Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 652/76 der Kommission vom 24. März 1976 beeinträchtigen könnte.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. Oktober 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 27. SEPTEMBER 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese Rechtssache ist dem Gerichtshof durch ein Ersuchen um Vorabentscheidung des Tribunal d'instance Lille vorgelegt worden.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist die Aktiengesellschaft Roquette Frères, die in Lille unter anderem Stärkemehl-Erzeugnisse aus Mais herstellt und exportiert. Die Klägerin ist nicht zum ersten Mal an Verfahren vor diesem Gerichtshof beteiligt; ich verweise auf die Rechtssache 34/74 *(Roquette/Frankreich,* Slg. 1974, 1217 — ich werde diese Sache im folgenden „die erste Roquette-Sache" nennen) und die Rechtssache 26/74 *(Roquette/Kommission,* Slg. 1976, 677).

Beklagter des Ausgangsverfahrens ist der Französische Staat, vertreten durch die „Administration des Douanes" (Zollverwaltung).

Die Klägerin wendet sich in diesem Verfahren dagegen, daß seit dem 25. März 1976 auf ihre Ausfuhren von Stärkemehl-Erzeugnissen aus Frankreich Währungsausgleichsbeträge erhoben wurden. Dies geschah aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 652/76 der Kommission vom 24. März 1976. Die Klägerin behauptet, die Verordnung sei jedenfalls insoweit ungültig, als sie die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen auf Ausfuhren von Verarbeitungserzeugnissen aus Mais aus Frankreich vorschreibe. Im Verfahren vor dem Tribunal d'instance begehrt die Klägerin Feststellung, daß die Zollverwal-

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

tung nicht berechtigt war, die Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen zu verlangen; ferner wird beantragt, den Beklagten zur Erstattung der von der Klägerin entrichteten Beträge zu verurteilen. Die Zollverwaltung verteidigt sich — kurz gesagt — damit, daß sie lediglich das einschlägige Gemeinschaftsrecht, an das sie gebunden sei, angewandt habe.

Daraufhin hat das Tribunal d'instance dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen zur Prüfung der Gültigkeit der Verordnung Nr. 652/76 vorgelegt. Diese Fragen spiegeln im wesentlichen das Vorbringen der Klägerin vor dem Tribunal d'instance zur Ungültigkeit der Verordnung wider.

Ich brauche Sie, meine Herren Richter, wohl kaum daran zu erinnern, daß Währungsausgleichsbeträge erstmals aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 eingeführt wurden und daß das mit dieser Verordnung begründete System seither zahlreichen Änderungen unterworfen war. Im März 1976 hatte die Regelung im wesentlichen folgende Gestalt angenommen:

In der Verordnung (EWG) Nr. 475/75 des Rates vom 27. Februar 1975 (später ersetzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 557/76 des Rates vom 15. März 1976 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 650/76 des Rates vom 24. März 1976) wurde für die Währung eines jeden Mitgliedstaats ein „repräsentativer" Umrechnungskurs gegenüber der Rechnungseinheit (die aufgrund der Verordnung Nr. 129 des Rates vom 23. Oktober 1962 immer noch dem Wert von 0,88867088 Gramm Feingold entspricht) festgesetzt. Die Verordnung Nr. 475/75 bestimmte, daß die „repräsentativen" Kurse, die allgemein als „grüne" Kurse bekannt wurden, künftig anzuwenden seien, wenn „bei Maßnahmen aufgrund der Rechtsakte über die gemeinsame Agrarpolitik" die Währungen der Mitgliedstaaten in einer anderen Währung oder in Rechnungseinheiten auszudrücken seien. Die repräsentativen Kurse der Währungen der Mitgliedstaaten wurden seither durch weitere Verordnungen des Rates von Zeit zu Zeit geändert.

Artikel 1 Absatz 1a der Verordnung Nr. 974/71 bestimmte in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 509/73 des Rates vom 22. Februar 1973, soweit einschlägig, daß ein Mitgliedstaat, für dessen Währung das Mittel der Kassa-Wechselkurse während eines bestimmten Zeitraums um mindestens 1 % von dem zugrundegelegten „Umrechnungssatz" (hierbei handelt es sich um den repräsentativen Kurs) abweicht,

a) wenn seine Währung stärker bewertet wird, Ausgleichsbeträge bei der Einfuhr erhebt und bei der Ausfuhr gewährt,
b) wenn seine Währung schwächer bewertet wird, Ausgleichsbeträge bei der Ausfuhr erhebt und bei der Einfuhr gewährt.

Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 führte die Erzeugnisse auf, die Gegenstand der Erhebung oder Gewährung von Ausgleichsbeträgen sein sollten; darunter waren, soweit einschlägig, genannt:

a) „Erzeugnisse, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind" und
b) „Erzeugnisse, deren Preis sich nach dem Preis der in Buchstabe a genannten Erzeugnisse, die unter die gemeinsame Marktorganisation fallen ..., richtet".

