tionen, deren Ziel gerade eine ständige Anpassung erfordert, um den Veränderungen der Wirtschaftslage in den verschiedenen Agrarsektoren Rechnung zu tragen.

2. Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2604/77 der Kommission zur Einführung von Währungsausgleichsbeträgen für Hartweizen und seine Folgeerzeugnisse beeinträchtigen könnte.

3. Außer in dem durch die Verordnung Nr. 2792/77 vorgesehenen Ausnahmefall sind die durch die Verordnung Nr. 2604/77 eingeführten Währungsausgleichsbeträge auf Teigwarenexporte aus Italien in andere Mitgliedstaaten und in Drittländer anwendbar, die nach dem 2. Januar 1978 in Erfüllung vor dem 25. November 1977 geschlossener Verträge durchgeführt wurden.

In der Rechtssache 84/78

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Pretura Trient in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

FIRMA ANGELO TOMADINI, S.N.C., Streithelferin: UNIONE INDUSTRIALI PASTAI ITALIANI (Verband der italienischen Teigwarenhersteller)

gegen

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 2604/77 der Kommission vom 25. November 1977 zur Einführung von Währungsausgleichsbeträgen für Hartweizen und seine Folgeerzeugnisse (ABl. L 302, S. 40)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer J. Mertens de Wilmars in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Präsidenten der Zweiten Kammer Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Ablauf des Verfahrens und die von den Parteien nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

A — Einschlägige Verordnungen

Die Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind (ABl. L 106, S. 1), ermächtigt in ihrem Artikel 1 Absatz 1 die Mitgliedstaaten, bei der Ein- und Ausfuhr der in Absatz 2 des Artikels genannten Erzeugnisse Ausgleichsbeträge zu erheben oder zu gewähren. Dies gilt für:

„Erzeugnisse, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind; Erzeugnisse, deren Preis sich nach dem Preis der ... [vorstehend] genannten Erzeugnisse, die unter die gemeinsame Marktorganisation fallen oder Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind, richtet."

Absatz 3 dieses Artikels in der durch die Verordnung Nr. 2746/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291, S. 148) geänderten Fassung bestimmt, daß Absatz 1

„... nur angewandt [wird], sofern die Anwendung der dort genannten Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würde."

Artikel 4 der Verordnung Nr. 974/71 lautet:

„Beträgt in keinem Mitgliedstaat der in Artikel 2 Absatz 1 genannte Prozentsatz mehr als 2,5 %, so wird kein Ausgleichsbetrag festgesetzt."
(Dieser Vomhundertsatz stellt den Unterschied zwischen dem amtlichen Wechselkurs der betreffenden Währung und dem „grünen Kurs" dar).

Das System der Währungsausgleichsbeträge wurde auf Hartweizen und seine Folgeerzeugnisse bis zum 12. August 1974 angewandt. Danach wurden diese Währungsausgleichsbeträge abgeschafft: Der Preis für Hartweizen hatte sich nämlich auf dem Weltmarkt über den Schwellenpreis hinaus erhöht, und außerdem hatte sich der Unterschied zwischen dem wirklichen Kurs der italienischen Lira und dem Kurs der Grünen Lira auf 2,5 % verringert.

Da der Preis für Hartweizen auf dem Weltmarkt 1975 und 1976 zurückgegangen war, führte die Kommission eine Abschöpfung für Einfuhren aus Drittländern ein. Im monetären Bereich verlor die Lira weiter an Wert, und der Unterschied zwischen der Grünen Lira und ihrem wirklichen Wert erreichte im März 1976 21,6 %. Nachdem Klagen, vor allem italienischer Gewerbetreibender (Einfuhrunternehmen, Verbände von Mühlenbetrieben und Teigwarenherstellern),

nach Brüssel gedrungen waren, wurde im April 1976 dem zuständigen Verwaltungsausschuß der Entwurf einer Verordnung über die Wiedereinführung der Währungsausgleichsbeträge für die betreffenden Erzeugnisse vorgelegt; er wurde jedoch nicht verabschiedet. Daraufhin häuften sich neue Beschwerden (vor allem der belgischen, luxemburgischen und deutschen Regierung) darüber, daß keine Währungsausgleichsbeträge für Hartweizen und/oder Teigwaren eingeführt worden waren.

