein Interventionspreis besteht, in der Intervention unterliegende Produkte — etwa Frischmilch in Butter oder Magermilchpulver —, was die Überschüsse noch erhöht hätte. Schließlich wären die deutschen Interventionsstellen wegen Fehlens ausreichender Lagerräume dem Zwang zum Ankauf deutscher Erzeugnisse nicht gewachsen gewesen. Die Entstehung von Überschüssen und unnatürlichen Handelsströmen würde aber schwerwiegende, kaum wiedergutzumachende Folgen für weite Teile der gesamten Volkswirtschaft gehabt haben. Im übrigen stoße die rückwirkende Gewährung von Beihilfen auf praktisch unlösbare Schwierigkeiten.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* stellt ähnliche Erwägungen an wie die Kommission. Sie beziffert außerdem die Verluste, die der deutschen Landwirtschaft ohne die fraglichen Schutzmaßnahmen entstanden wären, und unterscheidet dabei zwischen interventionsabhängiger Ware und intervenierbaren Erzeugnissen.

Im übrigen stellten die Grenzausgleichsmaßnahmen die Importeure nicht schlechter als sie vor der Aufwertung standen.

*Zur Frage II.2*

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* macht geltend, das Begründungsgebot sei

für Entscheidungen strenger als für Verordnungen, und bei Entscheidungen mit Ausnahmebestimmungen sei diese Verpflichtung noch strenger. Bei Entscheidungen, mit denen ein Mitgliedstaat zu vom Vertrag abweichenden Maßnahmen ermächtigt werde, müsse in der Entscheidung selbst schlüssig dargelegt werden, daß sämtliche Tatbestandsmerkmale der Schutzklausel erfüllt seien. Im vorliegenden Fall beschränke sich die Kommission aber im wesentlichen darauf, den Wortlaut des Artikels 226 zu wiederholen, ohne im geringsten anzugeben, worin die angeblichen Schwierigkeiten für die „deutsche Landwirtschaft" (durch diesen Begriff ersetze sie das Merkmal „Wirtschaftszweig") liegen sollten.

Die Begründung der Entscheidung vom 30. Oktober 1969 enthalte einen Widerspruch, da es in Absatz 2 der ersten Erwägung heiße, der Rat sei zu dem Ergebnis gekommen, daß keine Grenzausgleichsmaßnahmen eingeführt werden dürften, während dieselbe Entscheidung dann zu solchen Maßnahmen ermächtige.

Die Rückwirkung der Entscheidung werde gleichfalls nicht begründet.

Die Unwirksamkeit der Entscheidung vom 30. Oktober habe zwangsläufig auch die Unwirksamkeit der dazu ergangenen Durchführungsentscheidungen vom 31. Oktober und 3. November 1969 zur Folge. Die Entscheidung der Kommission vom 17. November 1969, die den in den vorgenannten Entscheidungen angegebenen Gültigkeitstermin durch den 31. Dezember 1969 ersetzt habe, teile das gleiche Schicksal. Diese letztgenannte Entscheidung enthalte keinerlei Angaben darüber, weshalb die ursprünglich gesetzte Frist sich als unzureichend erwiesen habe.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* bemerkt, bei den Anforderungen, die an die Begründung einer Entscheidung zu stellen seien, müßten auch die tatsächlichen Möglichkeiten und die technischen und zeitlichen Bedingungen berücksichtigt werden, unter denen die Entscheidung ergeht. Dies sei dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 16/65 zu entnehmen. Die Begründungen der umstrittenen Entscheidungen seien zwar knapp gehalten, dies beeinträchtige aber ihre Klarheit und Schlüssigkeit nicht. Im übrigen sei der drohende Eintritt erheblicher und langanhaltender Schwierigkeiten für die deutsche Landwirtschaft offensichtlich gewesen und von allen Mitgliedstaaten anerkannt worden.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* ist gleichfalls der Auffassung, daß die Kommissionsentscheidung auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere dem Urteil in der Rechtssache 2/56, hinreichend begründet sei.