Mais ist, wie Sie wissen, ein Erzeugnis, für das im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind. Die daraus hergestellten und von der Klägerin exportierten Erzeugnisse fallen unter Buchstabe b. Zwischen der Klägerin und der Kommission ist unstreitig, daß für Mais Interventionsmaßnahmen zwar vorgesehen sind, daß die Gemeinschaft aber nicht genügend Mais zur Deckung ihres Bedarfs anbaut und daher weitgehend auf Einfuhren angewiesen ist. Dies bedeutet, daß der gemeinschaftliche Marktpreis für

Mais in der Nähe des Schwellenpreises liegt und die Interventionsmaßnahmen niemals zur Anwendung kamen.

Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71, der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2746/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 angefügt worden war, bestimmte, daß Artikel 1 Absatz 1 nur angewandt wird, sofern die Anwendung der dort genannten Währungsmaßnahmen „zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würde". Artikel 1 Absatz 3 spielt eine wichtige Rolle in dieser Rechtssache, weil die Bestimmung einer der Pfeiler im Vorbringen der Klägerin ist.

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71 regelte in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1112/73 des Rates vom 30. April 1973 sowie der Verordnung Nr. 475/75 des Rates (die ich bereits genannt habe) den Berechnungsmodus der Währungsausgleichsbeträge für Erzeugnisse, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, also für solche nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a. Dieser Berechnungsmodus unterschied sich je nachdem, ob sich die Währungen der Mitgliedstaaten „in der Schlange" befanden oder nicht, also der im März 1973 eingeführten und Ihnen, meine Herren Richter, vertrauten Regelung unterlagen, nach der die meisten Währungen der Mitgliedstaaten gemeinsam gegenüber den übrigen Währungen floaten, untereinander jedoch einen jeweiligen Abstand im Kassa-Geschäft von höchstens 2,25 % halten. Im Rahmen der vorliegenden Rechtssache brauche ich die beiden Berechnungsmethoden wohl nicht im einzelnen zu beschreiben. Es soll nur so viel gesagt werden, daß sie als Bezugsgröße die „Leitkurse" der Währungen in der „Schlange" einführten (anstelle des US-Dollars, der bis 1973 als Bezugsgröße diente) und daß die Währungsausgleichsbeträge bei einem Mitgliedstaat, dessen Währung sich nicht „in der Schlange" befand, gleich den Beträgen waren, die sich ergaben, wenn auf die betreffenden Preise der Durchschnitt der Prozentsätze angewandt wurde, der dem Unterschied entsprach zwischen dem Verhältnis des „repräsentativen" Kurses der Währung des betreffenden Mitgliedstaats zu dem „Leitkurs" der einzelnen in der „Schlange" befindlichen Währungen und dem Kassakurs der Währung des betreffenden Mitgliedstaats gegenüber den Währungen in der „Schlange". Hierfür galt ein Vorbehalt, den Artikel 5 der Verordnung Nr. 475/75 in der Fassung von Artikel 4 der Verordnung Nr. 557/76 eingeführt hatte; danach wurde dieser Durchschnitt „für die Mitgliedstaaten mit schwächer bewerteter Währung um 1,50 Punkte verringert". Offenbar sollte damit die Inzidenz der Währungsausgleichsbeträge in diesen Mitgliedstaaten abgemildert werden.

Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 regelte den Berechnungsmodus der Währungsausgleichsbeträge für Erzeugnisse nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b, also für solche, deren Preis sich nach dem Preis der Erzeugnisse richtete, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen waren. Artikel 2 Absatz 2 bestimmte, bei diesen Erzeugnissen seien „die Ausgleichsbeträge gleich der Inzidenz auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des Ausgleichsbetrags auf die Preise des Erzeugnisses im Sinne von Absatz 1, nach denen sich die Preise des betreffenden Erzeugnisses richten".

Schließlich sei noch Artikel 6 der Verordnung Nr. 974/71 erwähnt, der bestimmt, daß die Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung, in denen insbesondere die Festsetzung der Ausgleichsbeträge vorzusehen war, nach dem Verwaltungsausschußverfahren erlassen werden sollten.

Was sich im März 1976 ereignete, ist Ihnen, meine Herren Richter, erinnerlich: Am 15. jenes Monats verließ der französische Franken die „Schlange", was zur Folge hatte, daß er sofort schwächer bewertet wurde. Ich glaube, ich brauche Sie nicht mit den Einzelheiten darüber aufzuhalten, welche Entwicklung der repräsentative

sentative Kurs des französischen Franken damals nahm. Wesentlich ist, daß die Anwendung der Bestimmungen des Artikels 2 der Verordnung Nr. 974/71, solange sich der französische Franken in der „Schlange" befand, zur Folge hatte, daß Frankreich weder bei seinen Einfuhren noch bei seinen Ausfuhren Währungsausgleichsbeträge zu erheben oder zu gewähren hatte, während die schlechtere Bewertung des französischen Franken im Kassa-Geschäft nach dem Verlassen der „Schlange" bewirkte, daß Frankreich auf Ausfuhren Währungsausgleichsbeträge zu erheben, für Einfuhren zu gewähren hatte.

