URTEIL DES GERICHTSHOFES
19. September 1985 *

In den verbundenen Rechtssachen 194 bis 206/83

Asteris AE, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Athen (Rechtssache 194/83),

Strymon Ellas — Adelfoi Bitzidi AE, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Serres (Rechtssache 195/83),

Adelfoi Chatziathanassiadi AVE, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Serres (Rechtssache 196/83),

Amvrosia — Konservopiia Veroias AEVE, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Veria (Rechtssache 197/83),

Elliniki Viomichania Eidon Diatrofis AE, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Larissa (Rechtssache 198/83),

Eteria Emporiou & Antiprossopeion Eisagogiki-Exagogiki Davra EPE, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Egio (Rechtssache 199/83),

Sevath AVE Syneteristiki Eteria Viomichanikis Anaptixeos Thrakis, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Xanthi (Rechtssache 200/83),

Anonymos Viomichaniki Eteria Konservon D. Nomikos, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Athen (Rechtssache 201/83),

Intra Anonymos Viomichaniki & Emporiki Eteria, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Athen (Rechtssache 202/83),

Viomichania Trofimon AE, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Kalamata (Rechtssache 203/83),

Adelfoi Kanakari AVE & Exagogiki Eteria Georgikon Proionton, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Athen (Rechtssache 204/83),

* Verfahrenssprache: Griechisch.

Syneteristika Ergostasia Konservopoiias Voriou Ellados AE — Sekove AE, Aktiengesellschaft griechischen Rechts mit Sitz in Thessaloniki (Rechtssache 205/83),

Omospondia Georgikon Sineterismon Thessalonikis, Genossenschaft griechischen Rechts mit Sitz in Thessaloniki (Rechtssache 206/83),

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Ioannis E. Stamoulis, Christos D. Arvanitis und Nikolaos I. Tsiokas, Athen, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II, Luxemburg,

Klägerinnen,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Dimitrios Gouloussis und das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Bernhard Jansen als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Manfred Beschel vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Schadensersatz nach den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco, O. Due und C. Kakouris, der Richter P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann und R. Joliet,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. Februar 1985,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Dreizehn Gesellschaften griechischen Rechts, die alle Tomatenmark herstellen, haben mit Klageschriften, die am 14. September 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, gemäß den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag Klagen auf Ersatz des Schadens erhoben, den sie angeblich infolge der falschen Festsetzung der Gemeinschaftsbeihilfe für Tomatenmark in den Wirtschaftsjahren 1981/82 und 1982/83 erlitten haben.

Rechtlicher Rahmen und Gegenstand der Klagen

2 Zur Bestimmung des rechtlichen Rahmens des Rechtsstreits ist darauf zu verweisen, daß mit der Verordnung Nr. 516/77 des Rates vom 14. März 1977 (ABl. L 73, S. 1) sämtliche Bestimmungen über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse kodifiziert wurden und nach Artikel 20 dieser Verordnung die Verwaltung der Marktorganisation der Kommission ist übertragen ist, die nach dem sogenannten „Verwaltungsausschußverfahren" entscheidet. Mit der Verordnung Nr. 1152/78 vom 30. Mai 1978 (ABl. L 144, S. 1) ergänzte der Rat diese Marktorganisation, indem er in die Verordnung Nr. 516/77 eine Reihe von neuen Artikeln (die Artikel 3a bis 3c) einfügte, durch die für bestimmte Erzeugnisse, darunter Tomatenmark (Tomatenkonzentrate) und Pfirsiche in Sirup, eine Produktionsbeihilferegelung eingeführt wurde. Laut der Begründung dieser Verordnung soll mit dieser Regelung „die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftserzeugnisse ... erhöht werden, indem Maßnahmen getroffen werden, die den Absatz dieser Erzeugnisse zu Preisen ermöglichen, die gegenüber den Preisen der wichtigsten Erzeugerdrittländer konkurrenzfähig sind".

3 Nach Artikel 3a stützt sich die Beihilferegelung auf Verträge zwischen den Erzeugern und den Verarbeitern. Für die im Rahmen dieser Verträge durchgeführten Lieferungen wird ein „Mindestpreis" festgesetzt, den die Verarbeiter den Erzeugern zu zahlen haben. Dieser Preis wird anhand des Durchschnitts der Preise für das Ausgangserzeugnis berechnet, die von den Verarbeitern während des Wirtschaftsjahres gezahlt wurden, das dem, für das der Mindestpreis festgesetzt wird,

vorausgeht; der Mindestpreis wird für jedes Wirtschaftsjahr unter Berücksichtigung der Entwicklung sowohl der Preise des Ausgangserzeugnisses als auch der Produktionskosten neu festgesetzt.