In der Erwägung, daß die Nichtanwendung von Währungsausgleichsbeträgen bei Hartweizen und seinen Folgeerzeugnissen in den letzten Monaten (d. h. im Sommer 1977) zu Schwierigkeiten geführt habe, daß bei Hartweizen Verkehrsverlagerungen und bei einigen Folgeerzeugnissen Wettbewerbsverzerrungen festgestellt worden seien und daß diese Probleme durch den starken Rückgang des Angebots an einheimischem Hartweizen und den steigenden Bedarf an Einfuhren aus Drittländern noch verschärft würden, führte die Kommission durch die Verordnung Nr. 2604/77 für die Erzeugnisse der Tarifstellen 10.01 B (Hartweizen), 11.02 A I a (Grobgrieß und Feingrieß von Hartweizen), 19.03 A (Teigwaren, Ei enthaltend), 19.03 B I (keinen Weichweizengrieß oder kein Weichweizenmehl enthaltende Teigwaren) und 19.03 B II (andere Teigwaren) Währungsausgleichsbeträge ein. Diese Verordnung wurde erlassen, ohne daß der zuständige Verwaltungsausschuß innerhalb der ihm von seinem Vorsitzenden gesetzten Frist Stellung genommen hatte. Sie ist seit dem 2. Januar 1978 anwendbar.

Durch die daran anschließende Verordnung Nr. 2792/77 fügte die Kommission dem Artikel 2 der Verordnung Nr. 2604/77 einen Unterabsatz an, wonach die durch letztere eingeführten Ausgleichsbeträge „auf Geschäfte, die mit einer vor dem 26. November 1977 beantragten Lizenz mit einer im voraus festgesetzten Ausfuhrerstattung oder Einfuhrabschöpfung durchgeführt werden," keine Anwendung finden.

Durch die Verordnung Nr. 2917/77 vom 28. Dezember 1977 über Übergangsmaßnahmen betreffend die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen bei bestimmten Getreideerzeugnissen (ABl. L 340, S. 37) ordnete die Kommission an, daß vom 2. Januar bis zum 28. Februar 1978 die für die Tarifstellen 10.01 B und 11.02 A I a vorgesehenen Ausgleichsbeträge für bestimmte Ausfuhren und Einfuhren nur unter bestimmten Bedingungen gewährt würden.

B — Sachverhalt

Die Firma Tomadini führte im Januar 1978 8 500 Nettokilogramm Eierteigwaren in die Bundesrepublik Deutschland aus. Für diese Ausfuhr bezahlte sie 724 200 Lire als Währungsausgleichsbeträge, wie sie in den Verordnungen Nr. 2604/77 und Nr. 24/78 der Kommission vom 5. Januar 1978 (ABl. L 6, S. 1) vorgesehen sind. Da sie die Erhebung dieses Betrags für rechtswidrig hält, erhob die Firma Tomadini Klage zur Pretura Trient mit dem Antrag, die Amministrazione delle Finanze zur Rückerstattung des bezahlten Betrags zu verurteilen; zur Begründung dieser Klage machte sie geltend, die Verordnung Nr. 2604/77 sei rechtswidrig und nicht auf Exporte anwendbar, die in Erfüllung eines im April 1977, das heißt vor Erlaß der Verordnung, geschlossenen Vertrages ausgeführt worden seien.

Die Amministrazione delle Finanze (italienische Finanzverwaltung) erhob die Einrede der sachlichen Unzuständigkeit der von der Firma Tomadini angerufenen Pretura und beantragte, die Klage als unbegründet abzuweisen; sie wandte

sich aber nicht dagegen, die Sache dem Gerichtshof vorzulegen, da dieser bereits auf Klage der italienischen Regierung in der — anhängigen — Rechtssache 12/78 über einen Antrag auf Prüfung der Gültigkeit der fraglichen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu entscheiden habe.