Die Verordnung Nr. 652/76, deren Gültigkeit die Klägerin bestreitet, war „entsprechen(d) den Stellungnahmen der betreffenden Verwaltungsausschüsse" (vgl. letzte Begründungserwägung der Verordnung) erlassen worden, um die von Frankreich mit Wirkung vom 25. März 1976 zu gewährenden und zu erhebenden Währungsausgleichsbeträge festzusetzen. Es steht fest, daß die Begründungserwägungen der Verordnung keinen Hinweis darauf enthalten, daß ohne die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge Störungen des Warenverkehrs eintreten würden.

In der Klageschrift, die das Verfahren vor dem Tribunal d'instance Lille einleitete, wurden von der Klägerin drei Hauptargumente vorgetragen.

Erstens wurde darauf hingewiesen, daß in den Begründungserwägungen der Verordnung keinerlei Bezugnahme auf eine drohende Störung des Warenverkehrs enthalten war, obwohl das Vorliegen einer solchen Gefahr der entscheidende Grund für die Einführung der Währungsausgleichsbeträge gewesen sei. Damit sollte wohl auf Artikel 190 EWG-Vertrag angespielt werden, der bestimmt, daß Verordnungen der Kommission mit Gründen zu versehen sind.

Zweitens trug die Klägerin vor, die Einführung der hier fraglichen Währungsausgleichsbeträge durch die Verordnung Nr. 652/76 sei rechtswidrig gewesen, weil die für Mais vorgesehenen Interventionsmaßnahmen aus den von mir bereits genannten Gründen niemals Anwendung gefunden hätten, so daß weder eine Störung dieser Maßnahmen noch eine sonstige Störung des Warenverkehrs zu befürchten gewesen sei; deshalb seien die Währungsausgleichsbeträge unnötig gewesen. Zur Bekräftigung dessen verwies die Klägerin darauf, daß die Ausgleichsbeträge auf französische Ausfuhren in Länder der Franc-Zone erhoben worden seien, wo die Schwankungen des französischen Franken keine Auswirkungen auf den Markt hätten zeitigen können.

Drittens machte die Klägerin geltend, die Auferlegung der fraglichen Währungsausgleichsbeträge sei mit Artikel 39 des Vertrages unvereinbar, soweit nach dieser Vorschrift (Absatz 1 Buchstabe b) eines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik darin bestehe, „der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten", während die Währungsausgleichsbeträge eine Schmälerung der Einkünfte der französischen Landwirte bewirkten, deren Produktionskosten stiegen. Dem Vorlagebeschluß läßt sich meiner Ansicht nach entnehmen, daß sich die Klägerin mit diesem Vorbringen auf einen Vorschlag berief, den die Kommission dem Rat am 5. November 1976 für eine Verordnung des Rates „zur Festsetzung der in der Landwirtschaft repräsentativen Umrechnungskurse" unterbreitet hatte (ABl. C 274/3 vom 19. November 1976). Nach dem Vorschlag der Kommission sollte diese Verordnung folgende Begründungserwägung enthalten:

„Die in einigen Staaten zu verzeichnende Währungsentwicklung hat in mehreren Fällen zu Währungsausgleichsbeträgen geführt, die die Regelung von ihrer ursprünglichen Zielsetzung entfernen, denn diese Beträge sind eingeführt

worden, damit sich kurzfristige Wechselkursänderungen nicht sofort auf die in Landeswährung ausgedrückten Agrarpreise auswirken. Die ständige Beibehaltung dieser Beträge bringt jedoch Störungen mit sich, die die Einheitlichkeit des Agrarmarktes gefährden, und führt zu Wettbewerbsverzerrungen."

Die Vorlagefragen des Tribunal d'instance Lille lauten wie folgt:

A — Verpflichtet Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 die Kommission, bei der Einführung oder Aufrechterhaltung von Währungsausgleichsbeträgen
   a) auf die Gefahr von Störungen des Warenverkehrs abzustellen,
   b) und/oder verbietet es ihr diese Vorschrift bei Nichtvorliegen einer solchen Gefahr, Ausgleichsbeträge festzusetzen?

B — Worin müssen die genannten Störungen bestehen?

C — Beurteilt sich die Gefahr von Störungen nach den Grunderzeugnissen (die in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a gemeint sind) oder nach den betroffenen Verarbeitungserzeugnissen (die in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 974/71 gemeint sind)?