4 Nach Artikel 3b wird der Betrag der Beihilfe so festgesetzt, daß er den Unterschied zwischen den Preisen der Gemeinschaftserzeugnisse und denen der Erzeugnisse der Drittländer ausgleicht. Dabei wird der Preis der Gemeinschaftserzeugnisse unter Berücksichtigung des nach Artikel 3a festgesetzten Mindestpreises und der „Verarbeitungskosten" — ohne Berücksichtigung der Unternehmen mit den höchsten Kosten — festgestellt.

5 Nach Artikel 3c werden die Durchführungsbestimmungen zu den Artikeln 3a und 3b nach dem Verfahren des Artikels 20, das heißt von der Kommission im „Verwaltungsausschußverfahren", erlassen. Die Festsetzung der Beihilfe und des Mindestpreises erfolgt nach demselben Verfahren.

6 Aufgrund von Artikel 3c der Verordnung Nr. 516/77 setzte die Kommission die Beihilfen für die folgenden Wirtschaftsjahre fest. Bei Tomatenmark wurde die Beihilfe für ein in bezug auf den Eindickungsgrad genormtes Erzeugnis mit einem Gehalt an Trockensubstanz zwischen 28 % und 30 %, verpackt in Standardumschließungen eines bestimmten, von Wirtschaftsjahr zu Wirtschaftsjahr wechselnden Gewichts, festgesetzt. Mit der Verordnung Nr. 1610/78 vom 10. Juli 1978 (ABl. L 188, S. 19) setzte die Kommission „Koeffizienten" fest, um sowohl den verschiedenen Eindickungsgraden des Erzeugnisses als auch der Tatsache Rechnung zu tragen, daß sich Umschließungen, die kleiner sind als die Standardverpakkung, auf die bei der Festsetzung der Produktionsbeihilfe abgestellt worden ist, stärker auf den Preis auswirken. Diese Koeffizienten werden auf den Betrag der für das Standarderzeugnis festgesetzten Beihilfe und nicht auf die verschiedenen Elemente angewandt, die zur Bestimmung der Höhe der Beihilfe herangezogen worden sind.

7 An diesem Punkt der Entwicklung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung kam die Akte über den Beitritt Griechenlands (ABl. 1979, L 291, S. 17) zustande. Die Artikel 58 und 59 dieser Akte sehen eine allmähliche Annäherung der griechischen Agrarpreise an das Niveau der Preise vor, die sich aus den verschiedenen gemeinsamen Marktorganisationen ergeben. Als Ausgangspunkt gewährleistet Artikel 58 Absatz 2 den griechischen Erzeugern Marktpreise, welche den zuvor nach der innerstaatlichen Regelung erzielten Marktpreisen gleichkommen. Nach Artikel 59

Absatz 2 erfolgt die Annäherung bei Verarbeitungserzeugnissen aus Tomaten oder Pfirsichen, für welche die Verordnung Nr. 516/77 gilt, in sieben, in der Bestimmung genau festgelegten Stufen.

8 Artikel 103 der Beitrittsakte bestimmt, wie die Beihilferegelung der Verordnung Nr. 516/77 auf Griechenland Anwendung findet. Nach Artikel 103 Nr. 1 wird der in Artikel 3a der Verordnung Nr. 516/77 genannte Mindestpreis auf der Grundlage der den Erzeugern für das zur Verarbeitung bestimmte Erzeugnis in Griechenland gezahlten Preise festgesetzt, die zuvor nach der innerstaatlichen Regelung während eines festzulegenden repräsentativen Zeitraums festgestellt wurden. Dieser Zeitraum wurde mit der Verordnung Nr. 41/81 des Rates vom 1. Januar 1981 (ABl. L 3, S. 12) festgelegt.

9 Nach Artikel 103 Nr. 3 wird der Betrag der in Griechenland gewährten Gemeinschaftsbeihilfe so festgesetzt, daß der Unterschied zwischen den nach Artikel 3b der Verordnung Nr. 516/77 ermittelten Preisen der Erzeugnisse der dritten Länder und den Preisen für griechische Erzeugnisse ausgeglichen wird, wobei der wie oben beschrieben festgestellte Mindestpreis und die „in Griechenland entstehenden Verarbeitungskosten" berücksichtigt werden.

10 Aufgrund all dieser Bestimmungen setzte die Kommission — erstmals mit ihrer Verordnung Nr. 1963/81 vom 10. Juli 1981 (ABl. L 192, S. 16) — für das Wirtschaftsjahr 1981/82 unterschiedlich hohe Produktionsbeihilfen für die Mitgliedstaaten außer Griechenland einerseits und für Griechenland andererseits fest. Gleichzeitig setzte sie mit ihrer Verordnung Nr. 1962/81 vom 10. Juli 1981 (ABl. L 192, S. 13) die Koeffizienten fest, mit denen die je nach Verpackung des Erzeugnisses unterschiedlichen Kosten berücksichtigt werden sollten. Diese Verordnung entspricht im wesentlichen der ursprünglichen Verordnung Nr. 1610/78.

