Kosten

15 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof (VI. Senat) gemäß dessen Beschluß vom 8. Juli 1974 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung der gestellten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 849/70 der Kommission vom 11. Mai 1970 zur Änderung der Verordnungen Nr. 1403/69 und 1404/69 hinsichtlich der Denaturierung von Weichweizen berühren könnte.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco

Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. März 1975.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 26. FEBRUAR 1975 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In den von dem deutschen Verwaltungsgericht vorgelegten Fragen wird das Problem angesprochen, ob die Verordnung (EWG) Nr. 849/70 der Kommission vom 11. Mai 1970 gültig war, soweit darin die Erhöhung der Denaturierungsprämie für Weichweizen mit über 77

1 — Aus dem Italienischen übersetzt

kg/hl Eigengewicht beseitigt wurde, die durch die Verordnung (EWG) der Kommission Nr. 1403/69 vom 18. Juli 1969 eingeführt worden war. Es geht darum festzustellen, ob die Verordnung Nr. 849/70

a) wegen nicht ausreichender Begründung oder
b) wegen Nichtvorliegens der rechtlichen Voraussetzungen

ungültig war

und ob

im Falle der Verneinung ihre ersten beiden Artikel jedenfalls insoweit unwirksam waren, als sie auch den Weichweizen erfaßten, der von dem Denaturierer schon vor Inkrafttreten dieser Verordnung eingekauft worden war.

In einer Zeit wie der heutigen, die durch eine Getreideknappheit auf dem Weltmarkt gekennzeichnet ist, setzt sich ein Unternehmen, das die Beseitigung einer Zusatzprämie beanstandet, die als Anreiz dazu dient, Weizen für andere Zwecke als für die menschliche Ernährung zu verwenden, der Gefahr aus, eine spontane negative Reaktion hervorzurufen. Doch dürfen wir nicht vergessen, daß der Anspruch, den die Firma Deuka in dem vor dem deutschen Richter anhängigen Rechtsstreit geltend macht, an das Getreidewirtschaftsjahr 1969/70 anknüpft, das heißt einen Zeitraum, der sich bestimmt noch nicht durch eine Getreideknappheit auf dem Weltmarkt auszeichnete. Dies folgt auch daraus, daß der Mechanismus der Denaturierungsprämien für Getreide noch nach den Ereignissen, die den vor dem staatlichen Richter schwebenden Rechtsstreit auslösten, fortbestand und angewandt wurde.

Bevor ich auf die Vorlagefragen des deutschen Richters eingehe, will ich kurz die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Denaturierung von Getreide skizzieren, die in diesem Verfahren eine Rolle spielen.

Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide eröffnete die Möglichkeit, eine Denaturierungsprämie für Weichweizen zu gewähren; die hierfür geltenden Grundregeln wurden in der Verordnung Nr. 172/67/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 aufgestellt. In der ersten Begründungserwägung dieser Verordnung wird zum Ausdruck gebracht, die Denaturierungsmethoden müßten genügend wirksam sein, um zu verhindern, daß denaturiertes Getreide zur Verwendung für die menschliche Ernährung erneut auf den Markt gebracht werde. Der Sinn der Denaturierung ist es nämlich, den Markt zu stützen, indem ein Teil der Erzeugnisse, die keinen natürlichen Absatz finden, dem normalen Verwendungszweck entzogen wird. In dem uns beschäftigenden Fall ist das Getreide, das für den menschlichen Verbrauch ungeeignet gemacht wird, normalerweise zur Futtermittelherstellung bestimmt.

Nach Artikel 5 der genannten Verordnung ist die Denaturierungsprämie in einer Höhe festzusetzen, die eine Störung der Märkte für Gerste und Mais ausschließt. Laut Artikel 5 der Verordnung Nr. 242/67 der Kommission vom 30. Juni 1967 mit Durchführungsbestimmungen zu den Vorschriften über die Denaturierung von Weichweizen und Roggen setzt sich die Denaturierungsprämie aus einem Teilbetrag, der den Unterschied zwischen den Preisen für Weichweizen und Gerste berücksichtigt, und einem weiteren Teilbetrag, der darüber hinaus den technischen Kosten der Denaturierung Rechnung trägt, zusammen.