D — Sind die Verordnung Nr. 652/76 der Kommission vom 24. März 1976 sowie die anschließenden Verordnungen im Hinblick auf die gemeinschaftlichen Grundvorschriften als gültig anzusehen, soweit sie für Mais (10.05 B) und die davon abhängigen, in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 974/71 genannten Erzeugnisse Währungsausgleichsbeträge einführen, deren Höhe der gesamten Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf den Preis des Grunderzeugnisses entspricht und die einfach durch einen pauschalen Abschlag angepaßt werden, ohne daß erwogen wurde, ob diese umfassende Maßnahme unbedingt erforderlich ist?

E — Sind die Einführung und die Beibehaltung von Währungsausgleichsbeträgen durch die Verordnung Nr. 652/76 der Kommission und die späteren Vorschriften mit Artikel 39 des Vertrages von Rom vereinbar, obwohl diese Beträge, die eingeführt wurden, damit sich kurzfristige Wechselkursänderungen nicht sofort auf die in Landeswährung ausgedrückten Agrarpreise auswirken, nach Ansicht der Kommission (Verordnungsvorschlag vom 5. November 1976) sich störend auf die Einheitlichkeit des Agrarmarktes auswirken und zu Wettbewerbsverzerrungen führen und nach Ansicht der Firma Roquette das Realeinkommen der französischen Landwirte schmälern?

Die Kommission vermutet — wohl mit Recht —, daß es sich bei dem in Frage D genannten „pauschalen Abschlag" um die Verringerung des Durchschnitts um 1,50 Punkte nach der mit der Verordnung Nr. 475/75 eingeführten Bestimmung handelt.

Ich halte es für zweckmäßig, die Fragen des Tribunal d'instance in etwas anderer Reihenfolge abzuhandeln als in der sie gestellt sind.

Es kann meiner Ansicht nach keinem Zweifel unterliegen, daß der grundlegende Zweck des Systems der Währungsausgleichsbeträge darin besteht zu verhindern, daß Wechselkursschwankungen unmittelbar auf in Landeswährung ausgedrückte Preise für Agrarerzeugnisse durchschlagen und damit Störungen im Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation hervorrufen. Dies erhellt aus den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 974/71 selbst; ferner wurde es mehrfach vom Gerichtshof festgestellt, vgl. z. B. Rechtssache 5/73 („die erste *Balkan*-Sache", Slg. 1973, 1091, vor allem Randnummern 13 und 14), Rechtssache 9/73 *(Schlüter/Hauptzollamt Lörrach,* Slg. 1973, 1135, vor allem Randnum-

mern 14 und 33), Rechtssache 10/73 *(Rewe-Zentral/Hauptzollamt Kehl,* Slg. 1973, 1175, vor allem Randnummern 14 und 20), und neuerdings Rechtssache 97/76 *(Merkur/Kommission,* Urteil vom 8. Juni 1977, noch nicht veröffentlicht, vor allem Randnummern 16 und 17).

Diese Entscheidungen und weitere, wie etwa die in der Rechtssache 55/75 („die zweite *Balkan*-Sache", Slg. 1976, 19, vor allem Randnummer 10) zeigen, wie die Kommission ausführt, daß es — allgemein gesagt — zweierlei Arten von Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen geben kann. Erstens kann eine unmittelbare Störung der Interventionsmaßnahmen eintreten. Ein anschauliches Beispiel hierfür boten dem Gerichtshof eine Reihe von Rechtssachen, deren letzte die Rechtssache 2/75 *(Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Mackprang,* Slg. 1975, 607) war. In diesen Fällen ging es, wie Sie sich erinnern werden, um die Auswirkungen der Abwertung des französischen Franken im Jahre 1969, die deutsche Unternehmer veranlaßt hatte, in Frankreich Getreide zu kaufen, um es mit Gewinn an die deutsche Interventionsstelle weiterzuverkaufen; dies geschah in solchen Mengen, daß eine Überlastung der Lagerkapazitäten dieser Stelle zu befürchten war. Die zweite Störungsart besteht in Verkehrsverlagerungen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern, insbesondere in der Verlagerung von Einfuhren nach Mitgliedstaaten mit abgewerteten Währungen in Erwartung geringerer Abschöpfungen und der Verlagerung der Ausfuhren nach Mitgliedstaaten mit aufgewerteten Währungen in Erwartung höherer Erstattungen.

