3. Die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission findet auf Lagerverträge Anwendung, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2498/74 des Rates für zu diesem Zeitpunkt, also am 7. Oktober 1974, noch nicht ordnungsgemäß ausgelagerte Buttermengen abgeschlossen worden sind.
4. Die Begründung eines Rechtsetzungsaktes kann sich nicht nur aus seinem Wortlaut, sondern auch aus der Gesamtheit der rechtlichen Regelung des betreffenden Bereichs ergeben.
5. Die Verordnung Nr. 2517/74 ist gültig.

In der Rechtssache 92/77

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom irischen High Court in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

AN BORD BAINNE CO-OPERATIVE LIMITED

gegen

LANDWIRTSCHAFTSMINISTER

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit bestimmter Vorschriften der Verordnungen Nr. 685/69 und Nr. 2517/74 der Kommission über die private Lagerhaltung von Butter und Rahm

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco, der Richter A. M. Donner und A. O'Keeffe,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, das Verfahren und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Die Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch- und Milcherzeugnisse (ABl. 1968, L 148, S. 13) führt in Artikel 6 Absatz 2 im Rahmen der Interventionsregelung ein System von Beihilfen für die private Lagerhaltung von Butter und Rahm, die in der Gemeinschaft hergestellt werden, ein.

Die Beihilfe wird gewährt für auf Kosten des Erzeugers gelagerte Mengen Butter, die während eines beschränkten, unmittelbar dem Beginn der Lagerung vorangehenden Zeitraums hergestellt worden ist. Sie soll im wesentlichen saisonale Preisschwankungen ausgleichen und eine vorübergehende Herausnahme der Ware aus dem Markt ermöglichen.

In der Verordnung Nr. 985/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm (ABl., L 169, S. 1) heißt es in der neunten Begründungserwägung: „Im Interesse der Einheitlichkeit des Systems in der Gemeinschaft müssen ein nach gemeinschaftlichen Bedingungen aufgestellter Lagervertrag und ein einheitliches Verfahren zur Berechnung des Beihilfenbetrags nach Maßgabe der Lagerkosten und der Marktentwicklung vorgesehen werden." Die Interventionsstelle ist gehalten, mit all denjenigen Interessenten einen solchen Vertrag abzuschließen, bei denen zu erwarten ist, daß sie die Vertragsbedingungen erfüllen. Diese Bedingungen werden im einzelnen von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegt und als Standardbedingungen den einzelnen Verträgen beigefügt. Jedoch müssen sie aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften eine bestimmte Anzahl von Bestimmungen enthalten.

Der Betrag der Beihilfe wird für die Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Lagerkosten und der voraussichtlichen Entwicklung der Preise für frische Butter und für Lagerbutter festgesetzt. Er wird durch mehrere Faktoren bestimmt, die in Artikel 24 der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission (ABl. 1969, L 90, S. 12) in der Fassung der Verordnung Nr. 658/74 der Kommission (ABl. 1974, L 80, S. 3) niedergelegt sind.

Die Verordnung Nr. 685/69 ergänzt in ihrem Artikel 27, daß für die Berechnung der Beihilfe für die Lagerung von Rahm die Rahmmengen in „Buttervergleichswerte" umgewandelt werden, wobei die in dem Rahm enthaltene Fettmenge mit 1,25 multipliziert wird.

In derselben Verordnung ist in Artikel 26 vorgesehen, daß die Beihilfe zur privaten Lagerhaltung nur gewährt werden kann, wenn die Lagerdauer mindestens vier Monate beträgt; nach Artikel 28 beginnt mit Ausnahme des Wirtschaftsjahres 1968/69 die Einlagerungszeit am 1. April und endet am 30. September des gleichen Jahres, während die Auslagerungszeit am 1. November beginnt und am 31. März des nächsten Jahres endet. Artikel 29 schließlich, der in seiner ursprünglichen Fassung den Fall

einer Erhöhung der Beihilfe wegen einer Verminderung der Ankaufspreise für Butter regelte, sah in der durch die Verordnungen der Kommission Nr. 880/69 (ABl. 1969, L 114, S. 11), Nr. 1064/69 (ABl. 1969, L 139, S. 13) und Nr. 603/70 (ABl. 1970, L 72, S. 62) geänderten Fassung folgende Regelung vor:

„Für den Fall einer Veränderung der Ankaufspreise der Butter durch die Interventionsstellen wird die in Artikel 24 genannte Beihilfe für die Buttermengen und die in Buttervergleichseinheiten ausgedrückten Rahmmengen, die Gegenstand eines Lagervertrags gewesen sind, vor dem Datum der Anwendung der Änderung des Ankaufspreises eingelagert wurden und zum Zeitpunkt der Preisänderung noch auf Lager sind,

a) um den Betrag der etwaigen Verminderung des Ankaufspreises erhöht,

b) um den Betrag der etwaigen Erhöhung des Ankaufspreises vermindert."

Diese Fassung wurde anschließend durch die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission vom 3. Oktober 1974 (ABl. 1974, L 269, S. 24) durch folgende Untersätze ergänzt:

„Überschreitet der Betrag der Erhöhung des Ankaufspreises den Betrag der Beihilfe, so wird keine Beihilfe gewährt.

Die vorstehenden Untersätze finden auch im Falle einer Änderung des in nationaler Währung ausgedrückten Betrages des von der betreffenden Interventionsstelle angewandten Ankaufspreises der Butter Anwendung."

Diese Verordnung, die am 4. Oktober 1974 verkündet wurde, trat am 1. Oktober 1974 in Kraft.

Durch die Verordnung Nr. 2496/74 des Rates vom 2. Oktober 1974 (ABl. 1974, L 268, S. 1) wurden die (dem „Ankaufspreis" beim Ankauf durch die Interventionstelle entsprechenden) Interventionspreise, die im Landwirtschaftssektor für das Wirtschaftsjahr 1974/75 galten, gegenüber den durch die Verordnung Nr. 663/74 des Rates vom 28. März 1974 (ABl. 1974, L 85, S. 72) festgesetzten Preisen geändert. Was insbesondere die Butter anbelangt, wurde der Interventionspreis für Irland von 163,40 auf 170,43 Rechnungseinheiten pro 100 kg angehoben. Hierdurch erhöhte sich der Interventionspreis für eine englische Tonne Butter von 1 660,14 auf 1 731,57 Rechnungseinheiten. Diese Verordnung trat am 7. Oktober 1977 in Kraft.

2. Für alle Fälle, in denen bei Maßnahmen aufgrund der Agrarpolitik die Währungen der neuen Mitgliedstaaten in eine andere Währung oder in Rechnungseinheiten umzurechnen sind, wird der für diese Umrechnung anzuwendende Kurs durch Gemeinschaftsverordnungen festgelegt.

Die Verordnung Nr. 222/73 des Rates vom 31. Januar 1973 (ABl. 1973, L 27, S. 4) sah vor, daß der für Irland anzuwendende Kurs dem repräsentativen Kurs der Währung dieses Staates entsprach (damals 1 irisches Pfund = 2,1644 RE). Dieser Satz wurde durch die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates vom 2. Oktober 1974 (ABl. 1974, L 268, S. 6) geändert und auf 1,9485 Rechnungseinheiten je Pfund herabgesetzt.

Ebenso wie die vorerwähnte Verordnung Nr. 2496/74 war diese Verordnung vom 7. Oktober 1974 an anwendbar.

3. Die An Bord Bainne Co-operative Ltd ist eine Genossenschaft mit beschränkter Haftpflicht irischen Rechts. Sie befaßt sich mit dem Ankauf, Vertrieb und Verkauf von Milch und Milcherzeugnissen einschließlich Butter und Rahm.

Aufgrund von fünf Verträgen über die private Lagerung mit dem Minister für Landwirschaft und Fischerei — der in Irland die nationale Interventionsstelle für die gemeinsame Agrarpolitik ist — hatte dieses Unternehmen vom 10. Juni 1974

bis zum 5. Februar 1975 bestimmte Mengen Butter und Rahm eingelagert.

Für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens wendet sich das Unternehmen nicht dagegen, daß die aufgrund der vorerwähnten Verträge geschuldeten Beihilfen wegen der Erhöhung des Ankaufspreises der Butter infolge der Verordnung Nr. 2496/74 des Rates vermindert werden, aber es bestreitet, daß in Anbetracht der im konkreten Fall vereinbarten Vertragsklauseln und bei richtiger Auslegung der Verordnung Nr. 2517/74 die Änderung des Umrechnungskurses zwischen dem irischen Pfund und der Rechnungseinheit durch die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates als ein Umstand angesehen werden kann, der eine erneute Erhöhung des Ankaufspreises für Butter und damit eine weitere Verminderung der Beihilfe, welche auf diese Weise im konkreten Fall auf Null zurückgeführt würde, zur Folge hat.

Gestützt auf die Bestimmungen der vorerwähnten Verträge sowie auf die einschlägige gemeinschaftsrechtliche Regelung verlangte das Unternehmen von der Interventionsstelle die Zahlung von 457 475,87 irischen Pfund, d. h. 891 391,70 RE, ausgedrückt in nationaler Währung nach dem neuen Umrechnungskurs des Pfundes, als Beihilfe zur privaten Lagerhaltung.

Die Interventionstelle wies dieses Begehren zurück und erklärte, nach Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung Nr. 685/69 in der Fassung der Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission werde keine Beihilfe gewährt, sofern der Ankaufspreis so weit ansteige, daß er den Betrag der Beihilfe überschreite. Dies ist ihrer Ansicht nach vorliegend der Fall; der Ankaufspreis der Butter für Irland habe sich „in doppelter Weise" erhöht:

— einerseits durch die Änderung seiner in Rechnungseinheiten ausgedrückten Höhe durch die Verordnung Nr. 2496/74

— und andererseits durch die Änderung seiner in irischen Pfund ausgedrückten Höhe entsprechend dem durch die Verordnung Nr. 2498/74 festgelegten repräsentativen Kurs des Pfundes.

4. Die Streitfrage wurde vor dem irischen High Court anhängig, welcher der Ansicht war, die Entscheidung der zwischen den Parteien streitigen Rechtsfragen verlange eine Auslegung vom Gemeinschaftsrecht. Er hat deshalb mit Entscheidung vom 13. Juli 1977 beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„1. Bewirkte die Verordnung (EWG) Nr. 2498/74 des Rates, welche den Umrechnungskurs zwischen dem irischen Pfund und der Rechnungseinheit änderte, daß der ‚Ankaufspreis der Butter' im Sinne von Artikel 29 der Verordnung (EWG) Nr. 685/69 der Kommission in der Fassung von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1064/69 der Kommission sowie von Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 603/70 der Kommission erhöht wurde?

2. Wirkte sich die Verordnung (EWG) Nr. 2498/74 des Rates, falls dies bejaht wird, so aus, daß sie den ‚Ankaufspreis der Butter' a) unabhängig von oder b) aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 2517/74 der Kommission erhöhte?

3. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 2517/74, falls die Verordnung (EWG) Nr. 2498/74 des Rates dahin gehend auszulegen ist, daß sie eine solche Erhöhung des ‚Ankaufspreises der Butter' und eine Verminderung der vom Beklagten an die Klägerin zu zahlenden Beihilfen aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 2517/75 der Kommission bewirkte, gültig und für Verträge der im Anhang III aufgeführten Art, die vor

dem Inkrafttreten der besagten Verordnungen abgeschlossen wurden, bindend?

4. Ist, falls der Beklagte an die Klägerin eine Beihilfe zu zahlen hat, diese Beihilfe insgesamt nach demjenigen repräsentativen Kurs für irische Pfund zu zahlen, der zum Zeitpunkt der Auslagerung galt, oder bezieht sich ein Teil der Beihilfe auf den Zeitraum vor dem 7. Oktober 1974, und ist dieser Teil zu dem repräsentativen Kurs zu zahlen, der vor diesem Zeitpunkt galt?"

5. Eine Ausfertigung des Vorlagebeschlusses ist am 25. Juli 1977 beim Gerichtshof eingegangen.

Die An Bord Bainne Co-operative Ltd, vertreten durch McCann Fitzgerald Roche & Dudley, Solicitors, unterstützt durch Nial Fennelly und Roderick J. O'Hanlon, das Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei, vertreten durch seinen Chief State Solicitor Liam J. Lysaght als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Richard Wainright als Bevollmächtigten, haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts ohne vorherige Beweisaufnahme die mündliche Verhandlung eröffnet und am 9. November 1977 beschlossen, die Rechtssache gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Erste Kammer zu verweisen.

II — Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte schriftliche Erklärungen

A — Die Firma *An Bord Bainne* räumt für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens ein, daß die ihr nach den umstrittenen Verträgen geschuldeten Beihilfen um den Betrag der Erhöhung des Ankaufspreises der Butter durch die Verordnung Nr. 2496/74 des Rates vermindert werden mußten. Sie weist jedoch darauf hin, daß der Ankaufspreis der Butter zulässigerweise während des betreffenden Wirtschaftsjahres nur durch diese Verordnung hätte geändert werden können und daß es für die Behauptung, dieser Preis sei incidenter und mittelbar erneut durch die Verordnung Nr. 2498/74 geändert worden, keine rechtliche Grundlage gebe. Der Begriff „Ankaufspreis" in der Verordnung Nr. 1064/69 beziehe sich nämlich auf den Ankaufspreis der Butter in Rechnungseinheiten, wie er durch einen besonderen Rechtsakt des Rates für jedes Milchwirtschaftsjahr festgelegt werde, vorbehaltlich der Befugnis des Rates zur Änderung des Preises durch einen nach gehöriger Beratung erlassenen Rechtsakt im Laufe des Wirtschaftsjahres, für welches der Preis festgelegt worden sei. Die Verordnung Nr. 2498/74 habe keinen Einfluß auf den Ankaufspreis der Butter: Dieser in Rechnungseinheiten ausgedrückte Preis werde von der Änderung des repräsentativen Umrechnungskurses des irischen Pfundes nicht berührt.

Eine solche Änderung zeige nur an, daß die früheren repräsentativen Umrechnungskurse den derzeitigen wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht mehr entsprächen. In dem Bestreben, in dieser Lage Abhilfe zu schaffen, habe die Verordnung einen neuen repräsentativen Umrechnungskurs vorgesehen, um die neuen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihren Partnern in der Gemeinschaft wieder gleichzustellen.

Ferner seien nur die Gemeinschaftsorgane, nicht aber die nationalen Interventionstellen befugt, den Interventionspreis der Butter zu ändern. Als die erwähnten Verträge abgeschlossen worden seien, habe Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 die Frage einer Ände-

rung des Betrages der Beihilfe nur für den Fall einer Änderung des (in Rechnungseinheiten ausgedrückten) Ankaufspreises der Butter vorgesehen. In diesem Sinne müsse man auch die Bezugnahme auf eine Änderung der Preise in den hier in Betracht kommenden Lagerverträgen verstehen. Zudem ergebe sich aus Artikel 10 Absatz 1 erster Unterabsatz der Verordnung Nr. 985/68, wo klargestellt werde, daß der Betrag der an die Lagerhalter gezahlten Beihilfen „für die Gemeinschaft" festgesetzt werde, daß dieser Betrag überall in der Gemeinschaft derselbe sein müsse. Dies wäre jedoch nicht der Fall, wenn sich der in Betracht kommende Betrag der Beihilfe wegen einer Änderung des repräsentativen Kurses des irischen Pfundes hätte vermindern können.

Abschließend schlägt die Firma An Bord Bainne vor, auf die *erste Frage* wie folgt zu antworten:

„Die Verordnung (EWG) Nr. 2498/74 des Rates bewirkte nicht, daß der ‚Ankaufspreis' der Butter im Sinne von Artikel 29 der Verordnung (EWG) Nr. 685/69 der Kommission in der Fassung von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1064/69 der Kommission sowie von Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 603/70 der Kommission erhöht wurde."

Die Firma An Bord Bainne wendet sich sodann der Untersuchung der *zweiten Frage* zu und bestreitet, daß der Begriff „Ankaufspreis" in den vorerwähnten Verordnungen durch die Verordnung Nr. 2517/74 habe geändert werden können und daß ihm folglich aufgrund dieser Verordnung vom 1. Oktober 1974 an durch die Übernahme der Vorstellung von dem entsprechenden Betrag in nationaler Währung, den der Verkäufer bei der Intervention tatsächlich erhalte, eine neue Bedeutung habe zukommen können.

Der Anspruch des Berechtigten auf Zahlung einer Beihilfe zur Lagerhaltung beruhe unter anderem auf mit der zuständigen Interventionsstelle abgeschlossenen Lagerverträgen, die die hierfür notwendigen Bedingungen enthielten. Wäre die Verordnung Nr. 2517/74 so auszulegen, daß sie zusätzlich zu diesen Bedingungen die Möglichkeit einer Änderung der vertraglichen Stellung durch eine Erhöhung des in nationaler Währung ausgedrückten Ankaufspreises eingeführt hätte, dann wären die Vertragsbedingungen zum Nachteil des Berechtigten hierdurch einseitig geändert worden.

Eine derartige einseitige Änderung eines vertraglichen Rechts stehe jedoch im Widerspruch zu einem allen Mitgliedsstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach niemandem sein Eigentum ohne angemessene Entschädigung entzogen werden dürfe. Die Firma An Bord Bainne untersucht darüber hinaus eingehend die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Schutz der Grundrechte sowie zur Wahrung allgemeiner Rechtsgrundsätze; aus ihr ergebe sich, daß das Gemeinschaftsrecht die wohlerworbenen Rechte schütze und anerkenne, daß das berechtigte Vertrauen der Unternehmer auf die Beibehaltung der bestehenden Regelung unter gewissen Umständen die Garantie erfordere, daß die bereits abgeschlossenen Handelsgeschäfte in der beabsichtigten Weise abgewickelt werden könnten. Die Verordnungen über das System der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Butter und Rahm machten die Einhaltung und Anwendung dieser Grundsätze der Rechtsprechung besonders notwendig.

Der Umstand, daß der Betrag der Beihilfe und andere Bestandteile des Vertragsinhalts durch Gemeinschaftsverordnungen festgelegt würden und daß die Anwendung des Systems von konkreten Voraussetzungen wie dem Abschluß förmlicher Verträge zwischen dem Berechtigten und der zuständigen Interventionsstelle sowie der Einhaltung einer Mindesteinlagerungszeit abhängig gemacht sei, zeige in der Tat, daß derjenige, der eine Beihilfe beanspruche und hierfür einen Lagervertrag abgeschlossen habe, hierdurch und durch die Ga-

rantie der Zahlung eines bestimmten Betrages veranlaßt werde, sich in einer Weise zu verhalten, die ihm ohne diese Garantie in mehrfacher Hinsicht Verluste (Stillegung von Kapital, Kosten der Einlagerung und Auslagerung, geschäftliches Risiko usw.) bringen würde.

Unter diesen Umständen müsse die Verordnung Nr. 2517/74 also so ausgelegt werden, daß die wohlerworbenen Rechte und das berechtigte Vertrauen der Unternehmen, die sich schon vor ihrem Inkrafttreten durch Lagerverträge gebunden hätten, um die entsprechende Beihilfe zu erhalten, nicht beeinträchtigt worden seien. Der Gerichtshof solle somit die zweite Frage in Teil b verneinen.

Nach Ansicht der Firma An Bord Bainne gestatten diese Überlegungen auch die Beantwortung der *dritten Frage.*

Zur Zeit des Abschlusses der Lagerverträge sei der einzige von den Parteien vereinbarte Fall einer Verminderung der in Rechnungseinheiten zu berechnenden Beihilfen der einer Erhöhung des Ankaufspreises der Butter gewesen, also einer für jedes Wirtschaftsjahr durch besonderen Rechtsakt vom Rat in Rechnungseinheiten festgesetzten Größe. Wenn die Kommission versuche, diese vertragliche Lage durch die Verordnung Nr. 2517/74 zu ändern — sofern man dieser auch für vor ihrem Inkrafttreten abgeschlossene Lagerverträge Wirkung beimesse —, dann stehe dies im Widerspruch zu den vorgenannten, vom Gemeinschaftsrecht anerkannten Grundsätzen der Wahrung der wohlerworbenen Rechte und des berechtigten Vertrauens.

Die Kommission hätte damit nicht nur einen mit dem Vertrag und den Regeln über seine Anwendung unvereinbaren Rechtsakt erlassen, sondern sie hätte auch die ihr durch Artikel 155 des Vertrages (vierter Fall) eingeräumten Befugnissen sowie ihre Befugnisse nach Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung Nr. 804/68 überschritten. Der Rat habe die Kommission, als er ihr die Befugnis eingeräumt habe, die „Durchführungsbestimmungen zu [der Interventionsregelung] und insbesondere [den] Betrag der Beihilfen für die private Lagerhaltung" festzulegen, nicht ermächtigen wollen, rückwirkende Vorschriften zu erlassen, die auf eine Verminderung der Beihilfen, deren Zahlung zuvor vereinbart worden sei, hinausliefen.

Der Rat habe nämlich in der Verordnung Nr. 985/68 die Umstände, unter denen eine Beihilfe erhöht oder vermindert werden könne, selbst festgelegt: Er habe in dieser Vorschrift die Möglichkeit einer „Erhöhung" der Beihilfe für den Fall, daß sich der Markt in zu dieser Zeit nicht voraussehbarer Weise ungünstig entwickelt habe, sowie die Möglichkeit einer „Änderung" für die „künftigen Verträge", falls es die Marktlage erfordere, vorgesehen, aber er habe keine Möglichkeit einer „Verminderung" der Beihilfe für die bestehenden Verträge in Betracht gezogen.

Darüber hinaus hätte die Kommission dann wesentliche Formvorschriften verletzt, denn sie hätte in der Verordnung die Gründe, die sie veranlaßt hätten, in einschneidender Weise von den allgemein geltenden Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts abzuweichen, nicht hinreichend dargelegt.

Was schließlich die Antwort auf die *vierte Frage* anbelangt, so ist die Firma An Bord Bainne der Ansicht, in Anbetracht insbesondere von Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 6 der Verordnung Nr. 1134/68 und von Artikel 26 der Verordnung Nr. 685/69 sowie in Anbetracht der verschiedenen Klauseln der im konkreten Fall vereinbarten Lagerverträge und der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den einschlägigen Vorschriften entstehe der Anspruch auf Beihilfe zur Lagerhaltung erst, wenn die Butter nach der vorgeschriebenen Mindestzeit mit der schriftlichen Genehmigung der Interventionsstelle aus dem Lager entfernt werde, die Einhaltung der

Vertragsbedingungen während der ganzen Zeit vorausgesetzt. Die Firma An Bord Bainne schlägt folglich vor, diese Frage dahin gehend zu beantworten, daß der auf den ganzen Betrag in Rechnungseinheiten, der als Beihilfe zur Lagerhaltung geschuldet werde, anwendbare Umrechnungskurs der zur Zeit der Auslagerung der Butter geltende Kurs sei.