Angesichts der Kosten, die es für die Allgemeinheit mit sich bringt, darf von diesem Instrument der Marktstützung verständlicherweise nur insoweit Gebrauch gemacht werden, als es zur Erreichung des Gesetzeszweckes unbedingt notwendig ist. Die fragliche Regelung beschränkt die Prämiengewährung auf solches Getreide, das bestimmten Qualitätsanforderungen entspricht (Art. 2 der Ver-

ordnung Nr. 242/67). Außerdem verringert sich gemäß Artikel 5 Absatz 2 die Prämie für Weizen mit einem niedrigeren Eigengewicht als dem für die Standardqualität festgesetzten. Maßnahmen zur globalen mengenmäßigen Beschränkung sind dagegen nicht vorgesehen. Um einen Anspruch auf die Prämie zu begründen, muß die Denaturierung indes gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 172/67 mit Einverständnis der Interventionsstelle und unter deren Kontrolle erfolgen.

Der Gemeinschaftsgesetzgeber nahm sich auch des Interessenschutzes derjenigen Unternehmen an, die Denaturierungsgeschäfte durchführen. Der dritten Begründungserwägung der letztgenannten Ratsverordnung zufolge muß nämlich das Bestehen der Prämie etwaigen Begünstigten zu Beginn des Wirtschaftsjahres bekannt sein, damit sie für eine zweckmäßige Verwendung des denaturierten Weichweizens Vorkehrungen treffen können. Folgerichtig bestimmt Artikel 4 Absatz 1 dieser Verordnung, daß die Prämie vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres für dessen Dauer festgesetzt wird.

Die in Artikel 4 angedeutete Möglichkeit, den Prämienbetrag zu verändern, betrifft einerseits die Festsetzung einer je nach Jahreszeit unterschiedlichen Grundprämie (vgl. z. B. die Kommissionsverordnung Nr. 957/68 vom 12. 7. 1968), andererseits die etwaige Festsetzung von Prämienzu- oder -abschlägen entsprechend den jeweiligen Qualitätsmerkmalen der verschiedenen Weichweizenarten. Die Kommission machte von der letzteren Möglichkeit mittels Verordnungen Nr. 956/68 vom 12. Juli 1968 und 1403/69 vom 18. Juli 1969 Gebrauch. Hiernach wird die Denaturierungsprämie durch die Anwendung bestimmter Prozentsätze auf den Grundinterventionspreis, der zu Beginn des Wirtschaftsjahres für Weichweizen gilt, erhöht, wenn der zu denaturierende Weichweizen ein höheres Eigengewicht als 77 kg/hl aufweist.

Um für die Zukunft den Getreideabsatz auf dem Binnenmarkt ganz allgemein zu erleichtern, führte die Kommission mit der Verordnung Nr. 1404/69 darüber hinaus noch einen weiteren Anreiz für die Denaturierung ein, indem sie den ersten für die Prämienberechnung in Betracht kommenden Teilbetrag um einen festen Betrag von 2,50 Rechnungseinheiten erhöhte und damit für die Zwecke der Prämienberechnung den Unterschied zwischen den Preisen für Weichweizen und Gerste künstlich vergrößerte.

Durch Verordnung Nr. 1583/69 vom 8. August 1969 erhöhte die Kommission schließlich wegen des Umfanges der Bestände und der Schwierigkeiten bei der Einlagerung den Prämienbetrag um weitere 2 Rechnungseinheiten.

2. Die Verordnung Nr. 172/67 war indes insoweit lückenhaft, als sie die Möglichkeit einer Prämienänderung während des Wirtschaftsjahres nicht vorsah. Die Erfahrung lehrte, daß die fehlende Möglichkeit der Prämienänderung während des Wirtschaftsjahres bei einer erheblichen Veränderung der für die Festsetzung der Prämie verwendeten Faktoren dazu führte, das Interesse der Unternehmer an einer Denaturierung zu vermindern oder zu steigern. Dadurch drohte das Marktgleichgewicht gestört zu werden, insbesondere wenn die Interventionsstellen Gefahr liefen, infolge der Lage auf dem Getreidemarkt umfangreiche Mengen ankaufen zu müssen. Aus diesen Erwägungen hielt es der Rat ausweislich der Verordnung Nr. 644/68 vom 29. Mai 1968 für angebracht, trotz der anerkannten Notwendigkeit, den Prämienbetrag vor Beginn des Wirtschaftsjahres bekanntzugeben, eine Abänderung für den Fall zu gestatten, daß das Marktgleichgewicht aus den oben angegebenen Gründen erschüttert zu werden drohte. Infolgedessen ergänzte er Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 172/67 durch die Vorschrift, die Prämie könne im Laufe des Wirtschaftsjahres geändert werden, „falls auf dem gemeinschaftlichen Getreidemarkt eine Störung droht".