Es ist auch unzweifelhaft, daß die Kommission schon nach Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 keine Währungsausgleichsbeträge festsetzen oder beibehalten darf, wenn sie nicht der Ansicht ist, daß ohne diese Beträge eine derartige Störung zu befürchten ist. Auch dies ist vom Gerichtshof wiederholt entschieden worden, vgl. insbesondere Rechtssache 43/72 *(Merkur/Kommission,* Slg. 1973, 1055, die ich im folgenden „die erste *Merkur*-Sache" nennen werde; siehe dort vor allem die Randnummern 12 und 16 der Entscheidungsgründe, wo auf Artikel 1 Absatz 2 letzter Satz der Verordnung Nr. 974/71 Bezug genommen wird, der Artikel 1 Absatz 3 vor der Änderung durch die Verordnung Nr. 2746/72 entsprach) sowie Rechtssache 74/74 *(CNTA/Kommission,* Slg. 1975, 533, Randnummern 19 und 20). Hieraus ergibt sich jedoch nicht, daß die Kommission im Rahmen der gerichtlichen Nachprüfung ihrer Ermessensausübung in irgendeiner Weise positiv den Nachweis zu führen hätte, daß in bezug auf den Handel eines bestimmten Mitgliedstaats mit einem bestimmten Erzeugnis die Gefahr von Störungen gegeben ist. Insoweit enthalten die Entscheidungen des Gerichtshofes drei Feststellungen:

Erstens ist es der Kommission angesichts der Schnelligkeit, mit der sie auf einschlägige „Währungsereignisse" wie Ab- oder Aufwertung einer Währung oder Ausscheren einer Währung aus der „Schlange" zu reagieren hat, und angesichts der großen Anzahl und Verschiedenartigkeit der Erzeugnisse, seien sie Grunderzeugnisse oder Verarbeitungserzeugnisse, die der gemeinsamen Agrarmarktorganisation unterliegen, jedenfalls anfangs praktisch unmöglich, jede Warengruppe gesondert zu behandeln. Die Kommission muß vielmehr zwangsläufig globale Urteile abgeben, vgl. hierzu die erste *Merkur*-Sache (Randnummer 24), die erste *Balkan*-Sache (Randnummern 20 bis 22), die *Schlüter*-Sache (Randnummern 20 bis 22) sowie die zweite *Balkan*-Sache (Randnummer 9).

Wie die letztgenannte Entscheidung zeigt, hängt der zweite Punkt eng mit dem ersten zusammen. Das heißt, daß die Kommission auch nach der ersten Verwirrung, die einem plötzlichen Währungsereignis folgt, nicht verpflichtet ist, bestimmte Erzeugnisse einzeln zu behandeln, sondern daß sie auf Warengruppen abstellen darf. Eine solche Warengruppe

kann insbesondere aus Erzeugnissen bestehen, die derselben Tarifnummer angehören und derselben Abschöpfungsregelung unterliegen. Dieser Punkt war in der zweiten *Balkan*-Sache nicht neu, er war bereits in der ersten *Balkan*-Sache herausgearbeitet worden (vgl. dort Randnummer 41 des Urteils). Es ist jedoch zu bemerken, daß sich der vorliegende Fall auf eine solche Warengruppe bezieht.

Die dritte und meiner Ansicht nach mit Abstand wichtigste Feststellung geht dahin, daß die Kommission und die Verwaltungsausschüsse bei der Entscheidung, ob Währungsausgleichsbeträge erforderlich sind, um der Gefahr von Störungen des Warenverkehrs auf einem bestimmten Sektor zu begegnen, über einen weiten Ermessensspielraum verfügen. Da die Ausübung dieses Ermessens die Beurteilung eines komplexen wirtschaftlichen Sachverhalts erfordert, muß sich der Richter bei der Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Ausübung einer solchen Befugnis „darauf beschränken zu prüfen, ob der Behörde kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht offensichtlich überschritten hat", vgl. das Urteil in der zweiten *Balkan*-Sache (Randnummer 8). Frühere Entscheidungen, die in dieselbe Richtung weisen, ergingen in der ersten *Merkur*-Sache (Randnummer 23), der ersten *Balkan*-Sache, der *Schlüter*-Sache und der *Rewe-Zentral-AG*-Sache (jeweils Randnummer 6), sowie in der *CNTA*-Sache (Randnummer 21).

Dies ist der Grund dafür, daß ein Großteil des klägerischen Vorbringens vor dem Gerichtshof in dieser Sache meiner Ansicht nach unbeachtlich ist. Es wurde versucht, uns zu überzeugen, daß die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen auf französische Ausfuhren von Verarbeitungserzeugnissen aus Mais nicht erforderlich gewesen sei, um Störungen des Warenverkehrs zu verhindern. Der Rettungsanker für das Vorbringen der Klägerin in dieser Beziehung war natürlich, daß keine Interventionsstelle jemals Mais hatte kaufen müssen. Dies reizte die Kommission zu dem Kommentar, daß Mais bis zu einem gewissen Maße mit Gerste austauschbar sei, insbesondere als Tierfutter und für bestimmte Zwecke im Brauwesen, und daß für Gerste zweifellos Interventionsmaßnahmen bestanden hätten, so daß die Einführung von Währungsausgleichsbeträgen für Mais und daraus abgeleitete Erzeugnisse erforderlich gewesen sei, um die Interventionsmaßnahmen für Gerste zu schützen. Hieraus entwickelte sich eine Diskussion zwischen der Klägerin und der Kommission über die Frage, in welchem Umfang Mais und Gerste austauschbar seien. Indessen ist es, meine Herren, nicht Aufgabe des Gerichtshofes — jedenfalls nicht in einem Verfahren der vorliegenden Art —, zu entscheiden, inwieweit Mais und Gerste austauschbar sein könnten. Entscheidend ist, daß der Klägerin nirgends auch nur annähernd der Nachweis gelang, daß der Kommission oder dem Verwaltungsausschuß für Getreide insoweit ein offensichtlicher Irrtum unterlaufen wäre oder daß sie mit der Einführung der fraglichen Währungsausgleichsbeträge die Grenzen ihres Ermessens offensichtlich überschritten hätten. Streng genommen gab es nicht einmal die Andeutung eines Ermessensmißbrauchs.