*Zur Frage III*

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* macht geltend, wegen des Ausnahmecharakters der Maßnahmen nach Artikel 226 könne diese Vorschrift nicht rückwirkend angewandt werden. Anders als nach Artikel 115 Absatz 2 des Vertrages seien die Mitgliedstaaten nicht zu autonomen Schutzmaßnahmen berechtigt. Über den Weg der Rückwirkung würden die Mitgliedstaaten nun aber erreichen, was Artikel 226 habe vermeiden wollen. Die Klägerin verweist insoweit auf die „ratio" des Urteils des Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen 2 und 3/62.

Das allgemeine Rückwirkungsverbot bei Maßnahmen der Kommission sei ein Ausfluß des Grundsatzes der Rechtssicherheit und lasse Ausnahmen nur zu, wo ein Vertrauen der Verwaltungsunterworfenen auf eine bestimmte Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt sei. Im vorliegenden Fall habe die Klägerin des Ausgangsverfahrens aber darauf vertrauen dürfen, daß vor der Bekanntmachung der Ermächtigungsentscheidung der Kommission und ihrer Umsetzung in nationales Recht am 31. Oktober 1969 keine Schutzmaßnahmen in Kraft gesetzt werden durften. Da die Aufwertung der D-Mark spätestens seit dem 29. September 1969 zu erwarten gewesen sei, hätte

die Bundesregierung rechtzeitig einen Antrag auf Ermächtigung zu Schutzmaßnahmen bei der Kommission stellen können. Auch das Gemeinschaftsinteresse habe keine rückwirkende Ermächtigung erfordert.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* führt aus, die Entscheidungen seien jeweils am Tage ihres Erlasses bekanntgegeben worden. Von einer Rückwirkung könne daher nur für die Zeit zwischen dem 27. Oktober einerseits und dem 30. bzw. 31. Oktober und 3. November 1969 andererseits die Rede sein.

Im übrigen könnten nationale Schutzmaßnahmen sicherlich erst nach Wirksamwerden der Kommissionsermächtigung erlassen werden. Eine ganz andere Frage sei es aber, von welchem Zeitpunkt an die Schutzmaßnahmen für anwendbar erklärt werden dürften und ob ihre rückwirkende Anwendung zulässig sei. Dem Artikel 226 sei aber ein Verbot, den beteiligten Mitgliedstaat zur rückwirkenden Anwendung von Schutzmaßnahmen zu ermächtigen, nicht zu entnehmen.

Die nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 653/68 eintretende Aussetzung des Wertes der Rechnungseinheit mit Wirkung vom Tage der Aufwertung diene als Mittel, um die Rückwirkung der infolge einer Paritätsänderung notwendigen Maßnahmen auf den Zeitraum zwischen der Paritätsänderung und dem Beschluß über die Maßnahmen zu ermöglichen. Diese Aussetzung habe den Zweck, vorübergehend einen rechtsleeren Raum mit der Maßgabe zu schaffen, daß die während dieses Zeitraums abgeschlossenen Geschäfte erst nach dem Ende der Aussetzung unter Verwendung des künftig geltenden Wertes der Rechnungseinheit abgewickelt würden; dabei seien auch etwa beschlossene Maßnahmen zur Anpassung bestimmter Agrarpreise zu berücksichtigen. Naturgemäß sichere die in der Verordnung Nr. 653/68 vorgesehene Aussetzung eine rückwirkende Anwendung unmittelbar nur für die dort vorgesehenen Maßnahmen: Daraus lasse sich aber nicht schließen, daß andere Maßnahmen nicht mit Rückwirkung angewandt werden dürften.

Vom Zeitpunkt des Wirksamwerdens der DM-Aufwertung, also vom 27. Oktober 1969 an, habe man sich nicht mehr auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen können, um die Rückwirkung der infolge der neuen Lage gebotenen Schutzmaßnahmen auszuschließen.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* bemerkt, nach Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung Nr. 653/68 habe folgerichtig der neue Wert der Rechnungseinheit mit Wirkung vom 27. Oktober 1969 an gegolten, und bei dieser Sachlage habe notwendigerweise dann auch das Ausgleichssystem von diesem Zeitpunkt an gelten müssen.