11 Für das Wirtschaftsjahr 1982/83 wurden die Produktionsbeihilfen — wiederum nach den gleichen Grundsätzen — mit der Verordnung Nr. 1585/82 der Kommission vom 12. Juni 1982 festgesetzt; gleichzeitig wurden die Koeffizienten mit der Verordnung Nr. 1602/82 der Kommission vom 22. Juni 1982 (ABl. L 179, S. 16) beibehalten.

12 Mit den Klagen wird Ersatz des Schadens begehrt, den die Klägerinnen angeblich durch die unangemessene Festsetzung der Produktionsbeihilfe für Tomatenmark in den Wirtschaftsjahren 1981/82 und 1982/83 erlitten haben. Die Klagen stützen sich für die beiden Wirtschaftsjahre auf teilweise unterschiedliche Begründungen.

13 In bezug auf das Wirtschaftsjahr 1981/82 legen die Klägerinnen dar, eine Untersuchung der Unterlagen des zuständigen Verwaltungsausschusses und ihr Vergleich mit den in die Verordnung Nr. 1963/81 der Kommission aufgenommenen Bestimmungen habe ergeben, daß die Kommission von den ursprünglich dem Verwaltungsausschuß vorgelegten Zahlen ohne Rechtfertigung 6,41 ECU abgezogen habe.

14 Ferner machen sie geltend, die Koeffizienten, die zur Bestimmung der Beihilfe für in kleineren Umschließungen als der in der Verordnung Nr. 1962/81 zugrunde gelegten Standardverpackung angebotenes Tomatenmark festgesetzt worden seien, hätten sie dadurch benachteiligt, daß bei den verschiedenen Gewichtskategorien ein und derselbe Koeffizient auf einen Beihilfebetrag angewandt werde, der für die griechischen Erzeuger niedriger sei als für die Erzeuger in den anderen Mitgliedstaaten. Diese unterschiedliche Behandlung sei mit dem Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag und Artikel 103 Nr. 3 der Beitrittsakte unvereinbar, da sie die tatsächlichen Verpackungskosten in Griechenland nicht berücksichtige.

15 In bezug auf das Wirtschaftsjahr 1982/83 rügen die Klägerinnen nicht die Festsetzung der Beihilfe als solche, sondern lediglich die Verzerrung, die durch die Anwendung der aufgrund der Verordnung Nr. 1602/82 für das fragliche Wirtschaftsjahr geltenden Koeffizienten zu ihrem Nachteil hervorgerufen worden sei.

16 Was die Herabsetzung der Beihilfe für das Wirtschaftsjahr 1981/82 angeht, räumt die Kommission ein, daß sie aufgrund eines Aufrufs des Rates zu einer sparsamen Verwaltung der Finanzmittel der Gemeinschaft die den griechischen Erzeugern und den Erzeugern der anderen Mitgliedstaaten gewährte Beihilfe einheitlich um 6,41 ECU gekürzt habe. Keine Bestimmung verpflichte sie dazu, die Beihilfe für Tomatenmark jedes Jahr genau in der Höhe festzusetzen, die sich aus den vom Verwaltungsausschuß geprüften Daten ergebe; jedenfalls verfüge sie insoweit über einen Ermessensspielraum, von dem sie im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und insbesondere der Agrarpolitik Gebrauch mache.

17 Zu dieser Streitfrage ist festzustellen, daß die Klägerinnen sich nicht, um die Rechtswidrigkeit einer Verordnung der Kommission geltend zu machen, auf eine

Abweichung zwischen den erlassenen Bestimmungen und den vorbereitenden Unterlagen berufen können, aus denen sich die dem Verwaltungsausschuß unterbreiteten Vorschläge ergeben. Den in vorbereitenden Unterlagen enthaltenen Angaben kann nämlich nicht der Rang einer Rechtsnorm zuerkannt werden, anhand deren die schließlich von der Kommission in Beratung mit dem Verwaltungsausschuß getroffene Entscheidung gerügt werden könnte. Die Folgerungen, die die Klägerinnen aus dem Vergleich zwischen den dem Verwaltungsausschuß ursprünglich unterbreiteten Vorschlägen in bezug auf den Mindestpreis des Ausgangsstoffes und die Verarbeitungskosten gezogen haben, um die Höhe ihres Schadens zu bestimmen, sind deshalb zurückzuweisen.

18 Zur Tragweite ihrer Klagen befragt, haben die Klägerinnen im übrigen ausdrücklich eingeräumt, daß sie nicht die zur Bestimmung der Beihilfe herangezogenen Werte, sondern lediglich die falsche Festsetzung der Koeffizienten anfechten, anhand deren sich aus dem Betrag der Beihilfe, die für die in den Verordnungen der Kommission zugrunde gelegte Standardverpackung festgesetzt ist, der Betrag der Beihilfe für Tomatenmark ermitteln läßt, das in kleineren Umschließungen angeboten wird.