Aus den gleichen Erwägungen geht meiner Ansicht nach auch die Frage des Tribunal d'instance ins Leere, ob die Gefahr von Störungen bei den Grunderzeugnissen oder bei den Verarbeitungserzeugnissen vorliegen müsse. Die Antwort lautet, daß die Gefahr entweder bei einem von beiden oder bei beiden vorliegen muß. Die Kommission und der zuständige Verwaltungsausschuß haben zu erwägen, welche Störung entweder dem Warenverkehr mit den Grunderzeugnissen oder mit den Verarbeitungserzeugnissen oder beiden droht. Es kann nur so viel gesagt werden, daß Währungsausgleichsbeträge zwar für das Grunderzeugnis festgesetzt werden können, ohne daß für die Verarbeitungserzeugnisse dasselbe geschieht (vgl. die erste *Merkur*-Sache), daß aber der umgekehrte Fall nicht zulässig ist (vgl. die erste *Roquette*-Sache).

Die Kommission wertete Frage D des Tribunal d'instance als Ausdruck von Zweifeln nicht nur an der Gültigkeit der Einführung der hier streitigen Währungsausgleichsbeträge, sondern auch an deren Berechnungsmodus, und es wird gesagt, daß bei ihrer Berechnung tatsächlich nicht von der in Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 (in der geänderten Fassung) vorgeschriebenen Methode ausgegangen worden sei. Ich für meinen Teil lege Frage D nicht so aus; ich konnte auch im Vorbringen der Klägerin keine besondere Kritik an der Berechnungsmethode der Währungsausgleichsbeträge entdecken. Ich muß mich jedoch, wenn auch kurz, mit zwei Hilfsausführungen der Klägerin befassen.

Erstens wiederholte die Klägerin vor dem Gerichtshof, was sie vor dem Tribunal d'instance darüber ausgeführt hatte, daß die Ausfuhren von Frankreich in Länder der Franc-Zone durchgeführt worden seien. Diesem Vorbringen liegt meiner Ansicht nach ein Mißverständnis zugrunde, denn die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge in Frankreich bezweckt die Regulierung des Preisniveaus, das für den Handel mit Agrarerzeugnissen in Frankreich gilt. Für diese Zielsetzung ist es beim Handel mit Drittländern ohne Belang, welche Währungen dort gelten.

Zweitens fügte die Klägerin ihren schriftlichen Erklärungen eine Tabelle bei, mit der gezeigt werden sollte, daß Mais in Deutschland und in den Niederlanden infolge der Währungsausgleichsbeträge billiger gewesen sei als in Frankreich. In der mündlichen Verhandlung führte der Vertreter der Kommission, wie ich denke, überzeugend aus, daß diese Tabelle auf unrichtigen Grundwerten aufbaut. Mehr brauche ich dazu wohl nicht zu sagen.

Ich wende mich daher der Frage zu, ob die Verordnung Nr. 652/76 ungültig war, weil in ihren Begründungserwägungen die Gefahr von Störungen des Warenverkehrs nicht genannt war.

Es konnte natürlich nicht Aufgabe der Kommission sein, in diesen Begründungserwägungen für sämtliche Erzeugnisse oder Warengruppen, für die mit der Verordnung Währungsausgleichsbeträge eingeführt werden sollten, jeweils anzugeben, aus welchen Gründen ohne Währungsausgleichsbeträge Störungen des Warenverkehrs zu befürchten seien. Ein solches Erfordernis wäre nicht nur mit den globalen Urteilen, welche die Kommission nach den genannten Entscheidungen abgeben durfte, schwerlich vereinbar, vielmehr hätten auch hier die gebotene Eile, mit der die Kommission zu handeln hatte, sowie die Anzahl und Verschiedenartigkeit der zu berücksichtigenden Erzeugnisse eine solche Aufgabe unmöglich gemacht. Man braucht nur einmal einen Blick in die Anlagen der Verordnung zu werfen und deren Umfang und Kompliziertheit zu bedenken, um dies bestätigt zu sehen. Die Lage ist insoweit ähnlich wie in der Rechtssache 5/67 *(Beus/Hauptzollamt München,* Slg. 1968, 127 ff, 143 bis 144).