Die Unione Industriali Pastai Italiani (UIPI) trat dem Ausgangsverfahren auf seiten der Firma Tomadini bei.

C — Vorlagefragen

Mit Beschluß vom 16. März 1978 hat die Pretura Trient dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates (mit ihren späteren Änderungen) in dem Sinne zu verstehen, daß die Gemeinschaftsorgane nach einem Zeitraum von drei Jahren, während deren sie von der Anwendung der Ausgleichsbeträge auf ein wesentliches landwirtschaftliches Grunderzeugnis (Hartweizen) abgesehen haben, besondere Währungsausgleichsbeträge für aus diesem Grunderzeugnis hergestellte Folgeerzeugnisse (Teigwaren) einführen können, ohne daß in diesen drei Jahren, geschweige denn im letzten Jahr (1977), irgendwelche Störungen auf dem Markt für das betreffende landwirtschaftliche Grunderzeugnis (Hartweizen) aufgetreten wären?
2. Ist, falls die obige Frage 1 zu verneinen ist, die Verordnung (EWG) Nr. 2604/77 der Kommission zumindest insoweit als ungültig anzusehen, als durch sie Währungsausgleichsbeträge bei der Ausfuhr von Teigwaren eingeführt wurden?
3. Kann, falls die obige Frage 1 zu bejahen ist, die Verordnung Nr. 2604/77 in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 2792/77 und der Verordnung Nr. 2917/77 als anwendbar auf Teigwarenexporte von Italien in andere Mitgliedstaaten angesehen werden, die nach dem 2. Januar 1978 in Erfüllung von Verträgen ausgeführt wurden, die vor dem 25. November 1977, dem Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 2604/77, zu einer Zeit abgeschlossen wurden, als die Einführung irgendeines Ausgleichsbetrages in dem betreffenden Sektor nicht vorhersehbar war?

Der Beschluß der Pretura ist am 23. März 1979 beim Gerichtshof eingegangen.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen

A — Von der Firma Tomadini und der UIPI eingereichte Erklärungen

Nach Auffassung der Firma Tomadini und der UIPI geht aus der Begründung der Verordnung Nr. 2604/77 hervor, daß die Kommission diese nicht nur wegen einer das Grunderzeugnis (Hartweizen) betreffenden, sondern auch wegen einer dessen nicht landwirtschaftliches Folgeerzeugnis (Teigwaren) betreffenden Störung erlassen habe. Nach der Verordnung Nr. 974/71 dürfe aber von der Ermächtigung zur Einführung von Währungsausgleichsbeträgen nur Gebrauch gemacht werden, sofern Störungen beim Warenverkehr mit Agrarerzeugnissen aufträten. Teigwaren seien Erzeugnisse der

zweiten Verarbeitungsstufe: Im vorliegenden Fall handele es sich sogar um Eierteigwaren, deren Herstellung ein noch komplizierteres industrielles Verfahren erfordere. Hieraus ergebe sich die Nichtigkeit der Verordnung Nr. 2604/77.

Die nach Ansicht der Kommission für die Einführung von Ausgleichsbeträgen für Hartweizen ausreichende Störung des Warenverkehrs hätte im Sommer 1977 festgestellt werden müssen. Ein Vergleich zwischen der Situation im Sommer 1976 und derjenigen im Sommer 1977 lasse aber keinerlei Störung oder auch nur besondere Abweichung bei den Einfuhren und den Hartweizenpreisen erkennen, die ausschließlich auf eine Währungsschwankung zurückzuführen gewesen wäre. Denn während die Hartweizenimporte von Drittländern nach Italien sich im Sommer 1976 (von Juni bis Oktober) auf etwa 143 000 Doppelzentner belaufen hätten, habe die 1977 im gleichen Zeitraum importierte Menge etwa 277 000 Doppelzentner betragen.

Was die Preise für Hartweizen angehe, so sei, wenn schon ihr Ansteigen um 6 % im Jahr 1976 nicht als ausreichende Rechtfertigung für die Einführung der Währungsausgleichsbeträge erachtet worden sei, ihre Steigerung im Sommer 1977, die um die gleichen Werte geschwankt habe und außerdem durch Erhöhungen der amtlichen Preise für Teigwaren ausgeglichen worden sei, wohl ebensowenig ausreichend gewesen.