Nach ihrer Rechtsnatur handle es sich bei der Entscheidung der Kommission aufgrund von Artikel 226 um eine Genehmigung des von dem beteiligten Mitgliedstaat gestellten Antrags. Die Rechtslage sei hier anders als in Artikel 115 EWGV, wo man es mit einer Ermächtigung zu tun habe, da es sich um einen einseitigen Akt der Kommission handle, dem kein Antrag des beteiligten Staates vorauszugehen brauche. Dagegen stelle die Genehmigung im Sinne von Artikel 226, der ein Antrag des Mitgliedstaates vorausgehen müsse, einen Mitwirkungsakt dar. Bei dieser Betrachtungsweise könne die Genehmigung der Kommission nur im Zeitpunkt der Antragstellung wirksam werden. Es handle sich also gar nicht um ein Problem der Rückwirkung.

Was das Vorbringen zur Rechtssicherheit anbelangt, weist die deutsche Regierung auf die in der Verordnung Nr. 653/68 vorgesehenen Möglichkeiten rückwirkender Maßnahmen und auf den Zusammenhang zwischen solchen Maßnahmen und dem Ausgleichssystem an der Grenze hin.

*Zur Frage IV*

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* macht geltend, selbst wenn anzunehmen sein sollte, daß eine Frist von sechs Wochen zur Einführung des Beihilfesystems

erforderlich gewesen sei, was sie unter anderem mit dem Hinweis auf die Möglichkeit rückwirkender Anwendung dieses Systems bestreitet, sei eine Verlängerung bis zum 31. Dezember 1969 in keinem Fall gerechtfertigt gewesen.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* erklärt, sie widerspreche der Einbeziehung dieser Frage nicht, die in natürlichem und engem Sachzusammenhang mit den vorhergehenden Fragen stehe und ohne deren Beantwortung ein Teil der gesamten vom 27. Oktober bis 31. Dezember 1969 in Kraft gewesenen Übergangsregelung im dunkeln bliebe.

Die Kommission hält die Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens zu diesem Punkt, wie sie dem Vorlagebeschluß zu entnehmen seien, für unklar und meint, sie beruhten auf falschen Annahmen. Die Verordnung Nr. 2111/69 des Rates, welche die Aussetzung des Wertes der Rechnungseinheit für die Bundesrepublik Deutschland verlängert habe, habe Zeit für den Erlaß von Maßnahmen zur Sicherung des status quo der Preisverhältnisse in Deutschland und zur Verhinderung von Störungen auf den Märkten geben sollen. Die für die Einführung des Beihilfesystems notwendige Verordnung des Rates datiere vom 9. Dezember 1969, und das deutsche Gesetz über einen Ausgleich für Folgen der Aufwertung der Deutschen Mark auf dem Gebiet der Landwirtschaft vom 23. Dezember 1969. Schon diese Daten belegten die Notwendigkeit, die Geltungsdauer der Kommissionsentscheidung vom 30. Oktober 1969 zu verlängern.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* führt aus, sie würde es begrüßen, wenn der Gerichtshof aus Gründen der Prozeßökonomie die mit der dritten Frage in engem Zusammenhang stehende vierte Frage gleichfalls entschiede, auch wenn das Finanzgericht Düsseldorf sein Urteil ohne ihre Beantwortung erlassen könne.

Die Bundesregierung bemerkt im übrigen, der Erlaß der gesetzlichen Maßnahmen über den Einkommensausgleich habe sich nicht nur infolge der Bildung der neuen Regierung, sondern auch wegen der sehr zeitraubenden Diskussionen in Brüssel verzögert.