In ihrer Verordnung Nr. 849/70 vom 11. Mai 1970, um deren Gültigkeit vorliegend gestritten wird, machte die Kommission von dieser Möglichkeit Gebrauch. In der Erwägung, daß die seinerzeit auf dem Markt für Brotgetreide herrschenden Bedingungen, insbesondere die zufriedenstellende Entwicklung beim Absatz von überschüssigem Weichweizen mit einem hohen Eigengewicht, Marktstörungen hervorzurufen drohten, wenn der durch die Denaturierung geschaffene Anreiz bestehenblieb, beseitigte die Kommission durch diese Verordnung die in Artikel 4 Absatz 2 der vorerwähnten Verordnung Nr. 1403/69 vorgesehene Erhöhung der Denaturierungsprämie für Weichweizen mit einem höheren Eigengewicht als 77 kg/hl, während sie die übrigen in den Verordnungen Nr. 1404/69 und 1583/69 vorgesehenen allgemeinen Zuschläge unberührt ließ.

3. Das durch die Ratsverordnungen Nr. 172/67 und 644/68 geschaffene System dient in erster Linie dem öffentlichen Interesse am reibungslosen Funktionieren des Getreidemarktes, doch wird gleichzeitig der Versuch unternommen, das öffentliche Interesse mit dem Privatinteresse der Unternehmen in Einklang zu bringen, denen grundsätzlich an einer gewissen Stabilität der bestehenden Regelung und vor allem an der Beibehaltung der für die Denaturierung von Getreide festgesetzten Prämien während des gesamten Wirtschaftsjahres gelegen ist. Die Tatsache jedoch, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber für den Getreidesektor keine vergleichbare Regelung wie bei der Denaturierung von Zucker traf, bei der für die Dauer eines Jahres eine Denaturierungsprämie in unveränderlicher Höhe garantiert wird, deutet darauf hin, daß der Gesetzgeber auf dem Getreidesektor im Unterschied zum Zuckersektor aufgrund wirtschafts- und marktpolitischer Erwägungen, über die zu befinden der Gerichtshof nicht berufen ist, das Privatinteresse dem öffentlichen Interesse eindeutiger und entschiedener als auf dem Zuckersektor unterordnen wollte. Den Gemeinschaftsbehörden sollte die Befugnis zur Änderung des Prämienbetrages für die Denaturierung von Weichweizen während des laufenden Wirtschaftsjahres vorbehalten bleiben; außerdem sollte von vornherein die Möglichkeit abgeschnitten werden, den einzelnen Unternehmen für ihre jährlichen Denaturierungsprogramme verbindliche Zusicherungen zu machen.

Auch ohne daß ihnen die zu Beginn des Wirtschaftsjahres festgesetzten Prämien für die Denaturierung von Getreide rechtlich garantiert sind, genießen die Unternehmer, die ihr Marktverhalten an diesen Prämien ausrichten, gleichwohl Schutz vor willkürlichen Änderungen, denn zu den Grundforderungen eines auf Rechtsstaatlichkeitsgrundsätzen aufbauenden Systems gehört es, daß die Kommission von ihrer Befugnis zur Änderung der Prämienhöhe im Laufe des Wirtschaftsjahres nur bei einer Veränderung der Faktoren Gebrauch macht, nach denen sich die Prämienhöhe bestimmt. Zudem reicht nicht jede beliebige Veränderung aus; vielmehr muß es sich um eine spürbare Veränderung handeln, die das Marktgleichgewicht gefährdet. Dieser Fall kann insbesondere eintreten, wenn die Lage auf dem Getreidemarkt die Interventionsstellen zu bedeutenden Käufen zwingt. Hierin liegt, wie wir gesehen haben, im Lichte der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 644/68 betrachtet, die Bedeutung der durch die Ratsverordnung Nr. 644/68 eingeführten Vorschrift, durch die Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 172/67 ergänzt wurde.

Wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 644/68 ausdrücklich auf diesen Fall Bezug nahm, dann zeigt dies, daß ihm bei der Eröffnung der Möglichkeit, während des Wirtschaftsjahres Änderungen vorzunehmen, vor allem eine durch Überschüsse gekennzeichnete Lage und mithin eine Prämienänderung nach oben vorschwebte. Dieser Umstand schloß aber sicherlich nicht die Anwendbarkeit der Verordnung auch auf den umgekehrten Fall aus. Eher diente er einer begriffli-

chen Klärung der Wendung „falls auf dem gemeinschaftlichen Getreidemarkt eine Störung droht", von deren Eintritt die Ratsverordnung Nr. 644/68 die Möglichkeit einer Prämienänderung während des Wirtschaftsjahres abhängig machte.

Diesem Begriff kann durchaus eine unterschiedliche Bedeutung zukommen, je nachdem, ob die Lage durch größere Überschüsse oder dadurch gekennzeichnet ist, daß die Absatzschwierigkeiten weggefallen sind, welche die Einführung oder Erhöhung der Prämie gerechtfertigt hatten.

Im ersten Falle, also im Falle einer etwaigen Erhöhung der Denaturierungsprämie im Laufe des Wirtschaftsjahres, hielt es der Gemeinschaftsgesetzgeber, der angesichts der damaligen Marktlage in erster Linie diese Sachverhaltsgestaltung vor Augen hatte, verständlicherweise für angebracht, mit der Umsicht vorzugehen, die geboten ist, wenn eine Vermehrung der öffentlichen Ausgaben in Frage steht und die finanzierte Tätigkeit überdies zu einer Wertminderung der bearbeiteten Waren führt.

Anders liegen die Dinge im zweiten Falle: Geht man davon aus, daß die Denaturierung von Weizen mit der damit verbundenen neuen Zweckbestimmung gegenüber dem normalen Verwendungszweck eine wirtschaftlich an sich widersinnige Tätigkeit darstellt, die sich nur rechtfertigen läßt, soweit sie erforderlich ist, um größere Übel abzuwenden, die bei einem Überangebot dieses Erzeugnisses auf dem Markt eintreten können, so lautet die Schlußfolgerung, daß nach dem Wegfall der zur Rechtfertigung dienenden tatsächlichen Voraussetzungen eine Störung des Marktes und eine Beeinträchtigung seiner Funktionsmechanismen zu besorgen wäre, wenn weiterhin Anreize für die Denaturierung geboten würden. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf den durch die Denaturierung verursachten, überflüssig gewordenen Kostenaufwand, sondern in noch stärkerem Maße unter dem Gesichtspunkt, daß das Erzeugnis in seinem Handelswert vermindert und seiner natürlichen Zweckbestimmung entfremdet wird.

4. Wenden wir uns nun der Untersuchung der vom deutschen Richter vorgelegten Fragen zu.

Die erste geht dahin, ob die Verordnung Nr. 849/70 der Kommission vom 11. Mai 1970 ausreichend begründet ist.

Da sich aus dem Urteil des Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen 21 bis 24/72 (International Fruit Company — Slg. 1972, 1226, Randnummern 4 bis 6) ableiten läßt, daß der Gültigkeitsprüfung, um die der Gerichtshof auf Grund eines Vorabentscheidungsersuchens angegangen werden kann, nach Inhalt und Umfang grundsätzlich keine engeren Grenzen gezogen sind als im Falle einer Nichtigkeitsklage, mit der die Rechtmäßigkeit eines Aktes der Gemeinschaftsexekutive zur Prüfung gestellt wird, spricht nichts dafür, unterschiedliche Anforderungen an die Begründung zu stellen, je nachdem, ob eine Maßnahme einer Gültigkeitskontrolle im Sinne des Artikels 177 oder einer Rechtmäßigkeitskontrolle im Sinne des Artikels 173 des Vertrages unterzogen wird.