Die Frage kann somit nur lauten, ob die Kommission verpflichtet war, in allgemeinen Worten festzustellen, daß ohne die Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge durch die Verordnung die Gefahr von Störungen des Warenverkehrs gegeben wäre, oder, genauer gesagt, ob das Fehlen einer solchen Feststellung die „Verletzung wesentlicher Formvorschriften" im Sinne des Artikels 173 des Vertrages darstellt und damit zur Ungültigkeit der Verordnung führt.

Ich bin der Ansicht, daß dies nicht der Fall ist.

Ich will Ihnen, meine Herren Richter, eine Zusammenstellung der Entscheidungen des Gerichtshof zur Auslegung von Artikel 190 ersparen. (Eine solche Aufstellung hat kürzlich ein Vertreter der Wissenschaft vorgenommen, vgl. „La motivation des actes des Institutions communautaires" von Christian Hen, Cahiers de Droit Européen, 1977, Nr. 1, S. 49). Diese Entscheidungen besagen, daß der Be-

gründungszwang nach Artikel 190 für Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen des Rates und der Kommission nicht lediglich auf formalen Erwägungen beruht. Er bezweckt vor allem, davon betroffenen Personen in eigener Sache die Möglichkeit zu geben, die Gültigkeit dieser Gründe nachzuprüfen; außerdem soll der Gerichtshof in die Lage versetzt werden, seine Rechtskontrolle auszuüben. Nach manchen Entscheidungen (siehe z. B. Rechtssache 24/72, *Bundesrepublik Deutschland/Kommission,* Slg. 1963, 143 ff., 155) bezweckt die Vorschrift weiter, den Beteiligten, insbesondere den Mitgliedstaaten, die Unterrichtung darüber zu ermöglichen, in welcher Weise das betreffende Gemeinschaftsorgan seine Befugnisse ausgeübt hat.

Nun wäre es natürlich eine bloße Formalität, wenn die Kommission in eine Verordnung über die Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen eine Begründungserwägung aufnehmen würde, in der es heißt, daß ohne solche Beträge Störungen des Warenverkehrs zu befürchten seien. Damit wäre weder einem Betroffenen (wie der Klägerin in dieser Rechtssache), der die Gültigkeit solcher Währungsausgleichsbeträge bestreiten will, noch dem Gerichtshof in Ausübung seiner Kompetenzen um ein Jota gedient. Wenn daher eine solche Begründungserwägung fehlt, dann kann dies nicht die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift bedeuten. Wenn ich die Kommission recht verstehe, geht diese noch weiter und trägt vor, die Aufnahme einer solchen Begründungserwägung sei unangebracht, weil hier eine Vermutung gelte. Sobald eine Währungslage gegeben sei, die nach der Verordnung Nr. 974/71 des Rates (in der geänderten Fassung) prima facie die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen verlange, dann entsteht — so die Kommission — die Vermutung, daß ohne die Währungsausgleichsbeträge schwere Störungen des Warenverkehrs eintreten würden. Ich halte dieses Vorbringen für verlockend, weil es sich mit dem Erfordernis deckt, daß die Kommission bei der Festlegung von Währungsausgleichsbeträgen globale Urteile zu fällen hat. Vielleicht bedeutet dies, daß die Kommission ihre Gründe nur dann anzugeben braucht, wenn sie mit Blick auf Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 davon überzeugt ist, daß Währungsausgleichsbeträge trotz der Währungslage nicht mehr angewandt werden sollten. Obwohl mir dieses Vorbringen, wie gesagt, verlockend erscheint, so halte ich es doch für nicht erforderlich, ein abschließendes Urteil hierüber abzugeben.

Ich komme schließlich zu Frage E des Tribunal d'instance.

Hierzu machte die Kommission von vornherein klar, daß ein Bestreiten der Gültigkeit der Verordnung Nr. 652/76 wegen etwaiger Unvereinbarkeit mit Artikel 39 des Vertrages (oder mit Artikel 40, den die Klägerin in der mündlichen Verhandlung ebenfalls anführte) nicht angehe, weil zwischen die Verordnung Nr. 652/76 und den Vertrag die Rechtsakte des Rates, insbesondere die Verordnung Nr. 974/71, geschaltet seien. Die Verordnung Nr. 652/76 sei nichts weiter als die Ausführung der Vorschriften des Rates. Wenn das Ergebnis mit dem Vertrag nicht vereinbar sei, müsse der Rechtsverstoß in den Vorschriften des Rates gesucht werden.