B — Der *irische Minister für Landwirtschaft und Fischerei* verweist in seinen schriftlichen Erklärungen auf die Ausführungen im Ausgangsverfahren. Er vertritt insbesondere die Ansicht, die mit der Verordnung Nr. 2498/74 des Rates beschlossene Änderung des Umrechnungskurses des irischen Pfundes habe eine Erhöhung des von den Interventionsstellen angewendeten Ankaufspreises der Butter in irischer Währung zur Folge gehabt; diese Erhöhung, die zu der durch die Verordnung Nr. 2496/74, welche einen neuen Ankaufspreis der Butter für Irland in Rechnungseinheiten festsetzte, hinzugekommen sei, habe zur Folge, daß die Firma An Bord Bainne keinen Anspruch auf Zahlung einer Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Butter und Rahm habe.

Unterstelle man im übrigen, daß die Verordnung Nr. 2498/74 das Niveau des Interventionspreises der Butter in Irland nicht ausdrücklich oder aus eigener Kraft berührt habe, dann müsse man annehmen, daß sie diese Wirkung aufgrund der Bestimmungen der Verordnung Nr. 2517/74 erzielt habe. Auch wenn der Begriff „Ankaufspreis" der Butter in der Verordnung Nr. 1064/69 und in den von der Klägerin abgeschlossenen Verträgen zuvor den für jedes Wirtschaftsjahr durch einen besonderen Rechtsakt des Rates in Rechnungseinheiten festgesetzten Interventionspreis gemeint habe, dann habe dieser Begriff vom 1. Oktober 1974, dem Tage des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 2517/74, an durch die Übernahme der Vorstellung von dem entsprechenden Betrag in nationaler Währung, den der Verkäufer tatsächlich bei der Intervention erhalte, eine neue Bedeutung erlangt.

Der Minister für Landwirtschaft ist außerdem der Ansicht, bei der in der letzten Vorlagefrage in Betracht gezogenen Fallgestaltung müsse der an den Berechtigten in Erfüllung der durch die vorgenannten Verträge übernommenen Verpflichtungen zahlbare Betrag in der Weise berechnet werden, daß der zu den verschiedenen Zeitpunkten geltende Umrechnungskurs angewendet werde, und der neue Umrechnungskurs, der sich aus der Verordnung Nr. 2498/74 ergebe, dürfe nicht auf Rechnungseinheiten angewendet werden, die vor dem Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung zahlbar gewesen seien.

Er verweist im übrigen auf die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen.

C — Die *Kommissin der Europäischen Gemeinschaften* stellt zunächst die wesentlichen Züge des Systems der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Butter und Rahm dar, dessen Ziel es sei, die jahreszeitlichen Preisschwankungen durch eine vorübergehende Entfernung der Butter vom Markt auszugleichen; dieses System dürfe nicht mit dem System des Ankaufs durch die Interventionsstellen verwechselt werden.

Nach einer Darstellung insbesondere der Kriterien, die der Berechnung des von der Kommission festgesetzten Betrages der Beihilfe zugrunde liegen, erinnert die Kommission daran, daß dieser Betrag nach Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 in der Fassung der Verordnungen Nr. 880/69, Nr. 1064/69 und Nr. 603/70 gegebenenfalls nach Maßgabe der Änderungen des Ankaufspreises der sich zu dieser Zeit im Lager befindlichen Butter geändert werde. In seiner ursprünglichen Fassung, die auf den Fall einer Erhöhung des Betrages der

Beihilfe beschränkt gewesen sei, habe dieser Artikel für den Lagerhalter die Verluste aus einer vorgeschlagenen Verminderung des Interventionspreises der Butter ausgleichen sollen. Deshalb habe man es für richtig gehalten, eine Beihilfe, deren Betrag auf der Grundlage der voraussichtlichen Preisentwicklung berechnet worden sei, neu zu berechnen, falls ein Rechtsakt der Gemeinschaft die Preise, sei es wegen einer Verminderung, wie dies ursprünglich in Betracht gezogen worden sei, sei es, wie später vorgesehen, wegen einer Erhöhung, beeinträchtigte. Der Gewinn aus dem ganzen Vorgang, mit dem der Lagerhalter rechnen könnte, würde im ersten Fall unvorhergesehen verringert und im zweiten Fall unvorhergesehen erhöht. An dieser Verordnung seien also 1970, als die Beschränkung auf ein einziges Wirtschaftsjahr aufgehoben worden sei (Verordnung Nr. 603/70 der Kommission vom 31. März 1970, ABl. 1970, L 72, S. 62), und 1974, als durch die Verordnung Nr. 2517/74 die Bestimmungen, um die es hier gehe, hinzugefügt worden seien, Änderungen vorgenommen worden, die diesen Anforderungen Rechnung getragen hätten. Man könnte der Ansicht sein, auch ohne diese ausdrücklichen Bestimmungen müsse Artikel 29 in demselben Sinne ausgelegt werden, denn sein Ziel sei es gerade, für den vertraglich gebundenen Lagerhalter die Auswirkungen der Änderungen der Gemeinschaftspreise, die seine Marktposition nach Ablauf der Einlagerungszeit beeinflussen könnten, auszugleichen.

Tatsächlich zeige die in der Verordnung Nr. 2517/74 gegebene Begründung, daß diese Verordnung so verstanden werden müsse, daß sie eine materielle Änderung in die Anwendung von Artikel 29 mit sich gebracht habe. Diese Sicht stehe im Einklang mit dem vom Rat im November 1973 eingenommenen Standpunkt, als dieser auf Vorschlag der Kommission die in der Folge der Aufwertung des niederländischen Gulden zu treffenden Maßnahmen beschlossen habe. Zu diesen Maßnahmen habe eine Ermächtigung der Niederlande zur Gewährung einer besonderen Beihilfe für diejenigen Mengen Butter und Rahm gehört, die zur Zeit des Beschlusses der niederländischen Regierung über die Aufwertung des Gulden um 5 % Gegenstand von Lagerverträgen mit der Interventionsstelle gewesen seien; durch diese Beihilfe habe der Verlust aus der Anwendung des neuen repräsentativen Umrechnungskurses des niederländischen Gulden, den der Rat beschlossen habe, ausgeglichen werden sollen. Die Gemeinschaftsstellen seien damals der Ansicht gewesen, Artikel 29 könne, so wie er gefaßt gewesen sei, nicht so ausgelegt werden, daß er dem vertraglich gebundenen niederländischen Lagerhalter ohne weiteres ein Recht auf Erhöhung des Betrages der geschuldeten Beihilfe im Fall der tatsächlichen Verminderung des Interventionspreises in Gulden aufgrund der Änderung des Umrechnungskurses einräume; man müsse folglich anders vorgehen, um den möglichen Verlust des Lagerhalters auszugleichen.

Ein weiterer Punkt, der Aufmerksamkeit verdiene, sei der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 2517/74, die am 3. Oktober 1974 erlassen und am 4. Oktober veröffentlicht worden, aber am 1. Oktober 1974 in Kraft getreten sei. Der Grund für die Wahl dieses Zeitpunkts sei lediglich, daß der 1. Oktober 1974 von der Kommission für das Inkrafttreten der neuen repräsentativen Kurse für das englische und das irische Pfund vorgeschlagen worden sei.