Insoweit bedeutsam ist allein die Unterscheidung zwischen einer individuellen Regelung einerseits und einer generellen normativen Regelung andererseits. Ihrer Rechtsprechung zufolge sind an die Begründung eines Normativaktes weniger strenge Anforderungen zu stellen als an die Begründung einer individuellen Entscheidung. Bei einem Rechtsakt, der sich in ein ganzes Normensystem einfügt, genügt es insbesondere, wenn die Begründung, mag sie für sich allein auch nicht erschöpfend sein, durch früher ergangene Normativakte aufgehellt wird, deren Kenntnis bei den auf dem fraglichen Spezialsektor tätigen Unternehmern vorausgesetzt werden kann.

Laut Urteil in der Rechtssache 5/67 (W. Beus GmbH — Slg. 1968, 144) hängt der

Umfang der in Artikel 190 des Vertrages festgelegten Begründungspflicht von der Rechtsnatur der in Betracht kommenden Maßnahme ab. Handelt es sich um eine Verordnung, das heißt um einen Rechtsakt allgemeiner Geltung, so kann sich deren Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage zu skizzieren, die zum Erlaß der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen. Dagegen kann nicht verlangt werden, daß die mitunter zahlreichen und verwickelten tatsächlichen Umstände im einzelnen aufgeführt werden, die zum Erlaß der Verordnung Veranlassung gegeben haben, und noch weniger, daß diese Umstände mehr oder weniger vollständig gewürdigt werden. Dies wird bestätigt durch das Urteil in der Rechtssache 80/72 (Koninklijke Lassiefabrieken — Slg. 1973, 652).

Die Gründe für die Aufhebung der Prämienerhöhung finden sich in der ersten und zweiten Begründungserwägung der fraglichen Verordnung.

In der ersten Begründungserwägung nennt die Kommission die Vorschrift, die die Möglichkeit einer Änderung der Denaturierungsprämie während des Wirtschaftsjahres eröffnete, in der zweiten Begründungserwägung legt sie dar, die seinerzeit auf dem Markt für Brotgetreide bestehenden Bedingungen, insbesondere die zufriedenstellende Entwicklung beim Absatz von überschüssigem Weichweizen mit einem hohen Eigengewicht, drohten Störungen auf dem Markt dieser Getreideart hervorzurufen, falls der Zuschlag zur Denaturierungsprämie beibehalten werde.

Wie sich den in diesem Verfahren abgegebenen Erklärungen entnehmen läßt, bestand infolge dieser Entwicklung nicht mehr die Gefahr, daß den Interventionsstellen große Mengen Weichweizen mit einem hohen Eigengewicht zum Kauf angeboten wurden. Gerade diese Gefahr aber war, wie der Prozeßbevollmächtigte der Firma Deuka selbst betont hat, der Anlaß für die Einführung des Qualitätszuschlages zur Prämie bei dieser Getreideart. Einige Mühlen sollen geradezu in Versorgungsschwierigkeiten geraten sein.

Im Lichte dieser Erläuterungen reicht die Bezugnahme der Verordnung auf die günstige Absatzentwicklung in der Gemeinschaft zur Erklärung dafür aus, daß die tatsächlichen Voraussetzungen entfallen waren, die die Kommission dazu bewogen hatten, den in Rede stehenden Zuschlag einzuführen.

Da diese Prämienanhebung lediglich dazu dient, einer ungewöhnlichen Lage Herr zu werden, bewirkt der Wegfall der Gefahr, die den Anlaß hierfür geboten hat, daß die Kommission das Erzeugnis im Falle einer Weitergewährung des Zuschlages möglicherweise der gewöhnlichen Zweckbestimmung entfremdet, der es bei natürlichem Marktverlauf zugeführt werden sollte, sofern nicht besondere Absatzschwierigkeiten dem entgegenstehen. Einem gesunden Menschen Arzneien zu verordnen ist von Übel. Normalisiert sich der Absatz eines Erzeugnisses, so stellt die Begründung, im Falle einer unveränderten Beibehaltung der Denaturierungsprämie drohe die Gefahr von Störungen, auf die in der Verordnung Nr. 644/68 des Rates abgestellt wird, für sich allein eine ausreichende Rechtfertigung dar, weil der Grund für die getroffene Maßnahme gerade in der festgestellten günstigen Absatzentwicklung liegt.

Dies genügt, um die erste Vorlagefrage des deutschen Richters zur Begründung der Verordnung Nr. 849/70 der Kommission zu verneinen.