Begründetheit

19 In seinem Urteil vom heutigen Tage in der Rechtssache 192/83 hat der Gerichtshof die gegen die Festsetzung der Koeffizienten für das Wirtschaftsjahr 1983/84 durch die Verordnung Nr. 1615/83 der Kommission vom 15. Juni 1983 (ABl. L 159, S. 48) erhobenen Rügen bereits geprüft. Wie sich aus den Entscheidungsgründen dieses Urteils ergibt, wurden mit diesen Koeffizienten in Wirklichkeit lediglich die für die vorangegangenen Wirtschaftsjahre geltenden, von den Klägerinnen angefochtenen Koeffizienten beibehalten. Da sich die Klägerinnen insoweit dem Vorbringen der Republik Griechenland anschließen, kann auf jenes Urteil verwiesen werden. Mit ihm wird die Rechtswidrigkeit der Koeffizientenregelung festgestellt, soweit sie für die griechischen Erzeuger zu einem unzureichenden Ausgleich der Verarbeitungsmehrkosten führt, die durch Abweichungen von der Standardverpackung verursacht werden, von der in der Verordnung der Kommission, mit der für Griechenland und die anderen Mitgliedstaaten unterschiedliche Beihilfebeträge festgesetzt wurden, ausgegangen wurde. Diese Feststellung gilt aus den gleichen Gründen für die Verordnungen der Kommission Nrn. 1962/81 und 1602/82 zur Festsetzung der Koeffizienten für die Wirtschaftsjahre 1981/82 und 1982/83.

20 Es stellt sich die Frage, ob allein aufgrund der Feststellung, daß die Festsetzung der von den Klägerinnen angefochtenen Koeffizienten rechtswidrig war, eine Haftung der Gemeinschaft zu bejahen ist.

21 Die Klägerinnen machen die Gemeinschaft für die Folgen von Rechtsetzungsakten der Kommission haftbar. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes haftet die Gemeinschaft für die Folgen von Rechtsetzungsakten nur unter besonderen Voraussetzungen (siehe insoweit insbesondere die Urteile vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, Slg. 1971, 975, und vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76 und 40/77, Bayerische HNL, Slg. 1978, 1209).

22 Nach dieser Rechtsprechung kann die Haftung der Gemeinschaft nur durch eine hinreichend schwerwiegende Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des einzelnen dienenden Rechtsnorm ausgelöst werden. Im Urteil vom 25. Mai 1978 hat der Gerichtshof ausgeführt, daß die Feststellung, daß eine Rechtsvorschrift — wie im vorliegenden Fall — ungültig ist, für sich allein nicht genügt, um die Haftung der Gemeinschaft auszulösen, und daß es den einzelnen zugemutet werden kann, in vernünftigen Grenzen gewisse schädliche Auswirkungen einer Rechtsvorschrift auf ihre Wirtschaftsinteressen hinzunehmen, selbst wenn die Vorschrift für ungültig erklärt worden ist. Nach demselben Urteil kommt eine Entschädigung nur in Betracht, wenn das betreffende Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat.

23 In dem heute in der Rechtssache 192/83 zwischen der Republik Griechenland und der Kommission erlassenen Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Festsetzung der angefochtenen Koeffizienten auf einem technischen Fehler beruht. Dieser hat zwar objektiv eine Ungleichbehandlung der griechischen Erzeuger bewirkt; er kann jedoch nicht als schwerwiegende Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm oder offenkundige und erhebliche Überschreitung der Grenzen der Befugnisse der Kommission angesehen werden. Es ist besonders darauf hinzuweisen, daß der Grundsatz des Artikels 103 Nr. 3 der Beitrittsakte, wie sich aus der Begründung des Urteils in der Rechtssache 192/83 ergibt, durch die von der Kommission zur Festsetzung der Koeffizienten angewandte Methode nicht verletzt worden ist.

24 Sonach können unter Berücksichtigung der Maßstäbe, auf die Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag verweist, die Voraussetzungen für eine Haftung der Gemeinschaft im vorliegenden Fall nicht als erfüllt angesehen werden. Die Klagen sind deshalb abzuweisen.

Kosten

25 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 3 Absatz 1 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof jedoch, wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist, die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben.

26 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß die Klägerinnen — wenn auch eine Haftung der Gemeinschaft deswegen nicht besteht — einen vernünftigen Grund hatten, die Höhe der ihnen gewährten Beihilfen zu rügen. Aus Gründen der Billigkeit sind deshalb die Kosten gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klagen werden abgewiesen.

2) Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. September 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart