kann im allgemeinen die Haftung der Gemeinschaft gegenüber einzelnen nicht ausgelöst werden.

Das ist jedenfalls dann der Fall, wenn nicht die Stellungnahme der Kommission, sondern nur die diese bestätigende Entscheidung der innerstaatlichen Stelle als eine die Klägerin beschwerende Maßnahme angesehen werden kann. Denn die Kontrolle des Verwaltungshandelns der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist in erster Linie Sache der innerstaatlichen Gerichte, unbeschadet der diesen eingeräumten Möglichkeit, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Unter diesen Umständen ist als Rechtsbehelf eine Klage vor den innerstaatlichen Gerichten angebracht.

In der Rechtssache 133/79

1. SUCRIMEX S.A., Paris,

2. WESTZUCKER GMBH, Dortmund,

vertreten durch die Rechtsanwälte Funck-Brentano, zugelassen in Paris, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt M. Neuen-Kauffman, 21, rue Philippe II, Luxemburg,

Klägerinnen,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater P. Gilsdorf als Bevollmächtigten, unterstützt durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes J. Delmoly, Zustellungsbevollmächtigter: Herr M. Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

im gegenwärtigen Verfahrensstadium wegen Zulässigkeit der in erster Linie auf Artikel 173 Absatz 2, hilfsweise auf die Artikel 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag gestützten Klage

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Touffait, der Richter P. Pescatore und O. Due,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Ablauf des Verfahrens sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Die Klägerin zu 1, die Firma Sucrimex, verkaufte Zucker an die Klägerin zu 2, die Firma Westzucker. Westzucker ihrerseits trat Sucrimex die Rechte aus Ausfuhrlizenzen über 2 600 t Zucker ab, um ihr die Zollabfertigung des Zuckers für Rechnung von Westzucker zu ermöglichen. Die Lizenzen waren bis zum 31. Mai 1979 gültig und enthielten den im Wege der Ausschreibung festgesetzten Satz der Ausfuhrerstattung.

Sucrimex erhielt diese Lizenzen am 16. Mai 1979 und vertraute sie am selben Tage einem Transportunternehmen an, das sie an das Abfertigungsunternehmen in Dünkirchen übermitteln sollte. Die Lizenzen gingen unterwegs verloren. Auf Antrag von Westzucker stellte die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Frankfurt, (im folgenden: BALM), die die Lizenzen erteilt hatte, neue Lizenzen aus. Aufgrund dieser Lizenzen wurde die darin genannte Menge von 2 600 t Zucker am 30. und 31. Mai 1979 ausgeführt.

Daraufhin beantragte Sucrimex am 6. und 7. Juni 1979 beim Fonds d'Intervention et de Régularisation du marché du Sucre, Paris, (im folgenden: FIRS) die Zahlung von Ausfuhrerstattungen zu dem in den Lizenzen angegebenen Satz. Mit Schreiben vom 5. Juli 1979 lehnte der FIRS diese Anträge ab. Er berief sich dabei auf den in einem am 3. Juli 1979 an den FIRS gerichteten, vom Generaldirektor für Landwirtschaft unterzeichneten Fernschreiben „vertretenen Standpunkt der Dienststellen der Kommission". Der FIRS war daher nur zur Zahlung der am Tag der Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten geltenden Erstattung bereit, die um 921 339,04 FF unter der von Sucrimex beantragten lag.

Das erwähnte Fernschreiben der Kommission lautet wie folgt:

„Im Anschluß an die Gespräche anläßlich der Sitzung des Verwaltungsausschusses Zucker am 13. Juni 1979 beehre ich mich, Ihnen folgendes mitzuteilen:

1. Bei der Ausstellung der im Betreff genannten Dokumente ist der BALM ein Irrtum unterlaufen (die Lizenz enthält nicht den Vermerk ‚Duplikat'); diese Dokumente erwecken den Anschein, als seien sie die Teillizenzen Nr. 251 55986, sie sind aber in Wahrheit Duplikate der verlorengegangenen Teillizenzen.

   Nach Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung (EWG) Nr. 193/75 berechtigten Zweitschriften nicht zur Ausfuhr.

   Die Gültigkeit dieser Bestimmung ist vom Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 168/73 nicht in Zweifel gezogen worden.

   Unter normalen Umständen hätten die Dokumente wegen des Vermerks ‚Duplikat' nicht zur Ausfuhr benutzt werden können.

   ..."

Nach Darstellung des Sachverhalts fährt die Kommission fort:

„Die Dienststellen der Kommission sind der Meinung, daß die Firma Sucrimex nicht behaupten kann, sie habe nicht gewußt, daß die in ihrem Besitz befindlichen Dokumente keine echten Teillizenzen waren.

3. Die Dienststellen der Kommission sind außerdem der Auffassung, daß es keinen triftigen Grund dafür gibt, die Erstattung zu dem in diesen Dokumenten angegebenen, im Wege der Ausschreibung festgesetzten Satz zu zahlen.

   Da die Ausfuhr des Zuckers so anzusehen ist, als ob sie ohne Lizenzen erfolgt sei, kann der Ausführer lediglich die übliche, am Tag der Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten geltende Erstattung verlangen (vgl. die Regelung der Kommission zur Festsetzung der für die Ausfuhr geltenden Erstattungen). C. Villain, Generaldirektor."

Dem Fernschreiben der Kommission war ein am 23. Mai 1979 an sie gerichtetes Fernschreiben der Association des Organisations professionnelles du Commerce des Sucres vorangegangen, in dem die Kommission ersucht wird, sich dringend mit der durch den Verlust der Lizenzen entstandenen Problematik zu befassen und

„zumindest den nationalen Stellen eine vorläufige Ermächtigung zu erteilen, die vorliegende Situation dadurch zu regeln, daß sie vom Inhaber die Garantien verlangen, die ihnen zweckmäßig erscheinen".

Die Kommission antwortete zunächst am 23. Mai 1979 telefonisch dem Präsidenten des Syndicat du Commerce des Sucres, Paris, und im Anschluß daran mit Fernschreiben vom 6. Juni 1979 der Association, daß bei Verlust einer Lizenz deren Duplikat nicht zur Ausfuhr berechtige. In einem am 9. August 1979 an Sucrimex gerichteten Fernschreiben bekräftigte die Kommission ihren Standpunkt.

2. Der im Fernschreiben der Kommission vom 3. Juli 1979 erwähnte Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse lautet wie folgt:

„Bei Verlust einer Lizenz oder Teillizenz können die erteilenden Stellen dem Beteiligten ausnahmsweise eine Zweitschrift erteilen, die die gleichen Eintragungen und Vermerke enthält wie die Urschrift

und auf jedem Exemplar deutlich sichtbar den Vermerk ‚Duplikat' trägt.

Die Zweitschrift berechtigt nicht zur Einfuhr oder Ausfuhr."

3. Gegenstand der vorliegenden Klage ist in erster Linie die Nichtigerklärung der am 3. Juli 1979 an den FIRS gerichteten angeblichen Entscheidung der Kommission gemäß Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages sowie hilfsweise die Verurteilung der Kommission zur Zahlung von Schadensersatz in Höhe des erwähnten Betrags von 921 339,04 FF zuzüglich der gesetzlichen Zinsen gemäß Artikel 178 und 215 Absatz 2 des Vertrages.

Zur Begründung ihres *Antrags auf Nichtigerklärung* machen die Klägerinnen geltend, der Kommission sei in der angegriffenen Entscheidung ein Rechtsirrtum unterlaufen, indem sie die von der BALM ausgestellten Lizenzen als „Duplikate" bezeichnet habe. Es handele sich aber um „identische" Lizenzen. Außerdem habe die Kommission gegen die Verordnung Nr. 192/75 vom 17. Januar 1975 über Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 25, S. 1) sowie gegen die genannte Verordnung Nr. 193/75 verstoßen. Da die in den Lizenzen genannte Menge Zucker ausgeführt und die „identischen" Lizenzen am Tag der Ausfuhr vorgelegt und bestätigt worden seien, hätten die Klägerinnen Anspruch auf Zahlung der beantragten Erstattungen.

Darüber hinaus habe die Kommission dadurch, daß sie nicht unverzüglich eine Entscheidung getroffen habe, den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt, der zum Schutz des an festen und unwiderruflichen Geschäften beteiligten Unternehmers den unverzüglichen Erlaß der Entscheidungen erfordere. Sie habe außerdem den Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt, da die Klägerinnen in die fraglichen Lizenzen ein berechtigtes Vertrauen gehabt hätten. Schließlich habe die in Rede stehende Entscheidung rückwirkenden Charakter, da sie ein ordnungsgemäß ausgeführtes Geschäft nachträglich als nicht ordnungsgemäß werte und darüber hinaus die an die mangelnde Ordnungsmäßigkeit geknüpften Sanktionen verhänge.

Zur Begründung ihres *Antrags auf Schadensersatz* machen die Klägerinnen insbesondere geltend, die Kommission sei dadurch, daß sie trotz des Fernschreibens der Association vom 23. März 1979 ihren Standpunkt erst am 3. Juli 1979 klar zum Ausdruck gebracht habe, schuldhaft untätig geblieben.

Unter Bezugnahme auf ihre Ausführungen zum Antrag auf Nichtigerklärung weisen die Klägerinnen anschließend darauf hin, daß die Kommission dadurch, daß sie die ordnungsgemäß ausgestellten Dokumente als nichtexistent bezeichnet habe, die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verletzt habe. Sucrimex habe einen Schaden erlitten, der sich auf den Betrag der durch das Verschulden der Kommission nicht gezahlten Erstattungen belaufe; die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 215 Absatz 2 seien daher erfüllt.

4. Die *Kommission* hat mit am 28. September 1979 eingereichtem Schriftsatz gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung eine prozeßhindernde Einrede erhoben. Sie beantragt,

— die Klage als unzulässig abzuweisen;

— die Klägerinnen zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

5. Die *Klägerinnen* beantragen in ihrem am 8. November 1979 zu der prozeßhindernden Einrede eingereichten Schriftsatz,

— die prozeßhindernde Einrede als unzulässig und unbegründet zurückzuweisen;

— die Entscheidung über die Einrede dem Endurteil vorzubehalten;

— die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

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

7. Mit Beschluß vom 21. November 1979 hat der Gerichtshof gemäß Artikel 95 § 1 der Verfahrensordnung die Rechtssache an die Zweite Kammer verwiesen.

II — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien in bezug auf die Zulässigkeit der Klage

1. Zum *Antrag* der Klägerinnen *auf Nichtigerklärung* macht die *Kommission* unter anderem geltend, ihr Fernschreiben vom 3. Juli 1979 stelle nur ein bloßes Informationsschreiben dar, in dem auf die im vorliegenden Fall anwendbare Regelung hingewiesen worden sei; es könne keine Rechtswirkungen hervorrufen.

Außerdem binde dieses Fernschreiben lediglich die Dienststellen der Kommission und könne dem Organ nicht zugerechnet werden. Denn es sei in keinem ausdrücklich geregelten Verfahren vorgesehen, daß der Generaldirektor für Landwirtschaft die Kommission verpflichten könne.

Allgemeiner gesagt, gebe es keine Vorschriften, die ein spezifisches Verfahren zur Regelung von Fällen wie den vorliegenden vorsähen. Die Kommission erinnert in diesem Zusammenhang daran, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 10. Mai 1978 in der Rechtssache 132/77 (Société pour l'exportation des Sucres/Kommission, Slg. 1978, 1061) ausgeführt habe, daß eine Nichtigkeitsklage unzulässig sei, wenn die behauptete angefochtene Handlung der Kommission nicht Teil des in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen spezifischen Verfahrens sei. Erst recht könne der Gerichtshof eine Klage auf Nichtigerklärung einer Stellungnahme, für die keine genauen Zuständigkeiten festgelegt seien, nur als unzulässig abweisen. Das streitige Fernschreiben könne höchstens als einfache innerdienstliche Anweisung verstanden werden.

Die Kommission gelangt zu der Schlußfolgerung, daß der Antrag der Klägerinnen auf Nichtigerklärung unzulässig sei, weil im vorliegenden Fall keine Handlung der Kommission im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages gegeben sei.

Bezüglich des *Antrags auf Schadensersatz* verweist die Kommission auf ihre Ausführungen zum Antrag auf Nichtigerklärung. Denn die in ihrem Fernschreiben enthaltene Stellungnahme könne nicht als ein Verhalten gewertet werden, das die in Artikel 215 des Vertrages für die Anrufung des Gerichtshofes aufgestellten Voraussetzungen erfülle.

Im Hinblick auf die von den Klägerinnen geltend gemachte „schuldhafte Untätigkeit" bemerkt die Kommission, sie habe bereits am 23. Mai 1979 telefonisch den Präsidenten des Syndicat du Commerce des Sucres, Paris, über die Rechtslage informiert.

Die Kommission fügt hinzu, die Klägerinnen hätten die Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung Nr. 193/75, die in der Nichtannahme der Ausfuhrlizenzen für die Zahlung der

streitigen Erstattungen bestanden hätten, vor den innerstaatlichen Gerichten anfechten können. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes genüge diese Möglichkeit für sich allein, um die Klage als unzulässig abzuweisen.

2. Die *Klägerinnen* betonen in bezug auf den *Antrag auf Nichtigerklärung,* daß das streitige Fernschreiben vom Generaldirektor für Landwirtschaft unterzeichnet worden sei, also von einem Beamten in Ausübung seines Amtes, der für seine Dienststelle verantwortlich sei und daher die Haftung der Kommission auslöse. Sie fragen sich außerdem, welche Stellen die Kommission binden könnten, wenn dies nicht durch eine von ihren Dienststellen erlassene Entscheidung geschehen könne.

Die Klägerinnen machen ferner geltend, das beanstandete Fernschreiben bringe im Unterschied zu bloßen Anweisungen deutlich zum Ausdruck, daß die Kommission gegenüber den betroffenen Unternehmen eine Entscheidung im Sinne von Artikel 189 des Vertrages habe treffen wollen. Unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofes vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, Slg. 1971, 263) tragen die Klägerinnen vor, gegen alle von den Organen im Rahmen ihrer Zuständigkeit vorgenommenen Handlungen, die über das Stadium vorbereitender Untersuchungen hinausgingen und mit denen Verpflichtungen übernommen oder auferlegt werden sollten, könne Klage erhoben werden. Das an den FIRS gerichtete angefochtene Fernschreiben habe aber zur Folge gehabt, daß den Klägerinnen Verpflichtungen auferlegt worden seien. Mit diesem Fernschreiben sei nämlich entschieden worden, daß den Klägerinnen lediglich die am Tag der Ausfuhr geltende Erstattung zu gewähren sei, obwohl dies in den Vorschriften nicht vorgesehen gewesen sei. Da der FIRS keinesfalls befugt gewesen sei, eine solche Erstattung anzubieten, habe er lediglich den Inhalt der Entscheidung der Kommission bestätigen können. Das fragliche Fernschreiben habe daher die Klägerinnen ihres Rechts auf Empfang der in den Lizenzen angegebenen Erstattung beraubt.

Die Klägerinnen fügen hinzu, der vorliegende Sachverhalt sei anders gelagert als der in der erwähnten Rechtssache 132/77; die Verordnung, um die es in dieser Rechtssache gehe, lasse den Mitgliedstaaten keinerlei Ermessensspielraum.

Zum *Antrag auf Schadensersatz* heben die Klägerinnen im wesentlichen unter Bezugnahme auf die in der Klageschrift vorgetragenen Argumente hervor, der Schaden, für den sie Ersatz verlangten, sei durch ein rechtswidriges Handeln der Kommission verursacht worden. Die Kommission habe unter den gegebenen Umständen nur eine Alternative gehabt: entweder die Lizenzen als „Duplikate" anzusehen, in welchem Falle keine Erstattung habe gezahlt werden dürfen, oder sie als „identisch ausgestellt" zu betrachten, in welchem Falle die Kommission ihnen die angegebene Erstattung vollständig habe zahlen müssen. Da die von der Kommission gewählte Lösung rechtlich nicht zu rechtfertigen sei, sind die Klägerinnen der Auffassung, sie könnten im Wege der Schadensersatzklage die Zahlung der restlichen Erstattung verlangen.

III — Mündliches Verfahren

1. Auf Ersuchen des Gerichtshofes hat die Kommission das Protokoll der 530. Sitzung des Verwaltungsausschusses Zucker vom 13. Juni 1979 vorgelegt, in der in Gegenwart eines Vertreters des FIRS die Frage erörtert wurde, ob Du-

plikate zum Zweck der Durchführung der Ausfuhr erteilt werden dürfen. Aus dem Protokoll geht hervor, daß der FIRS vorbehaltlich einer gegenteiligen Stellungnahme der Kommission zur Zahlung der strittigen Erstattungen bereit war.

Außerdem ist aus ihm ersichtlich, daß der Vertreter des Juristischen Dienstes der Kommission erklärt hat,

— er könne eine Lösung, die darin bestehe, daß eine Ersatzlizenz für die Durchführung der Ausfuhr ausgestellt und vom Ausführer die Stellung einer Kaution in Höhe der Erstattung verlangt werde, nicht billigen;

— er bitte, von der Zahlung der in den verlorengegangenen Lizenzen vorgesehenen Erstattungen abzusehen;

— er sehe keine Hindernisse dafür, daß der FIRS für die durchgeführten Ausfuhren die zum Zeitpunkt der Ausfuhr geltende Erstattung zahle;

— er wolle jede Initiative der betroffenen Dienststellen zur Änderung der bestehenden Regelung, die für den vorliegenden Fall keine Lösung vorsehe, unterstützen.

2. In der Sitzung vom 30. Januar 1980 haben die Klägerinnen, vertreten durch Rechtsanwältin Lise Funck-Brentano, zugelassen in Paris, und die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes J. Delmoly, mündlich verhandelt.

3. Die *Kommission* hat unter anderem auf das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Dezember 1979 in der Rechtssache 12/79 (Wagner/Kommission) und insbesondere auf Randnr. 10 der Entscheidungsgründe dieses Urteils Bezug genommen, in der der Gerichtshof ausgeführt habe, daß die „Schadensersatzklage der Artikel 178 und 215 des Vertrages ... nicht bezweckt, es dem Gerichtshof zu ermöglichen, Entscheidungen der einzelstaatlichen Behörden, denen die Durchführung bestimmter Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik übertragen ist, auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen oder über die finanziellen Folgen zu befinden, die sich aus der eventuellen Unwirksamkeit solcher Entscheidungen ergeben".

4. Die *Klägerinnen* haben unter anderem betont, wenn der FIRS über die Stellungnahme der Kommission hinausgegangen wäre, hätte diese es bei Rechnungsabschluß abgelehnt, die fraglichen Kosten zu Lasten des EAGFL gehen zu lassen.

Die Klägerinnen haben dem Gerichtshof außerdem mitgeteilt, daß sie vor den französischen Verwaltungsgerichten Klage gegen die Weigerung des FIRS, die Erstattungen zu zahlen, erhoben haben.

5. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 6. März 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit am 13. August 1979 eingereichter Klageschrift beantragen die französische Firma Sucrimex S.A. und die deutsche Firma Westzucker GmbH gemäß Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages, eine „am 3. Juli 1979 an den FIRS

[Fonds d'Intervention et de Régularisation du marché du Sucre] gerichtete Entscheidung der Kommission, mit der der Firma Sucrimex die Zahlung der Erstattung zu dem im Wege der Ausschreibung festgesetzten Satz verweigert wurde", für nichtig zu erklären, hilfsweise, gemäß Artikel 178 und 215 Absatz 2 des Vertrages, die Kommission zur Zahlung von 921 339,04 FF als Ersatz des den klagenden Firmen entstandenen Schadens zu verurteilen.

2 Die Klage geht zurück auf die von Westzucker an Sucrimex erfolgte Abtretung der Rechte aus von der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung ausgestellten Ausfuhrlizenzen über 2 600 t Zucker mit Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung im Wege der Ausschreibung, die bis zum 31. Mai 1979 gültig waren.

3 Da die Lizenzen verlorengingen, stellte die Bundesanstalt neue Lizenzen aus; aufgrund dieser Lizenzen wurde die darin genannte Menge von 2 600 t Zukker am 30. und 31. Mai 1979 ausgeführt.

4 In der Zwischenzeit hatte die Association des Organisations professionnelles du Commerce des Sucres die Kommission mit Fernschreiben vom 23. Mai 1979 ersucht, sich dringend mit der durch den Verlust der Lizenzen entstandenen Problematik zu befassen, da die Regelung des Artikels 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 25, S. 10) ihrer Auffassung nach unbefriedigend war.

5 Diese Bestimmung lautet wie folgt:

„Bei Verlust einer Lizenz oder Teillizenz können die erteilenden Stellen den Beteiligten ausnahmsweise eine Zweitschrift erteilen, die die gleichen Eintragungen und Vermerke enthält wie die Urschrift und auf jedem Exemplar deutlich sichtbar den Vermerk ‚Duplikat' trägt.

Die Zweitschrift berechtigt nicht zur Einfuhr oder Ausfuhr."

6 Am gleichen Tage bestätigte die Kommission dem Präsidenten des Syndicat du Commerce des Sucres, Paris, gegenüber telefonisch und sodann am 6. Juni 1979 der Association gegenüber fernschriftlich die geltende Rechts-

lage; sie fügte hinzu, ihre Dienststellen seien bereit, die Frage mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten erneut zu prüfen, sie sähen aber angesichts der Kontrollschwierigkeiten keine befriedigende Lösungsmöglichkeit.

7 Am 6. und 7. Juni 1979 beantragte Sucrimex beim FIRS die Zahlung der Erstattungen zu dem im voraus festgesetzten Satz. In der Folgezeit wurde das Problem des Verlustes der Lizenzen in einer Sitzung des Verwaltungsausschusses Zucker am 13. Juni 1979 erörtert. Bei dieser Gelegenheit soll ein Vertreter des Juristischen Dienstes der Kommission erklärt haben, er könne eine Lösung, die darin bestehe, daß eine Ersatzlizenz für die Durchführung der Ausfuhr unter der Bedingung ausgestellt werde, daß der Ausführer eine Kaution in Höhe der Erstattung stelle, nicht billigen. Er soll gebeten haben, von der Zahlung des Unterschiedsbetrags zwischen der zum Zeitpunkt der Ausfuhr geltenden und der in den verlorengegangenen Lizenzen vorgesehenen Erstattung abzusehen.

8 Infolge dieser Erörterungen erhielt der FIRS am 3. Juli 1979 ein vom Generaldirektor für Landwirtschaft der Kommission unterzeichnetes Fernschreiben, in dem nach einem Hinweis auf die geltende Regelung und nach Darstellung des Sachverhalts ausgeführt war, „... daß es keinen triftigen Grund dafür gibt, die Erstattung zu dem in diesen Dokumenten angegebenen, im Wege der Ausschreibung festgesetzten Satz zu zahlen. Da die Ausfuhr des Zuckers so anzusehen ist, als ob sie ohne Lizenzen erfolgt sei, kann der Ausführer lediglich die übliche, am Tag der Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten geltende Erstattung verlangen ...".

9 Mit Schreiben vom 5. Juli 1979 lehnte der FIRS die Anträge der Sucrimex vom 6. und 7. Juni angesichts des in dem erwähnten Fernschreiben „vertretenen Standpunkts der Dienststellen der Kommission" ab. Dementsprechend erklärte sich der FIRS nur zur Zahlung der am Tag der Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten geltenden Erstattung bereit, die um 921 339,04 FF unter dem von Sucrimex beantragten Betrag lag.

10 Zur Begründung ihres Antrags auf Nichtigerklärung machen die klagenden Firmen geltend, die Kommission habe die „identischen" Lizenzen zu Unrecht als „Duplikate" angesehen, sie habe dadurch gegen die Verordnungen über die Ausfuhrerstattungen verstoßen, daß sie einen Antrag auf Zahlung der Erstattungen für Ausfuhren zurückgewiesen habe, die aufgrund „identi-

scher" Lizenzen erfolgt seien, sie habe dadurch den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt, daß sie nicht unverzüglich eine Entscheidung getroffen habe, und sie habe schließlich den Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt, da die Klägerinnen in die fraglichen Lizenzen ein berechtigtes Vertrauen gehabt hätten. Darüber hinaus habe die in Rede stehende Entscheidung rückwirkenden Charakter.

11 Zur Begründung ihres Schadensersatzantrags machen die Klägerinnen geltend, ihnen sei durch das dargestellte rechtswidrige Handeln und durch die Untätigkeit der Kommission, die darin bestanden habe, daß diese trotz des Fernschreibens der Association vom 23. Mai 1979 ihren Standpunkt erst am 3. Juli 1979 klar zum Ausdruck gebracht habe, ein Schaden in Höhe der nicht gezahlten Erstattungen entstanden.

12 Die Kommission hat gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung eine prozeßhindernde Einrede erhoben. Es ist daher, ohne auf die Hauptsache einzugehen, über die Zulässigkeit der einzelnen Klageanträge zu befinden.

13 Zur Begründung der Einrede der Unzulässigkeit des Antrags auf Nichtigerklärung macht die Kommission geltend, ihr Fernschreiben vom 3. Juli 1979 stelle lediglich ein an den FIRS gerichtetes Informationsschreiben dar, das sich darauf beschränke, auf die im speziellen Fall anwendbare Regelung hinzuweisen, und das daher keine Rechtswirkungen entfalten könne. Außerdem binde dieses Fernschreiben lediglich die Dienststellen der Kommission und könne dem Organ nicht zugerechnet werden.

14 Die Klägerinnen tragen dagegen vor, das Fernschreiben der Kommission bringe die Absicht zum Ausdruck, ihnen gegenüber eine Entscheidung im Sinne von Artikel 189 des Vertrages zu erlassen. Überdies könne nicht ernsthaft bezweifelt werden, daß die Erklärungen eines Generaldirektors in Ausübung seiner Amtstätigkeit die Kommission verpflichteten.

15 Um festzustellen, ob das Fernschreiben der Kommission vom 3. Juli 1979 eine Entscheidung darstellt, die von den Klägerinnen nach Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages angefochten werden kann, ist zu prüfen, ob es Rechtswirkungen erzeugen konnte.

16 Es steht fest, daß die Durchführung der Gemeinschaftsbestimmungen auf dem Gebiet der Ausfuhrerstattungen unter die Zuständigkeit der hierfür bestellten innerstaatlichen Stellen fällt und daß die Kommission nicht befugt ist, Entscheidungen über ihre Auslegung zu treffen, sondern nur die Möglichkeit hat, ihre Meinung zu äußern, die die innerstaatlichen Stellen nicht bindet.

17 Darüber hinaus geht weder aus dem Wortlaut noch aus dem Inhalt des beanstandeten Fernschreibens hervor, daß es irgendwelche Rechtswirkungen entfalten sollte.

18 Aus diesen Feststellungen folgt, daß es im vorliegenden Fall keine Handlung der Kommission gibt, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein könnte.

19 Soweit die Klage auf Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages gestützt ist, ist sie daher als unzulässig abzuweisen.

20 Zur Begründung der Einrede der Unzulässigkeit des Schadensersatzantrags macht die Kommission geltend, die in ihrem Fernschreiben enthaltene Stellungnahme könne nicht als ein Verhalten gewertet werden, das die in Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages aufgestellten Voraussetzungen für die Anrufung des Gerichtshofes erfülle. Im übrigen hätten die Klägerinnen die Weigerung der nationalen Stelle, ihnen die umstrittenen Erstattungen zu gewähren, vor den innerstaatlichen Gerichten anfechten müssen.

21 Die Klägerinnen sind dagegen der Auffassung, da die von der Kommission gewählte Lösung rechtlich nicht zu rechtfertigen sei, könnten sie die Zahlung der restlichen Erstattung im Wege der Schadensersatzklage verlangen.

22 Im Hinblick auf diesen hilfsweise gestellten Antrag, der sich auf einen Betrag in Höhe der Summe der nicht gezahlten Erstattungen bezieht und der daher mit dem Antrag auf Nichtigerklärung eng zusammenhängt, braucht nur auf die oben dargestellten Beziehungen zwischen der Kommission und dem FIRS hingewiesen zu werden. Das Fernschreiben, wie übrigens das gesamte der Kommission vorgeworfene Verhalten, gehört in den Rahmen der internen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den mit der Durchführung

der Gemeinschaftsregelung auf diesem Gebiet betrauten nationalen Stellen; durch diese Zusammenarbeit kann im allgemeinen die Haftung der Gemeinschaft gegenüber einzelnen nicht ausgelöst werden.

23 Auf jeden Fall ist es nicht das beanstandete Fernschreiben der Kommission, sondern die Entscheidung des FIRS, die darin enthaltene Stellungnahme zu bestätigen, die als eine die Klägerinnen beschwerende Maßnahme angesehen werden könnte.

24 Die Kontrolle des Verwaltungshandelns der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist aber in erster Linie Sache der innerstaatlichen Gerichte, unbeschadet der diesen eingräumten Möglichkeit, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Unter diesen Umständen ist als Rechtsbehelf eine Klage vor den innerstaatlichen Gerichten angebracht, an die die Klägerinnen sich auch bereits gewandt haben.

25 Soweit die Klage auf die Artikel 178 und 215 Absatz 2 des Vertrages gestützt ist, ist sie daher ebenfalls als unzulässig abzuweisen.

Kosten

26 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerinnen mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind sie zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.

2. Die Klägerinnen werden zur Tragung der Kosten verurteilt.

Touffait Pescatore Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. März 1980.

Für den Kanzler
J. A. Pompe
Hilfskanzler

Der Präsident der Zweiten Kammer
A. Touffait

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 6. MÄRZ 1980

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Firma Westzucker, eine der Klägerinnen des Verfahrens, zu dem ich mich heute äußere, hat nach Teilnahme an einer Ausschreibung, die aufgrund der Kommissionsverordnung Nr. 1634/77 „über eine Dauerausschreibung zur Bestimmung der Ausfuhrerstattungen für Weißzucker" (ABl. L 181 vom 21. Juli 1977, S. 35) erfolgte, am 14. Mai 1979 von der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung („BALM"), der deutschen Interventionsstelle, Lizenzen für den Export von Zucker mit Vorausfestsetzung der Erstattung erhalten, die bis zum 31. Mai 1979 gültig waren. Sie kaufte von der Firma Sucrimex, der anderen Klägerin des vorliegenden Verfahrens, 2 600 t französischen Zuckers, der im Mai/Juni 1979 geliefert werden sollte, und trat der Firma Sucrimex — was Artikel 3 der Kommissionsverordnung Nr. 193/75 „über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ein- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse" (ABl. L 25 vom 31. Januar 1975, S. 10) vorsieht — die Ausfuhrrechte aus den ihr gewährten Lizenzen ab, damit die Firma Sucrimex für die Firma Westzucker die genannten Zukkermengen exportieren konnte. Die Ausfuhrabfertigung sollte am 17. Mai 1979 in Dünkirchen erfolgen. Da die Firma Sucrimex die Lizenzauszüge erst am 16. Mai 1979 erhielt und befürchtete, bei Versendung mit der Post würden sie nicht rechtzeitig bei dem Abfertigungsunternehmen in Dünkirchen eintreffen, sandte sie die genannten Dokumente mit einem Transportunternehmen nach Dünkirchen. Am 17. Mai 1979 erfuhr sie, daß die Dokumente in Dünkirchen nicht eingetroffen und dort nicht auffindbar seien. Darüber informierte sie am 22. Mai 1979 die Firma Westzucker. Diese trug den Sachverhalt der Bundesanstalt