5. Zur Frage des tatsächlichen Vorliegens einer drohenden Störung, von der Artikel 1 der Verordnung Nr. 644/68 des Rates die Änderung der Denaturierungsprämie während des Wirtschaftsjahres abhängig machte, hat die Firma Deuka vorgetragen, diese Voraussetzung wäre vorliegend nur dann gegeben gewesen, wenn sich für das fragliche Erzeugnis generelle Versorgungsschwierigkeiten in

der gesamten Gemeinschaft hätten feststellen lassen; dies sei jedoch einerseits wegen des Umfangs der bei den Interventionsstellen vorhandenen Vorräte und der dadurch möglichen ausreichenden Versorgung bis zum Ende des laufenden Wirtschaftsjahres und andererseits wegen der Substituierbarkeit des Weichweizens von hohem Eigengewicht durch Weichweizen von durchschnittlichem Eigengewicht bei der Deckung des Bedarfs der Mühlenindustrie nicht der Fall gewesen.

Diese Behauptungen mögen den wirtschaftlichen Tatsachen entsprechen, doch sind sie gleichwohl nicht geeignet, das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzung auszuschließen, von deren Erfüllung die Prämienänderung abhängt. Denn unwiderlegt bleibt die günstige Absatzentwicklung bei dem fraglichen Erzeugnis, die, wie wir gesehen haben, ausreicht, um eine Verringerung der Prämie zu rechtfertigen. Die Versorgungsschwierigkeiten waren kein Beweis dafür, daß von der Prämie Störungen ausgingen, sondern belegten ganz im Gegenteil daß die Ursachen nicht mehr vorlagen, die eine Prämienerhöhung gerechtfertigt hatten.

Angesichts der Schranken, die sich ihrer Rechtsprechung zufolge die Gerichte aufzuerlegen haben, wenn sie die Ausübung der Befugnisse kontrollieren, die der Gemeinschaftsexekutive bei der Beurteilung komplizierter wirtschaftlicher Tatbestände im Lichte der von der Gemeinschaft verfolgten politischen Ziele zustehen (Urteil 57/72, Westzucker – Slg. 1973, 340, Randnummer 14), geben die tatsächlichen und rechtlichen Ausführungen der Firma Deuka nichts dafür her, daß der zur Prüfung gestellten Verordnung mangels der von der Kommission behaupteten drohenden Störung ein Fehler anhaftet, der zu ihrer Ungültigkeit führt.

6. Zur letzten Vorlagefrage des nationalen Richters darf ich anmerken, daß ich in den Darlegungen der Kommission vergeblich eine Erklärung dafür suche, weshalb die Prämienvergünstigung auch bei demjenigen Getreide zurückgenommen werden mußte, das in Erfüllung vor Erlaß der Verordnung eingegangener Verpflichtungen bereits zur Denaturierung bestimmt war, zumal davon ausgegangen werden kann, daß insoweit eine Einverständniserklärung der zuständigen Interventionsstelle gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 172/67 des Rates vorlag. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern Marktstörungen von der Beibehaltung der fraglichen Vergünstigung für die Mengen auszugehen drohten, für die bereits formelle Verpflichtungen übernommen worden waren, so daß sie bei normalem Gang der Dinge nicht zu einem anderen als dem ihnen zugedachten Verwendungszweck auf den Markt zurückgeleitet werden konnten. Der vorliegende Sachverhalt gibt, beiläufig bemerkt, nichts dafür her, daß die Firma Deuka während der fraglichen Zeit ungewöhnlich große Mengen des betreffenden Erzeugnisses der Denaturierung zuzuführen beabsichtigte. Getreu dem Grundsatz, daß das eingesetzte Mittel nicht weiter gehen darf, als der Zweck dies erfordert, und daß die einer Einzelperson auferlegte Belastung in angemessenem Verhältnis zu dem sich daraus für die Allgemeinheit ergebenden Nutzen stehen muß, kann die fragliche Verordnung mithin nicht auf Weichweizen von hohem Eigengewicht anwendbar sein, der in Erfüllung vor Erlaß der Verordnung ordnungsgemäß eingegangener bindender Verpflichtungen nach Inkrafttreten der Verordnung denaturiert wurde.