Um das Bild von Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 zu vervollständigen, müsse man schließlich die Änderung erwähnen, die an jener Verordnung nach den dem vorliegenden Fall zugrunde liegenden Ereignissen mit der Verordnung Nr. 837/75 der Kommission vom 26. März 1975 (ABl. L 79, S. 52) vorgenommen worden seien. Diese Verordnung bestimme, daß alle Zusatzbeträge

zum geltenden Ankaufspreis, die vor der Anwendung eines neuen Ankaufspreises gezahlt werden sollten, im Sinne des erwähnten Artikels 29 als eine Erhöhung gelten sollten. Diese Änderung habe offensichtlich dasselbe Ziel wie die mit der Verordnung Nr. 2517/74 erfolgte Änderung, es solle nämlich dem Lagerhalter der zusätzliche Vorteil einer Preiserhöhung, der ihm bei Ablauf der Lagerzeit zufließen würde, genommen werden.

Nach diesen Ausführungen beschreibt die Kommission kurz das System der den vorliegenden Fall betreffenden Währungsmaßnahmen, insbesondere das System der „repräsentativen Kurse", die nur im Agrarsektor angewendet würden und das Verhältnis zwischen der Rechnungseinheit und einer bestimmten nationalen Währung sowie zwischen den verschiedenen nationalen Währungen festlegten.

Nach einer Darstellung der Funktion und des Ursprungs dieses Systems erinnert die Kommission daran, daß jede Änderung des repräsentativen Kurses bewirke, daß sich die Agrarpreise in dem betreffenden Mitgliedstaat änderten, nach oben im Fall einer Herabsetzung dieses Kurses, nach unten im Fall seiner Heraufsetzung. Um die mit der Aufwertung zusammenhängenden Nachteile auszugleichen, die insbesondere für die Staaten mit starker Währung in einem Rückgang der Agrarpreise lägen, sei es seit kurzem üblich geworden, den Zeitpunkt des Inkrafttretens der „Aufwertung" mit dem Beginn des Wirtschaftsjahres zusammenzulegen, denn die Festsetzung der Agrarpreise in Rechnungseinheiten, die zu diesem Zeitpunkt beschlossen werde, bringe gewöhnlich eine Erhöhung mit sich und könne somit die auf die Anhebung des repräsentativen Kurses zurückgehende Herabsetzung des Preises ausgleichen.

Die durch die Verordnung Nr. 2496/74 des Rates erfolgte Festsetzung der Agrarpreise, um die es im vorliegenden Rechtsstreit gehe, sei eine Ausnahme gewesen, denn sie verstoße gegen einen Grundsatz der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte, wonach die Festsetzung der Preise auf deren Grundlage die Erzeuger und die Händler ihre Schätzung und ihre Vorausplanung für das ganze Jahr vornehmen könnten, jährlich erfolge. Die Gründe dieser Festsetzung, die für Irland eine Erhöhung des Butterpreises in Rechnungseinheiten mit sich gebracht habe, würden in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 2496/74 deutlich ausgesprochen. Der Umstand, daß diese Verordnung am selben Tage wie die Verordnung Nr. 2498/74, welche einen neuen repräsentativen Umrechnungskurs des irischen Pfundes festgesetzt habe, in Kraft gesetzt worden sei, zeige, daß die in der zuletzt genannten Verordnung enthaltene Abwertungsmaßnahme in Verbindung mit der allgemeinen Anhebung der Preise gesehen werden müsse und mindestens teilweise dieselben Ziele habe, nämlich eine Anhebung der Preise der irischen Agrarerzeugnisse, die gerechtfertigt werde durch die Notwendigkeit, den in der Verordnung Nr. 2496/74 erwähnten außerordentlichen Schwierigkeiten in der Landwirtschaft Rechnung zu tragen, die im Falle der irischen Erzeuger durch den besonders starken Wertverlust ihrer Währung in der Zeit von 1973 bis 1974 verstärkt worden seien.

Nach diesen Erwägungen bemüht sich die Kommission um die Beantwortung der von dem irischen Gericht gestellten Fragen. Zu den *ersten beiden Fragen,* deren gemeinsame Behandlung sie für angebracht hält, stellt die Kommission fest, daß die durch die Verordnung Nr. 2498/74 beschlossene Änderung des repräsentativen Kurses nach der vorstehend dargestellten Untersuchung zu einer Erhöhung des Ankaufspreises der Butter gemäß Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 geführt habe. Es ergebe sich aus dieser Untersuchung, daß sie diesen Artikel bis zum Erlaß der Ver-

ordnung Nr. 2517/74 eng ausgelegt habe, so daß vor dieser Verordnung eine Änderung des nationalen Ankaufspreises aufgrund einer Änderung des repräsentativen Kurses nicht als eine Änderung des Ankaufspreises im Sinne von Artikel 29 angesehen worden sei. Sollte der Gerichtshof eine weitere Auslegung des Begriffs „Erhöhung des Ankaufspreises" in der ursprünglichen Fassung von Artikel 29 zugrunde legen, dann hätte die Kommission hiergegen keine Einwände, denn eine solche Auslegung stünde ihrer Ansicht nach im Einklang mit der Zielsetzung dieses Artikels, der für den Lagerhalter die Auswirkungen der unvorhersehbaren Änderungen ausgleichen wolle, die durch Preisbeschlüsse der Gemeinschaft bei den Preisen bewirkt würden, die er beim Ablauf der Lagerzeit erziele. Dennoch halte sich die Kommission angesichts des von ihr bisher ständig eingenommenen Standpunktes für verpflichtet, eine engere Auslegung des Artikels 29 der Verordnung Nr. 685/69 zu vertreten, wonach die Verordnung Nr. 2498/74 eine Erhöhung des Interventionspreises der Butter nur aufgrund der durch die Verordnung Nr. 2517/74 vorgenommenen Änderungen bewirkt habe.

Zur *dritten Frage* ist die Kommission der Ansicht, die Verordnung Nr. 2517/74 müsse so ausgelegt werden, daß sie den Betrag der Beihilfe ändere, welche die Lagerhalter zu beanspruchen hätten, die beim Inkrafttreten dieser Verordnung bestimmte Mengen Butter und Rahm in privater Lagerhaltung gehabt hätten und an die Beträge in einer Währung gezahlt werden müßten, die in ihrem repräsentativen Kurs nunmehr in Anwendung der Verordnung Nr. 2498/74 abgewertet worden sei. Jede andere Auslegung nehme der Verordnung Nr. 2517/74 bis zur nächsten Anpassung der repräsentativen Kurse ihre Bedeutung, obwohl gerade der Zeitpunkt ihres Erlasses deutlich zeige, daß sie für die Auswirkungen der Änderungen der repräsentativen Kurse am 7. Oktober 1974 habe gelten sollen.

Die verschiedenen von der Klägerin des Ausgangsverfahrens gegen die Verordnung Nr. 2517/74 erhobenen Vorwürfe seien im übrigen unbegründet:

— Zum Vorwurf, diese Verordnung bedeute einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Rechte der Klägerin, genüge es zu bemerken, daß die Verordnung sowohl rechtmäßig sei als auch der Billigkeit entspreche, denn die Änderung des Interventionspreises durch eine Änderung des repräsentativen Kurses und die Änderung dieses Preises in Rechnungseinheiten hätten dieselben Auswirkungen für die sich aus Artikel 29 ergebenden Rechte des Lagerhalters. Das Ziel dieser Bestimmung sei es gerade zu vermeiden, daß die Lagerhalter, die aufgrund von mit den Interventionsstellen abgeschlossenen Verträgen bestimmte Mengen Butter und Rahm in Besitz hätten, infolge von Preisänderungen, die durch Maßnahmen der Gemeinschaft entstünden, die Auswirkungen einer unvorhersehbaren nachteiligen Entwicklung zu tragen hätten oder ihnen unvorhersehbare Vorteile erwüchsen (vgl. Anlage II zu den schriftlichen Erklärungen).