*Zur Frage V*

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* macht geltend, die Entscheidungen der Kommission vom 30. Oktober 1969 und 17. November 1969 stellten aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts eine unmittelbar geltende Ermächtigungsgrundlage für dasjenige Organ dar, das nach der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik für die Umsetzung von Ermächtigungsentscheidungen der Kommission in deutsches Recht zuständig ist. Diese Entscheidungen seien dagegen nicht fähig, die verfassungsmäßige Zuständigkeitsverteilung der Bundesrepublik und die Verordnungsbefugnisse der deutschen Exekutive zu verändern.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* ist der Auffassung, diese Frage sei hypothetischer Natur und derart unbestimmt, daß eine Beantwortung nicht möglich erscheine. Außerdem bestünden gegen ihre Zulässigkeit Bedenken, da sie offenbar nur die Auslegung des nationalen Rechts betreffe.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* ist gleichfalls der Meinung, mit dieser Frage würden Probleme zur Diskussion gestellt, die nicht die Auslegung des Gemeinschaftsrechts beträfen. Bei Fehlen einer ausreichenden nationalen Ermächtigungsnorm wären die deutschen Rechtsverordnungen, mit denen die Erhebung von Ausgleichszahlungen angeordnet wurde, auch dann nach dem deutschen Recht nichtig, wenn sie gemeinschaftsrechtlich durch entsprechende Kommissionsentscheidungen gedeckt wären. Hierbei handle es sich jedoch um Auslegungsfragen des innerstaatlichen Rechts, für deren Beantwortung der Gerichtshof nicht zuständig sei.

## Entscheidungsgründe

1 Das Finanzgericht Düsseldorf hat durch Beschluß vom 15. Juli 1970, beim Gerichtshof eingegangen am 23. Juli 1970, aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, welche sich auf die Gültigkeit, hilfsweise auf die Auslegung der Entscheidungen der Kommission vom 30. und 31. Oktober 1969 (69/375 und 69/377/EWG) sowie vom 3. und 17. November 1969 (69/392 und 69/410/EWG) betreffend die Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft beziehen.

Zur ersten Frage

2 Der Gerichtshof wird gefragt, ob diese Entscheidungen, soweit sie aus Anlaß der DM-Aufwertung die Bundesregierung zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf landwirtschaftliche Erzeugnisse ermächtigen, ungültig seien, weil Artikel 226 EWGV, auf den sie sich stützen, im Hinblick auf die speziellen Schutzklauseln der Agrarmarktordnungen und der Verordnungen Nr. 804/68 vom 27. Juni 1968 und Nr. 653/68 vom 30. Mai 1968 des Rates auf die Landwirtschaft nicht anwendbar gewesen sei.

3 Aufgrund von Artikel 226 des Vertrages können während der in Artikel 8 vorgesehenen Übergangszeit bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen, Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Die Bestimmungen des Artikels 226 sind nach dem Grundsatz des Artikels 38 Absatz 2 des Vertrages auf landwirtschaftliche Erzeugnisse anwendbar. Die Tatsache, daß in die Agrarverordnungen Schutzklauseln aufgenommen wurden, vermag angesichts der besonderen Natur dieser Schutzvorkehrungen den Anwendungsbereich von Artikel 226 nicht zu schmälern, zumal diese Vorkehrungen den Handel mit dritten Ländern betreffen.

4 Die Anwendbarkeit einer allgemeinen Vertragsbestimmung wie des Artikels 226 kann auch nicht dadurch eingeschränkt werden, daß eine Verordnung, wie hier die Verordnung Nr. 804/68, die Erhebung von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung auf dem Agrarsektor untersagt. Ebensowenig wird sie durch die Verordnung Nr. 653/68 ausgeschlossen, welche die für die Agrarmärkte aus der Änderung der Währungsparität eines Mitgliedstaates entstehenden Schwierigkeiten betrifft. Daß diese Verordnung Vorkehrungen für Sachverhalte wie denjenigen vorsieht, der die Kommission zur Anwendung von Artikel 226 des Vertrages veranlaßt hat, nimmt die Kommission nicht die Befugnis, aufgrund von Artikel 226 die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu geneh-

migen, um eine erste Abhilfe für die der Landwirtschaft eines Mitgliedstaates durch die Änderung der Währungsparität dieses Staates entstehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu schaffen. Diese Bestimmung ist auf die Ausnahmefälle, die sie regelt, bis zum Ablauf der in Artikel 8 des Vertrages vorgesehenen Übergangszeit anwendbar geblieben; ihre Geltungsdauer wird daher nicht dadurch beschränkt, daß die Verordnung Nr. 804/68 die in anderen Verordnungen für besondere Agrarbereiche vorgesehene Übergangsregelung beendet hat.

5 Nach alledem werden die Entscheidungen der Kommission in ihrer Gültigkeit nicht dadurch berührt, daß sie aufgrund von Artikel 226 des Vertrages ergangen sind.

Zur zweiten Frage

6 Falls er die erste Frage verneint, soll der Gerichtshof darüber befinden, ob die fraglichen Entscheidungen deshalb ungültig seien, weil „die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 226 EWGV nicht gegeben waren" oder weil „die Kommission der ihr nach Artikel 190 EWGV obliegenden Begründungspflicht nicht oder nicht ausreichend nachgekommen ist".

7 In ihrer Entscheidung vom 30. Oktober 1969 stellt die Kommission fest, daß die Aufwertung der Deutschen Mark um 8,5 % eine Verminderung der in Rechnungseinheiten festgelegten, aber in Deutscher Mark ausgedrückten deutschen Agrarpreise und damit Einkommensverluste für die deutsche Landwirtschaft zur Folge haben mußte.

8 Wegen ihrer Größenordnung und ihres plötzlichen Eintritts hätte eine solche Einkommensverminderung für sich allein eine Schwierigkeit dargestellt, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend trifft und Schutzmaßnahmen zur Stabilisierung der Lage rechtfertigt. Zu diesem Zweck war es angebracht, für eine kurze Übergangszeit ein den deutschen Agrarmarkt isolierendes System von Abschöpfungen an der Grenze vorzusehen, bis eine für einen längeren Zeitraum geltende Beihilferegelung für die Landwirtschaft in Kraft gesetzt sein würde. Es handelte sich also darum, zur Verhinderung eines Zusammenbruchs der deutschen Agrarpreise das Preisniveau vorübergehend aufrechtzuerhalten, bis die Inkraftsetzung der vorgesehenen Beihilferegelung die deutsche Landwirtschaft in den Stand setzen würde, mit dem Absinken der Preise, das sich in einem auf dem freien Verkehr mit Agrarerzeugnissen beruhenden System aus der DM-Aufwertung unausweichlich ergeben mußte, fertig zu werden und sich ihm anzupassen. Der Wortlaut der Ent-

scheidung läßt diese Gründe in gedrängter, aber ausreichender Form erkennen.

9 Das vorlegende Gericht bezieht sich weiterhin auf die Behauptung der Klägerin des Ausgangsverfahrens, daß die Schwierigkeiten, die sich aus der DM-Aufwertung für die deutsche Landwirtschaft ergeben konnten, hätten vermieden werden können, wenn man die Interventionspreise nur für deutsche Erzeugnisse so erhöht hätte, daß die Einkommensverluste der Landwirtschaft ausgeglichen worden wären.

10 Selbst wenn jedoch unterstellt wird, daß eine solche Regelung ebenso wirksam gewesen wäre wie diejenige, welche die Kommission getroffen hat, so steht damit noch nicht fest, daß sie zu geringeren Schwierigkeiten für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes geführt haben würde. Die Kommission hat daher bei der Wahl ihrer Maßnahmen den ihr in Artikel 226 eingeräumten Entscheidungsspielraum nicht überschritten.

11 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht ferner geltend, die Bundesregierung hätte sich damit begnügen können, die Beihilferegelungen rückwirkend einzuführen.

12 Aus den Ausführungen der Beteiligten ergibt sich jedoch, daß eine solche Lösung auf erhebliche praktische Schwierigkeiten gestoßen wäre und den angestrebten Schutzzweck nicht oder jedenfalls nicht in dem Maße hätte erreichen können, das zur Vermeidung erheblicher, anhaltender Schwierigkeiten für die deutsche Landwirtschaft erforderlich war. Es ist daher nicht ersichtlich, daß die angefochtenen Entscheidungen den Anforderungen des Artikels 226 Absätze 1 und 3 nicht genügten. Sonach greifen die gegen die Gültigkeit dieser Entscheidungen erhobenen Einwände nicht durch.

Zur dritten Frage

13 Für den Fall, daß die Fragen I und II verneint werden, fragt das vorlegende Gericht, ob die genannten Entscheidungen insoweit ungültig seien, als ihnen Rückwirkung für die Zeit vor ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften beigelegt worden ist.

14 Diese Frage bezieht sich darauf, daß die Entscheidung vom 30. Oktober 1969 (Art. 6), die im Amtsblatt vom 31. Oktober 1969 veröffentlicht worden ist, die Bundesrepublik zu Schutzmaßnahmen mit Wirkung vom 27. Oktober 1969 ermächtigt hat.

15 Bis zur Einführung einer Beihilferegelung für die deutsche Landwirtschaft mußte das bei der DM-Aufwertung in Deutschland bestehende Agrarpreisniveau ohne Bruch erhalten bleiben. Die vorübergehenden Schutzmaßnahmen, zu denen die Entscheidung vom 30. Oktober 1969 ermächtigte, hätten ihren Zweck nicht vollständig erreichen können, wenn sie nicht vom Inkrafttreten der neuen DM-Parität an anwendbar gewesen wären.

16 Daher war es zulässig, die genehmigten Schutzmaßnahmen von diesem Zeitpunkt an wirksam werden zu lassen. Die Entscheidung der Kommission vom 30. Oktober 1969 sowie die sie ergänzenden Entscheidungen vom 31. Oktober und 3. November 1969 sind somit auch insoweit nicht ungültig, als sie rückwirkend in Kraft gesetzt wurden.

Zur vierten Frage

17 Das vorlegende Gericht fragt weiterhin, ob die beanstandete Entscheidung der Kommission vom 17. November 1969 deshalb ungültig sei, weil sie die Ermächtigung über den 7. Dezember 1969 hinaus verlängerte.

18 Den bisherigen Ausführungen ist zu entnehmen, daß der Zweck der Ermächtigung zu Schutzmaßnahmen nach Artikel 226 nur erreicht werden konnte, wenn die Aufrechterhaltung der in Deutschland bei der Aufwertung geltenden Agrarpreise bis zur Einführung einer Beihilferegelung durch die Bundesregierung gewährleistet war. Trotz der Bemühungen der deutschen Behörden konnte eine solche Regelung aber erst am 1. Januar 1970 in Kraft treten.

19 Die Kommission war hiernach berechtigt, die Geltung der früher erteilten Ausnahmeermächtigungen zu verlängern, so daß deren Gültigkeit auch unter diesem Gesichtspunkt nicht zweifelhaft ist.

Zur fünften Frage

20 Die zur ersten Frage getroffene Entscheidung macht die fünfte Frage gegenstandslos.

Kosten

21 Die Auslagen der Kommission und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Finanzgericht Düsseldorf anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 8, 38, 177 und 226,
aufgrund der Entscheidungen der Kommission vom 30. und 31. Oktober 1969 (69/375 und 69/377/EWG) sowie vom 3. und 17. November 1969 (69/392 und 69/410/EWG),
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm durch Beschluß des Finanzgerichts Düsseldorf vom 15. Juli 1970 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

**Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Entscheidungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 30. und 31. Oktober 1969 (69/375 und 69/377/EWG) sowie vom 3. und 17. November 1969 (69/392 und 69/410/EWG) berühren könnte.**

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Februar 1971.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxemburg, den 11. Februar 1971

Der Kanzler Der Präsident

A. Van Houtte R. Lecourt