Ferner verlangt das Gebot der Rechtssicherheit, das im Wirtschaftsleben angesichts der mit jeglicher wirtschaftlichen Tätigkeit verbundenen Pflichten und Lasten Geltung beansprucht, daß von der Änderung einer Marktregelung, die mit Bezug auf bestimmte Geschäfte den Wegfall von Vergünstigungen oder stärkere Belastungen bewirkt, geschäftliche Tätigkeiten ausgenommen bleiben, die sich in der Erfüllung unter der Geltung der günstigeren Regelung eingegangener Verbindlichkeiten erschöpfen, es sei denn, die Zielsetzung der neuen Regelung

steht dem entgegen. Mit Rücksicht auf das Erfordernis, die Zielverwirklichung der neuen Regelung sicherzustellen, und in Anbetracht der Besonderheiten des Lizenzsystems bei der Denaturierung von Zucker haben Sie im Urteil in der Rechtssache 57/72 (Westzucker — Slg. 1973, 342) keine Einwände gegen das Fehlen von Übergangsmaßnahmen zugunsten der Unternehmen erhoben, die bereits Verbindlichkeiten übernommen hatten, ohne daß ihnen für die zur Erfüllung dieser Verbindlichkeiten notwendigen Zuckermengen Bescheide über die Vorausfestsetzung der Prämie erteilt worden waren.

Diese Gedankengänge lassen sich auf unseren Fall nicht übertragen.

Im übrigen hat die Kommission bereits mehrfach auf dem Gebiet der Währungsausgleichsbeträge dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung getragen und Übergangsbestimmungen erlassen, durch die Verträge, die vor einem bestimmten Datum abgeschlossen worden waren, auch bei späterer Abwicklung von der belastenden Neuregelung ausgenommen wurden (beispielshalber sei verwiesen auf die Artikel 4 der Verordnungen Nr. 1013/71 vom 17. April 1971, ABl. L 110, S. 8, und 2887/71 vom 30. Dezember 1971, ABl. L 288, S. 57, sowie, aus jüngster Zeit, auf Artikel 2 der Verordnung Nr. 2966/74 vom 25. November 1974, ABl. L 316, S. 5).

In Ermangelung ähnlicher Übergangsbestimmungen ist im vorliegenden Falle auf den Tag des Erlasses der Verordnung zur Beseitigung des Zuschlages abzustellen. Dies muß zumindest dann gelten, wenn das Unternehmen, das später die Denaturierung in Erfüllung früher eingegangener Verpflichtungen vornahm, vor jenem Tage der Interventionsstelle gegenüber die für diese Denaturierung in Artikel 7 der Verordnung Nr. 172/67 des Rates vorgeschriebenen Formalitäten erledigt hatte. Denn hierdurch erwarb es einen Anspruch auf die Prämie in der durch die seinerzeit geltende Regelung festgesetzten Höhe. Ebenso wie das Gebot der Rechtssicherheit verlangt die Wahrung wohlerworbener Rechte, die zur Prüfung stehende Verordnung in derartigen Fällen nicht anzuwenden.

Der Hinweis des Gerichtshofes auf den allgemein anerkannten Grundsatz, daß „Gesetzesänderungen, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist, auf die künftigen Wirkungen unter dem alten Recht entstandener Sachverhalte anwendbar [sind]" (Urteil 1/73, Westzucker — Slg. 1973, 729, Randnummer 5; Urteil 143/73, Sopad — Slg. 1973, 1441, Randnummer 8), bezog sich auf die Anwendung einer neuen, den Unternehmen günstigeren Norm und ist sicherlich nicht geeignet, der hier vorgeschlagenen Lösung für den Fall einer neuen weniger günstigen Regelung den Boden zu entziehen, bei der die Wahrung eines wohlerworbenen Rechtes eine Rolle spielt.

Im Ergebnis also rechtfertigten meines Erachtens die öffentlichen Interessen zwar die Entscheidung, in Zukunft die Zahlung einer Prämie einzustellen, die keinerlei Bedeutung mehr hatte und daher lediglich einen Anreiz zu unwirtschaftlichen Verhaltensweisen bieten konnte, nicht aber rechtfertigten sie, soweit subjektive Rechte begründet waren, eine Prämie wegfallen zu lassen, deren Zahlung aufgrund einer Verordnung zugesichert war, die seinerzeit Geltung besaß und erst abgeändert wurde, nachdem die Unternehmen gegenüber ihren Kunden und den Interventionsstellen Verpflichtungen eingegangen waren.