— Zum Vorwurf, die Verordnung Nr. 2517/74 wirke zurück, erinnert die Kommission daran, daß sie bei Erlaß dieser Verordnung geglaubt habe, die Verordnung des Rates über die Änderung des repräsentativen Kurses werde entsprechend ihrem Vorschlag am 1. Oktober 1974 in Kraft treten und es sei folglich angebracht, das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2517/74 auf denselben Zeitpunkt festzulegen. Im übrigen habe dieser Aspekt des Streits keinen Einfluß auf die Lage der Klägerin, denn, nur wenn die Abwertung am 1. Oktober erfolgt wäre und die Auslagerung zwischen dem 1. und dem 4. Oktober stattgefunden hätte, hätte ein Lagerhalter Grund, sich über eine Rückwirkung dieser Verordnung zu beklagen.

— Zum Vorwurf des Eingriffs in wohlerworbene Rechte beginnt die Kommission mit einer Untersuchung der im vorliegenden Fall abgeschlossenen Lagerverträge, insbesondere der Ziffern 10 bis 13 und 17 der Bedingungen dieser Verträge. Aus dieser Untersuchung ergebe sich einerseits, daß die Grundvoraussetzung über die Mindestlagerzeit bei drei dieser Verträge über Butter, die während der Zeit zwischen Juli und September eingelagert worden sei, am 4. Oktober 1974 noch nicht erfüllt gewesen sei und es möglich, aber wenig wahrscheinlich sei, daß dies für die beiden anderen Verträge über Butter, die im Laufe des Monats Juni eingelagert worden sei, der Fall gewesen sei. Unterstelle man andererseits, daß diese Voraussetzung erfüllt sei, dann sei nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes über die „wohlerworbenen Rechte" die Annahme gerechtfertigt, daß keiner der von der Klägerin abgeschlossenen Verträge ihr einen wirklichen Anspruch auf Zahlung eines Betrages für die entsprechende Beihilfe eingeräumt habe, solange die betreffenden Mengen nicht ausgelagert worden seien.

— Was das Argument anbelange, der Klägerin sei im vorliegenden Fall ein Vorteil entzogen worden, mit dem sie vernünftigerweise hätte rechnen können, so stünden dem die Rechtsprechung des Gerichtshofes und insbesondere der vom Generalanwalt in den verbundenen Rechtssachen 95 bis 98/74 (Slg. 1975, S. 1643) ausgesprochene Grundsatz entgegen. Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 bezwecke offensichtlich den Ausgleich „aller" Vor- oder Nachteile, die sich für die privaten Lagerhalter aus einer Änderung des Interventionspreises ergäben. Obwohl dieses Ziel nicht ausdrücklich ausgesprochen sei, hätten die Lagerhalter vernünftigerweise nicht damit rechnen können, daß die Betrachtungsweise, die dieser Bestimmung zugrunde liege, nicht ebenfalls bei einer Änderung des Interventionspreises in nationaler Währung zur Anwendung kommen werde. Dies gelte um so mehr, als, wie erwähnt, im Jahre 1973 Maßnahmen getroffen worden seien, um zugunsten der niederländischen Lagerhalter die Auswirkungen der Aufwertung des niederländischen Gulden auf die Preise, mit denen sie bei Ablauf ihrer Lagerzeit hätten rechnen können, auszugleichen.

— Zum Vorwurf der Verletzung der Grundrechte falle es zunächst schwer, im vorliegenden Fall das Grundrecht auszumachen, das nach dem Vorbringen der Klägerin durch eine Maßnahme der Gemeinschaft verletzt sein solle, die eine Herabsetzung einer Gemeinschaftsbeihilfe, auf die die Klägerin einen Anspruch zu haben behaupte, auf Null bewirkt habe. Alsdann dürfe man nicht vergessen, daß solche Rechte, wenn es sie gebe, gewissen Einschränkungen unterworfen seien und daß jedenfalls die für diese Rechte gewährten Garantien nicht so weit erstreckt werden könnten, daß sie bloße Erwartungen oder geschäftliche Interessen schützten, die nach dem Wesen wirtschaftlicher Tätigkeit mit einem Risiko behaftet seien.

Die Kommission weist auch den Vorwurf des Ermessensmißbrauchs zurück; sie stützt sich hierbei auf die vorstehend dargelegten allgemeinen Erwägungen und weist darauf hin, daß nach den in der Anlage II zu ihren Erklärungen enthaltenen Berechnungen die finanzielle Situation der Lagerhalter in der Lage der Klägerin auch unter Berücksichtigung der Herabsetzung der umstrittenen Beihilfe auf Null günstiger sei, als sie es vor der Abwertung des irischen Pfundes gewesen sei. Die Kommission bemerkt außerdem, eine Maßnahme wie die vorliegende gehöre ihrem Inhalt und ihrem Ziel nach zu den Maßnahmen, die sie aufgrund der Ermächtigung in Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates zu treffen befugt sei, sie stelle also keinen Ermessensmißbrauch dar.

Die Kommission widerspricht schließlich dem Vorwurf ungenügender Begründung und stützt sich dabei auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes; sie bemerkt, die Darlegung der Gründe der Verordnung Nr. 2517/74 sei nicht so ungenügend, daß es der Klägerin unmöglich gewesen wäre, angesichts der Umstände des Falles die Berechtigung und die Ziele dieser Verordnung zu erkennen, oder daß der Gerichtshof außerstande gewesen wäre, seine Kontrolle über die Rechtmäßigkeit auszuüben.

Zur *vierten Frage* erklärt die Kommission, angesichts ihrer zuvor dargelegten Ansicht, aus der sich ergebe, daß im vorliegenden Fall keine Beihilfe geschuldet werde, brauche sie diese Frage nicht zu beantworten. Für alle Fälle bemerkt sie, wenn die Butter bei Inkrafttreten eines neuen repräsentativen Kurses unter einen privaten Lagervertrag falle, dann müsse der gesamte Betrag der Beihilfe auf der Grundlage des neuen Kurses gezahlt werden. Die Kommission ist insbesondere der Ansicht, da der als Beihilfe zahlbare Betrag nach Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 bis zum Zeitpunkt der Auslagerung geändert werden könne, werde die Beihilfe bis zu diesem Zeitpunkt nicht „geschuldet".

Aufgrund dieser Überlegungen schlägt die Kommission vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

„1. Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission vom 14. April 1969 über Durchführungsbestimmungen für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm in der Fassung der Verordnung Nr. 2517/74 ist dahin auszulegen, daß die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates vom 2. Oktober 1974 zur Festsetzung des in der Landwirtschaft anzuwendenden repräsentativen Umrechnungskurses für die Währungen der neuen Mitgliedstaaten zu einer Erhöhung des Ankaufspreises der Butter in irischen Pfund geführt hat.

2. Die Prüfung der gestellten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission vom 3. Oktober 1974, welche die Verordnung Nr. 685/69 hinsichtlich der Anpassung der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Butter im Fall der Änderung des Ankaufspreises geändert hat, beeinträchtigen könnte.

3. Die Verordnung Nr. 2517/74 gilt für die Mengen Butter und Rahm, die Gegenstand von Verträgen über die private Lagerhaltung waren und vor dem 3. Oktober 1974 eingelagert wurden."

III — Mündliche Verhandlung

Die Firma An Bord Bainne und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 1. Dezember 1977 mündliche Ausführungen gemacht. Da sich die Zusammensetzung der Kammer geändert hat, ist nach Anhörung der Parteien des Ausgangsverfahrens beschlossen worden, in der Sitzung vom 26. Januar 1978 die mündliche Verhandlung wieder zu eröffnen. Nachdem die Parteien des Ausgangsverfahrens erklärt hatten, sie nähmen auf ihre früheren Ausführungen Bezug, hat der Generalanwalt in dieser Sitzung seine Schlußanträge vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der irische High Court ersucht den Gerichtshof mit Beschluß vom 13. Juli 1977, der am 25. Juli 1977 beim Gerichtshof eingegangen ist, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über Fragen der Auslegung der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission vom 14. April 1969 über Durchführungsbestimmungen für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm (ABl. 1969, L 90, S. 12) sowie der Gültigkeit der am 1. Oktober 1974 in Kraft getretenen Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission vom 3. Oktober 1974 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 685/69 hinsichtlich der Anpassung der Beihilfe für die private Lagerhaltung von Butter im Falle einer Änderung des Ankaufspreises (ABl. 1974, L 269, S. 24).

2/6 Diese Fragen haben sich im Rahmen eines Rechtsstreits gestellt, den eine irische Genossenschaft mit beschränkter Haftpflicht, die Handel mit Milch und Milcherzeugnissen betreibt, gegen den Minister für Landwirtschaft und Fischerei führt, der in Irland die Interventionsstelle für die gemeinsame Agrarpolitik ist. In dem Rechtsstreit zwischen den Parteien geht es um den Betrag der Beihilfe, welche für bestimmte Mengen Butter und Rahm, die das klagende Unternehmen gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. 1968, L 148, S. 13) privat eingelagert hatte und die am 7. Oktober 1974 noch nicht ausgelagert waren, zu zahlen gewesen wäre. Das Unternehmen behauptet, zwar möge der Betrag dieser Beihilfe nach Maßgabe des neuen Ankaufspreises der Butter in Rechnungseinheiten, der mit Wirkung vom 7. Oktober 1974 an durch die Verordnung Nr. 2496/74 des Rates vom 2. Oktober 1974 (ABl. 1974, L 268, S. 1) festgesetzt worden sei, herabgesetzt worden sein, er werde aber jedenfalls durch die Änderung des repräsentativen Umrechnungskurses des „grünen" irischen Pfundes, die ebenfalls mit Wirkung vom 7. Oktober 1974 durch die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates vom 2. Oktober 1974 (ABl. 1974, L 268, S. 6) beschlossen worden sei, nicht berührt. Die Interventionsstelle ist dagegen der Ansicht, der Ankaufspreis der Butter für Irland, der vor dem 7. Oktober 1974 gegolten habe, sei in zweifacher Weise erhöht worden, denn er sei durch das Zusammenwirken der beiden vorerwähnten Verordnungen des Rates sowohl in Rechnungseinheiten als auch in nationaler irischer Währung angehoben worden. Aufgrund dieser Erhöhung stehe dem klagenden Unternehmen für die zum vorerwähnten Zeitpunkt noch eingelagerten Mengen Butter und Rahm gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission in der durch die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission geänderten Fassung keinerlei Beihilfe zu.

7 Die ersten beiden Fragen des High Court gehen dahin, ob die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates, welche den Umrechnungskurs zwischen dem irischen Pfund und der Rechnungseinheit änderte, eine Erhöhung des „Ankaufspreises der Butter" im Sinne des in Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission in der Fassung der Verordnungen Nr. 1064/69 und Nr. 603/70 der Kommission verwendeten Begriffs bewirkte und ob diese Erhöhung unabhängig von oder aufgrund der Verordnung Nr. 2517/74 erfolgt ist.

8/10 Die Verordnung Nr. 2498/74, die den durch die Verordnung Nr. 222/73 des Rates vom 31. Januar 1973 (ABl. 1973, L 27, S. 4) festgesetzten repräsentativen Umrechnungskurs des grünen irischen Pfundes änderte, gilt nach ihrem Artikel 1 „bei Maßnahmen aufgrund der Rechtsakte über die gemeinsame Agrarpolitik". Die Verordnung Nr. 1134/68 des Rates vom 30. Juli 1968 (ABl. 1968, L 188, S. 1), auf die die vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2498/74 Bezug nimmt, erwähnt in ihrem Anhang unter den Beträgen, die bei einer Änderung der Parität der nationalen Währung eines Mitgliedstaats gegenüber der Rechnungseinheit anzupassen sind, den von den Interventionsstellen angewendeten Ankaufspreis nicht. Es ist also auszuschließen, daß die Verordnung Nr. 2498/74, betrachtet man sie allein im Zusammenhang mit der Regelung, in deren Rahmen sie ergangen ist, eine Erhöhung des Ankaufspreises der Butter in nationaler irischer Währung bewirkt hat.

11/13 Dagegen ist in Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 in der durch die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission ergänzten Fassung eine Änderung des Ankaufspreises aufgrund einer Änderung der Parität zwischen der Rechnungseinheit und einer nationalen Währung ausdrücklich vorgesehen. Artikel 29 bestimmt zunächst, daß der Betrag zur privaten Lagerhaltung nach Maßgabe einer entsprechenden Änderung des Ankaufspreises in Rechnungseinheiten erhöht oder vermindert wird, und fügt sodann im letzten Unterabsatz hinzu:

„Die vorstehenden Unterabsätze finden auch im Falle einer Änderung des in nationaler Währung ausgedrückten Betrages des von der betreffenden Interventionsstelle angewandten Ankaufspreises der Butter Anwendung."

Die Verordnung Nr. 2517/74, die Artikel 29 um diesen letzten Unterabsatz ergänzte, trat am 1. Oktober 1974 in Kraft und war deshalb anwendbar, als am 7. Oktober 1974 die Verordnung Nr. 2498/74 in Kraft trat.

14 Auf die beiden ersten Fragen ist also zu antworten, daß die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates vom 2. Oktober 1974 eine Erhöhung des Ankaufspreises der Butter in irischen Pfund im Sinne von Artikel 29 der Verordnung Nr.

685/69 der Kommission vom 14. April 1969 in der durch die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission vom 3. Oktober 1974 ergänzten Fassung bewirkte.

15 Mit seiner dritten Frage will der High Court wissen, ob die Verordnung Nr. 2517/74, falls die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates dahin gehend auszulegen ist, daß sie eine Erhöhung des Interventionspreises der Butter aufgrund der Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission bewirkte, als gültig und für vor ihrem Inkrafttreten abgeschlossene Verträge über die private Lagerhaltung bindend anzusehen ist.

16/20 Das in Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 vorgesehene System der Beihilfen zur privaten Lagerhaltung von Butter gehört zu den Interventionsmaßnahmen, die durch diese Verordnung eingeführt wurden, um die in Artikel 39 des Vertrages niedergelegten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen. Wie es in der Verordnung Nr. 985/68 des Rates vom 15. Juli 1968 (ABl. 1968, L 169, S. 1) in der sechsten sowie in der letzten Begründungserwägung heißt, müssen diese Maßnahmen „die Möglichkeit bieten, die Entwicklung der Marktlage zu verfolgen" und, was insbesondere die private Lagerhaltung betrifft, „zur Herstellung des Marktgleichgewichts beitragen". Zu diesem Zweck sieht Artikel 10 der Verordnung die Möglichkeit einer Änderung des Betrages der Beihilfe zur privaten Lagerung für den Fall vor, daß sich die Marktlage zur Zeit der Auslagerung in nicht voraussehbarer Weise ungünstig entwickelt hat. Wie diese Bestimmung sah Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission in seiner ursprünglichen Fassung vor: „Für den Fall einer Verminderung der Ankaufspreise der Butter durch die Interventionsstellen ... wird die in Artikel 24 genannte Beihilfe um den Betrag dieser Verminderung für die Buttermengen erhöht, die Gegenstand eines Lagervertrags gewesen sind und vor dem Datum der Anwendung der Änderung des Ankaufspreises eingelagert wurden." Die Verordnungen Nr. 880/69 (ABl. 1969, L 114, S. 11), Nr. 1064/69 (ABl. 1969, L 139, S. 14) und Nr. 603/70 (ABl. 1970, L 72, S. 62) der Kommission ergänzten dieses System, indem sie die Möglichkeit einer Änderung des Betrages der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung auch in dem Fall einer Erhöhung des Ankaufspreises der Butter durch die Interventionsstellen vorsahen.

21/24 Diese Regelung erklärt sich aus dem Bestreben der Kommision, dafür zu sorgen, daß die Anwendung des Systems der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Butter der Marktentwicklung Rechnung trägt, so daß die Wahrung des von der Grundverordnung Nr. 804/68 gewollten Verhältnisses zwischen dem Betrag der gewährten Beihilfe und dem tatsächlichen Preisniveau beim Ablauf der Lagerzeit sichergestellt wird. Dieses Ziel würde nicht er-

reicht, wenn sich eine Änderung des Ankaufspreises für einen Unternehmer, der eine Auslagerung vornimmt, in einem Nachteil oder umgekehrt in einem — vor allem im Vergleich zu den Unternehmern, die für dasselbe Wirtschaftsjahr von dem Verfahren des Verkaufs an die Interventionsstellen Gebrauch gemacht haben — ungerechtfertigten Vorteil äußern würde. Die Verordnung Nr. 2517/74, die eine Änderung des Ankaufspreises in nationaler Währung einer Änderung des Ankaufspreises in Rechnungseinheiten gleichstellte, ergänzt nur diese Regelung über die Anpassung der Beihilfen zur privaten Lagerhaltung. Da sich — insbesondere auf einem durch Überschüsse gekennzeichneten Markt wie dem Markt für Milcherzeugnisse — jede Verminderung oder Erhöhung des Ankaufspreises unabhängig von ihrer Ursache in den Marktpreisen niederschlägt, ermöglicht diese Gleichstellung in der Tat die Anpassung des Betrages der Beihilfen zur privaten Lagerhaltung an die wahren und berechtigten Bedürfnisse der Lagerhalter.

25 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist der Ansicht, die Verordnung Nr. 2517/74 beeinträchtige die Rechte, die ihr aus den vor deren Inkrafttreten mit der zuständigen nationalen Interventionsstelle abgeschlossenen Verträgen über die private Lagerhaltung erwachsen seien, und verstoße deshalb gegen den Grundsatz der Wahrung der wohlerworbenen Rechte.

26/28 Der bloße Abschluß der in Artikel 9 der Verordnung Nr. 985/68 des Rates erwähnten privaten Lagerverträge sowie die private Einlagerung genügen für sich allein nicht, um einen Anspruch auf Zahlung einer Beihilfe in bestimmter Höhe zu begründen. Der Berechtigte erwirbt einen solchen Anspruch erst, wenn die in den Lagerverträgen erwähnten Buttermengen während einer bestimmten Mindestdauer unter den in der Verordnung Nr. 685/69 festgelegten Bedingungen im Lager verblieben sind und unter den gegebenenfalls in diesen Verträgen aufgestellten Voraussetzungen das Lager verlassen haben, was im vorliegenden Fall nicht geschehen ist. Im übrigen steht die Gewährung der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Butter aus den bereits genannten Gründen des öffentlichen Interesses zu jeder Zeit unter dem Vorbehalt der Bestimmungen der diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen Regelung.

29 Da folglich der Vorwurf der Verletzung wohlerworbener Rechte ebensowenig für begründet erachtet werden kann wie der Vorwurf einer Beeinträchtigung des berechtigten Vertrauens, ist festzustellen, daß die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission auf Lagerverträge Anwendung findet, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2498/74 des Rates für zu diesem Zeitpunkt, nämlich am 7. Oktober 1974, noch nicht ordnungsgemäß ausgelagerte Buttermengen abgeschlossen worden sind.

30/31 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens vertritt außerdem die Ansicht, die Kommission sei nicht befugt gewesen, die streitige Verordnung zu erlassen, denn nur der Rat könne gemäß Artikel 6 Absatz 6 der Verordnung Nr. 804/68 den Betrag der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung nach Maßgabe einer Änderung des repräsentativen Kurses des grünen irischen Pfundes ändern. Sie beruft sich in diesem Zusammenhang darauf, daß die Niederlande im November 1973 durch eine Verordnung des Rates (die Verordnung Nr. 3141/73, ABl. 1973, L 321, S. 1) ermächtigt worden seien, für die Buttermengen, die zur Zeit der Entscheidung der niederländischen Behörden über die Aufwertung des Guldens um 5 % Gegenstand eines Lagervertrags gewesen seien, zum Ausgleich des Wertverlustes, der sich aus der Anwendung des angehobenen landwirtschaftlichen Umrechnungskurses des Guldens ergeben habe, eine besondere Beihilfe zu gewähren.

32/34 Nach Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung Nr. 804/68 werden „die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel und insbesondere der Betrag der Beihilfen für die private Lagerhaltung ... nach dem Verfahren des Artikels 30 festgelegt". Dieses Verfahren, für das die Einschaltung des „Verwaltungsausschusses für Milch und Milcherzeugnisse" kennzeichnend ist, überträgt der Kommission eine Rechtsetzungsbefugnis, die sie ermächtigt, in Bereichen wie dem System der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Butter normativ tätig zu werden. Da sich die Verordnung Nr. 2517/74 auf eben dieses System bezieht, hat die im vorliegenden Fall erhobene Rüge mangelnder Zuständigkeit keine rechtliche Grundlage.

35 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens rügt schießlich, die Verordnung Nr. 2517/74 sei nicht hinreichend begründet.

36/37 Die Begründung eines Rechtsetzungsaktes kann sich nicht nur aus seinem Wortlaut, sondern auch aus der Gesamtheit der rechtlichen Regelung des betreffenden Bereichs ergeben. Stellt man die Verordnung Nr. 2517/74 in den Zusammenhang der durch die Verordnungen Nr. 804/68 und Nr. 985/68 des Rates getroffenen Interventionsregelung und insbesondere des Systems der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung, dann lassen sich die Gründe erkennen, die die Ergänzung von Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 durch den letzten Unterabsatz rechtfertigten.

38/39 Aus diesem Grunde muß die Antwort lauten, daß die Prüfung der dritten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2517/74 des Rates beeinträchtigen könnte. Auf die vierte Frage braucht nach dieser Antwort nicht mehr eingegangen zu werden.

Kosten

40/41 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem Verfahren vor dem vorlegenden Gericht; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

auf die ihm vom irischen High Court durch Beschluß vom 13. Juli 1977 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Verordnung Nr. 2498/74 des Rates vom 2. Oktober 1974 bewirkte eine Erhöhung des Ankaufspreises der Butter in irischen Pfund im Sinne von Artikel 29 der Verordnung Nr. 685/69 der Kommission vom 14. April 1969 in der durch die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission vom 3. Oktober 1974 ergänzten Fassung.**

2. **Die Prüfung der dritten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission beeinträchtigen könnte.**

3. **Die Verordnung Nr. 2517/74 der Kommission findet auf Lagerverträge Anwendung, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2498/74 des Rates für zu diesem Zeitpunkt, also am 7. Oktober 1974, noch nicht ordnungsgemäß ausgelagerte Buttermengen abgeschlossen worden sind.**

Bosco Donner O'Keeffe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Februar 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer

G. Bosco