Dies scheint mir eindeutig richtig, doch halte ich eine weitere Vertiefung dieser Frage nicht für erforderlich, da ich es nicht für dargetan halte, daß die Folgen der Verordnung Nr. 652/76 mit dem Vertrag unvereinbar wären.

Zweifellos ist die Behauptung richtig, daß eine dieser Folgen die Schmälerung der Einkünfte französischer Landwirte war, und zwar insofern, als diese niedrigere Einkünfte erzielten als es ohne Währungsausgleichsbeträge der Fall gewesen wäre. Die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen in einem Mitgliedstaat mit schwächer bewerteter Währung bringt es unvermeidbar und geradezu zwangsläufig mit sich, daß die Preise für

Agrarerzeugnisse in diesem Mitgliedstaat unter das Niveau gesenkt werden, das sie andernfalls erreicht hätten. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Anwendung der Ausgleichsbeträge eine Verletzung der Artikel 39 und 40 des Vertrages darstellte. Dabei darf zunächst nicht übersehen werden, daß die verschiedenen Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, die Artikel 39 nennt, untrennbar miteinander verbunden sind. Die Frage, ob eine in Verfolg dieser Politik getroffene Maßnahme mit diesen Zielen vereinbar ist, läßt sich nicht dadurch beurteilen, daß die Maßnahme nur mit einer der genannten Zielsetzungen allein verglichen wird. Wie der Gerichtshof in der ersten *Balkan*-Sache (Randnummer 24 des Urteils) entschieden hat, müssen die Gemeinschaftsorgane bei der Verfolgung dieser Ziele ständig jenen Ausgleich sicherstellen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen erforderlich machen können. Zweitens ließe sich, selbst wenn man — was nicht möglich ist — nur Ziel (b) als Maßstab heranziehen wollte, eine einzige in Erfüllung der gemeinsamen Agrarpolitik ergangene Maßnahme wie die Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen nicht isoliert mit Bezug auf diese Zielsetzung beurteilen. Zu beurteilen wäre dann der ganze in Erfüllung dieser Agrarpolitik ergangene Maßnahmenkatalog, und zwar einschließlich solcher Maßnahmen, die eine Erhöhung der Einkünfte der Landwirte bewirken, nicht zuletzt Abschöpfungen bei der Einfuhr und Erstattungen bei der Ausfuhr. Wenn Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b „eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen" gewährleisten will, so kann dies nur eine Einkommenserhöhung über das Niveau hinaus bedeuten, das ohne Geltung des Vertrages bestehen würde. Es kann keine Einkommenssteigerung über das hinaus bedeuten, was sie bei Zusammenrechnung aller Vorteile aus dem Vertrag, jedoch ohne Einbeziehung der Währungsausgleichsbeträge, erhalten würden. Wenn die Vorschrift weiter „der landwirtschaftlichen Bevölkerung" eine „angemessene Lebenshaltung" verschaffen will, so verweist sie auf ein politisches Konzept, über dessen Bedeutung der Rat zu befinden hat, stellt jedoch (jedenfalls solange keine offensichtliche Unbilligkeit vorliegt) keinen Rechtsgrundsatz dar, der einem Urteil des Gerichtshofes zugrunde gelegt werden könnte.

Ich glaube auch nicht, daß die Bezugnahme auf den Vorschlag der Kommission vom 5. November 1976 der Sache der Klägerin dienlich sein kann. Wie die Kommission selbst uns vortrug, und wie sich schon eindeutig aus dem Wortlaut des Vorschlags ergibt, war die Kommission bei der Unterbreitung des Vorschlags von der Sorge getragen, daß sich das System der Währungsausgleichsbeträge infolge der Beibehaltung ungeeigneter repräsentativer Kurse für die Währungen einiger Mitgliedstaaten von seinem ursprünglichen Zweck entfernen und zu Störungen im Funktionieren des Gemeinsamen Marktes führen könnte. Vielleicht hat der Gerichtshof eines Tages über die rechtlichen Folgen einer solchen Situation zu erkennen. Im vorliegenden Fall gab es jedoch nicht den geringsten Hinweis darauf, daß der repräsentative Kurs des französischen Franken zu irgendeinem Zeitpunkt seit dem 25. März 1976 ein unangemessenes Niveau erreicht hätte.

Nach alledem bin ich der Ansicht, daß die in dieser Rechtssache aufgeworfenen Fragen nichts ergeben haben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 652/76 in Frage stellen könnte.

Falls Sie meine Ansicht teilen, könnte Ihre Entscheidung eine der beiden folgenden Formen annehmen. Entweder könnte sie detaillierte Antworten auf

die Vorlagefragen des Tribunal d'instance geben, oder entsprechend dem Beispiel, das der Gerichtshof in ähnlichen Fällen in den beiden *Balkan*-Sachen gegeben hat — und dahin geht mein Vorschlag —, lediglich feststellen, daß die Prüfung dieser Fragen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung beeinträchtigen könnte.