Wenn das Ansteigen der Preise der Einfuhren oder deren Verteuerung im Sommer 1977 als „erheblich" angesehen worden sei und man daher eine Steigerung der Einfuhren aus Drittländern für erforderlich gehalten habe, so hätte man damals eine besondere Verordnung zur Erleichterung der Einfuhr von Hartweizen in das gesamte Gemeinschaftsgebiet erlassen, das heißt auf eine normale handelspolitische Maßnahme zur Erleichterung sämtlicher Einfuhren und nicht nur der Einfuhren nach Italien zurückgreifen müssen.

In Wirklichkeit stellten sich die Ausgleichsbeträge, die auf Einfuhren aus Drittländern nach Italien angewandt würden, als Einfuhrsubventionen dar, durch die die gemeinschaftlichen Abschöpfungen verringert und damit die Einfuhren selbst verbilligt würden. In den Aufwertungsländern stellten sich diese Ausgleichsbeträge dagegen als echte Einfuhrabgaben dar, durch die mit Sicherheit nicht zu einer Steigerung der Einfuhren aus Drittländern beigetragen werde.

Die Kommission habe anerkannt, daß die Störungen auf dem italienischen Markt auf die Intervention der öffentlichen Stellen (der AIMA), die auf dem Weltmarkt Hartweizen direkt eingekauft hätten, um ihn dann in Italien wieder zu verkaufen, und auf einen Stopp der Teigwarenpreise in Italien zurückzuführen gewesen seien. Die Kommission nehme diese Verletzungen des Gemeinschaftsrechts untätig hin.

Im Sommer 1977 seien nicht mehr als im Sommer 1976 Störungen des Warenverkehrs mit Teigwaren aufgetreten, und für einen Rückgriff auf die Ausgleichsbeträge habe demnach nicht mehr als im Vorjahr eine Rechtfertigung bestanden. Die italienischen Teigwarenexporte in die anderen Länder des Gemeinsamen Marktes hätten sich unabhängig von der Anwendung der Ausgleichsbeträge bis zum Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2604/77 ständig ausgeweitet. Daraus lasse sich schließen, daß die Schwankungen beim Handel mit italienischen Teigwaren auch vom wechselnden Geschmack der Verbraucher abhängig seien.

Die Kommission habe sich zur Wiedereinführung der Ausgleichsbeträge im frag-

lichen Sektor infolge politischen Drucks bereitgefunden, der auf unmittelbares Betreiben der deutschen Teigwarenhersteller, der Konkurrenten der italienischen Hersteller, ausgeübt worden sei. Im Dokument vom 13. Februar 1978 über die „wirtschaftlichen Auswirkungen des agrimonetären Systems" (KOM 78-20 def.) räume sie diesen Druck selbst ausdrücklich ein: „Das bisher angewandte agrimonetäre System hat zu unheilvollen Ergebnissen geführt, da hierdurch der — bereits teilweise den Marktgesetzen entzogene — Agrarsektor den normalen Auswirkungen der Vorgänge im monetären Bereich auf die anderen Sektoren der Wirtschaft entzogen wurde."

Falls nach Auffassung des Gerichtshofes die Verordnung nicht für nichtig erklärt werden müsse, sei sie aber mit Sicherheit für auf solche Verträge unanwendbar zu erklären, die zu einem bestimmten Zeitpunkt vor ihrem Inkrafttreten geschlossen worden seien. Denn wenn schon zweifelhaft sei, ob die in der Verordnung Nr. 2604/77 aufgeführten Störungen aufgetreten seien, da ja trotz ähnlicher Schwankungen drei Jahre lang keine Maßnahme ergriffen worden sei, müsse man sich fragen, wie man bedenkenlos die nachteiligen Folgen dieser Ausgleichsbeträge den Marktteilnehmern auferlegen könne, die lange vor Inkrafttreten der angegriffenen Verordnung zu einem bestimmten Zeitpunkt normale Verträge geschlossen hätten. Hierzu ergebe sich die Notwendigkeit, die Interessen der Marktteilnehmer zu schützen, die auf die Unabänderlichkeit der bei Vertragsschluß bestehenden Rechtslage vertraut hätten.

Die Firma Tomadini unterzieht sodann die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Schutz wohlerworbener Rechte und zum Vertrauensschutz einer sehr ausführlichen Untersuchung.

In der Rechtssache 131/77 (Milac, Slg. 1978, 1041) habe Generalanwalt Capotorti hervorgehoben, daß die Währungsausgleichsbeträge nur zu einem ganz bestimmten Zweck eingeführt worden seien, der sich aus der Notwendigkeit herleite, „die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse auszugleichen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind". Die durch die Verordnung Nr. 2604/77 getroffenen Maßnahmen wirkten sich aber in keiner Weise unmittelbar auf den monetären Bereich aus. Selbst wenn man die Ausgleichsbeträge als rechtmäßige, im öffentlichen Interesse getroffene Maßnahmen ansehe, müsse jedenfalls verneint werden, daß sie unbedingt und ausnahmslos von so großem Nutzen seien, daß sie — in einer bestimmten Situation — den Zwang zur Aufopferung privater Ansprüche und Anwartschaften rechtfertigten. Hier sei es nicht um ein allgemeines Interesse der Gemeinschaft gegangen, sondern vielmehr um dasjenige einiger Marktteilnehmer, die überdies mit den durch die Anwendung der Ausgleichsbeträge belasteten Marktteilnehmern in Konkurrenz stünden.

Darüber hinaus sei die Einführung der Ausgleichsbeträge im Teigwarensektor nicht voraussehbar gewesen. Denn dem früheren Ersuchen der genannten Marktteilnehmer um Einführung von Ausgleichsbeträgen habe die Kommission nicht stattgegeben, obwohl die Situation durch dieselben Währungsverhältnisse und inflationären Tendenzen gekennzeichnet gewesen sei wie in den Jahren 1975 und 1976. Die beharrliche Weigerung der Kommission, Ausgleichsbeträge im fraglichen Sektor einzuführen, habe als das Ergebnis einer bewußten, mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. Rechtssache 74/74, CNTA, Slg. 1975, 533) übereinstimmenden Entscheidung angesehen werden können.

B — Von der italienischen Regierung eingereichte Erklärungen

Die italienische Regierung nimmt auf ihre Argumentation und ihre Anträge in der oben angeführten Rechtssache 12/78 Bezug.

C — Von der Kommission eingereichte Erklärungen

Die Kommission macht geltend, sie habe mit guten Gründen wegen des Niveaus der in nationaler Währung ausgedrückten Preise, die erhebliche Unterschiede von einem Mitgliedstaat zum anderen aufgewiesen hätten, Störungen des Warenverkehrs (Schwierigkeiten und Verkehrsverlagerungen) befürchten müssen. Daß solche Störungen bestanden hätten, werde durch folgende Überlegungen bewiesen:

— Marktteilnehmer, die in Italien Hartweizen hätten einführen wollen, hätten sich ständig wachsenden Schwierigkeiten gegenübergesehen. Denn der cif-Preis für Hartweizen habe über dem Schwellenpreis gelegen, und Hartweizen sei in Italien, wahrscheinlich wegen der preisdämpfenden Wirkung der Verkäufe durch öffentliche Stellen (die AIMA), zu einem in der Nähe des Interventionspreises und demnach weit unter dem Richtpreis liegenden Preis verkauft worden.

— Die Hartweizeneinfuhren seien unabhängig von ihrem Bestimmungsort in der Gemeinschaft durch das Vereinigte Königreich geleitet worden. Vor allem die belgischen, niederländischen und deutschen Einfuhrhändler hätten aufgrund dieser Verkehrsverlagerungen erhebliche Gewinne erzielt; denn durch die in Rechnungseinheiten ausgedrückte und nach dem „grünen Kurs" in Pfund Sterling umgerechnete Abschöpfung sei es den belgischen, niederländischen und deutschen Importeuren möglich gewesen, im Hinblick auf die bei direktem Import sonst von ihnen zu tragende Belastung einen Gewinn von 30 % zu erzielen. Auf diese Weise seien die Hartweizenimporte aus Frankreich benachteiligt worden. Nach den Informationen, die sie vom Vereinigten Königreich erhalten habe, seien in dieses von Januar bis November 1977 ungefähr 112 000 Tonnen Hartweizen eingeführt worden, von denen 53 000 wieder in andere Mitgliedstaaten ausgeführt worden seien. Im vorausgegangenen Jahr habe es hingegen derartige Wiederausfuhren nicht gegeben.

— Italien habe sich in einer besonderen Lage befunden: Zum einen sei die Einfuhr von Hartweizen durch das Fehlen von Währungsausgleichsbeträgen erschwert worden, und die Importeure hätten lediglich zwischen einem Verzicht auf Einfuhren oder Importen mit Verlust wählen können. Zum anderen hätten sich die Verkäufe von aus Drittländern importiertem Hartweizen durch die AIMA im ersten Halbjahr 1977 auf fast 200 000 Tonnen erhöht. Die italienische Regierung habe überdies im Juli 1977 300 000 und um Oktober 1977 200 000 Tonnen Hartweizen auf dem Weltmarkt gekauft. Durch die Nichtanwendung von Währungsausgleichsbeträgen sei es sogar im Norden der Gemeinschaft so weit gekommen, daß dort den Interventionsstellen Hartweizen aus Erzeugerländern der Gemeinschaft angeboten worden sei (es habe sich um 3500 Tonnen in Gent gelagerten Weizen aus Italien gehandelt).

Die hinsichtlich des Hartweizens dargelegten Umstände hätten sich auf den

Markt für Teigwaren ausgewirkt. Die italienischen Ausfuhren seien 1976 im Vergleich zu 1975 um 50 % gestiegen und ihr Volumen habe sich 1977 erneut erweitert. Hierdurch sei eine Krise in den konkurrierenden Branchen der anderen Mitgliedstaaten hervorgerufen worden.

Nachdem sie Störungen auf dem Hartweizenmarkt festgestellt habe, sei die Kommission verpflichtet gewesen, ihre Aufmerksamkeit auch den Folgeerzeugnissen, insbesondere den Teigwaren, zuzuwenden, deren Wert hauptsächlich von den Kosten des zur Herstellung verwendeten Weizens abhängig sei. Dieses Problem sei nicht neu; es sei in der Rechtssache 29/77 (Roquette, Slg.1977, 1835) geprüft worden, in der der Gerichtshof erklärt habe, daß „die Kommission ... die bestehende Gefahr von Störungen entweder für den Handel mit Grunderzeugnissen oder für den Handel mit Grund- und Verarbeitungserzeugnissen feststellen [kann]".

Die Kommission trägt vor, die Wiedereinführung der Währungsausgleichsbeträge im fraglichen Wirtschaftssektor sei nicht leichtfertig, sondern im Gegenteil, wie die langwierige Entstehung der angegriffenen Maßnahme zeige, erst nach langer Prüfung und gründlicher Erörterung beschlossen worden.

Die Wettbewerbsverzerrungen auf dem gemeinschaftlichen Markt für Teigwaren hätten auf folgenden Faktoren beruht:

— auf der beträchtlichen Abwertung der Lira, die es den Teigwarenherstellern in den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unmöglich gemacht habe, der Konkurrenz der italienischen Hersteller standzuhalten;

— auf dem niedrigen, in der Nähe des Interventionspreises liegenden Niveau des Preises für Hartweizen in Italien. Da die Erzeugung dieses Produkts innerhalb der Gemeinschaft zur Deckung des Bedarfs nicht ausreiche, müßten sich die Preise dem Richtpreis annähern. Den Ausschlag für die Entscheidung, in den Markt für Hartweizen einzugreifen, habe die Absicht der italienischen Behörden gegeben, den Höchstverkaufspreis der Teigwaren im Einzelhandel zu stoppen;

— auf der in den Abwertungsländern besonders günstigen Situation für die Ausfuhren aus Weichweizen hergestellter Teigwaren, die nicht mit Ausgleichsbeträgen belastet gewesen seien, während den Importen des Grunderzeugnisses diese Beträge zugute gekommen seien.

Wenn Anlaß zu Beschwerden darüber bestanden habe, daß die Währungsausgleichsbeträge nicht zum richtigen Zeitpunkt wieder eingeführt worden seien, dann seitens der italienischen Hartweizenimporteure. Die Teigwarenexporteure hingegen hätten aus der Verzögerung Vorteile gezogen, genauso wie ihnen viele Jahre lang, während derer sie von der Verpflichtung zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen für nichtsdestoweniger ganz oder teilweise aus Weichweizen hergestellte Teigwaren befreit gewesen seien, die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf eben diesen Weichweizen zugute gekommen sei.

Die Einführung der Währungsausgleichsbeträge sei gerechtfertigt, sofern die Unterschiede zwischen den grünen Kursen und den wirklichen Kursen die Gefahr von Störungen heraufbeschwörten. Im vorliegenden Fall habe die Kommission das konkrete Auftreten von Störungen sowie gleichzeitig deren beträchtliches Ausmaß nachgewiesen.

Bei Währungsausgleichsbeträgen könne von einem schutzwürdigen Vertrauen auf die Aufrechterhaltung einer Regelung

nicht die Rede sein, soweit diese infolge der Währungssituation in einem bestimmten Mitgliedstaat nicht mehr gerechtfertigt sei (vgl. die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere in der oben angeführten Rechtssache 74/74).

Die Auffassung, daß es sich bei den zur Feststellung eventueller Störungen herangezogenen Folgeerzeugnissen ausschließlich um Agrarerzeugnisse handeln dürfe und daß die Störungen des Warenverkehrs mit solchen Erzeugnissen nicht berücksichtigt werden dürften, die durch die Verordnung Nr. 1059/69 des Rates vom 28. Mai 1969 zur Festlegung der Handelsregelung für bestimmte, aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellte Waren (ABl. L 141, S. 1) erfaßt würden, sei aus folgenden Gründen nicht haltbar:

— Die Verordnung Nr. 974/71 sei auch auf Artikel 235 gestützt und gelte für „Erzeugnisse, ... die ... Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind".

— Die Störungen des Warenverkehrs mit dem Grunderzeugnis und Agrarfolgeerzeugnissen wirkten sich direkt auf die Erzeugnisse aus, die von der Verordnung Nr. 1059/69 erfaßt würden. Die Auffassung, daß Störungen des Warenverkehrs mit letzteren nicht berücksichtigt werden dürften, selbst wenn sie ihre eigentliche Ursache in den Kosten der zu ihrer Herstellung verwendeten Agrarerzeugnisse hätten, führe zu einem blinden Automatismus. Es ergäbe sich dann nämlich folgendes Dilemma:

  — entweder würde man automatisch die Währungsausgleichsbeträge auf die von der Verordnung Nr. 1059/69 erfaßten Erzeugnisse anwenden, sobald alle Voraussetzungen für die Anwendung dieser Beträge auf Agrarerzeugnisse vorlägen;

  — oder man würde die Gelegenheit, den Anwendungsbereich der Währungsausgleichsbeträge im Zeitpunkt ihrer Einführung für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse automatisch zu erweitern, ungenutzt lassen und damit ein für allemal auf die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen verzichten.

Durch die Verordnung Nr. 2792/77 seien die Geschäfte berücksichtigt worden, für die eine mit einer Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung oder Einfuhrabschöpfung verbundene Lizenz vorgelegen habe. Die Gründe, die gegen eine Ausdehnung der Befreiung auf Ausfuhren in andere Länder der Gemeinschaft gesprochen hätten, könnten wie folgt zusammengefaßt werden:

— Die Absicht der Kommission sei den Marktteilnehmern wohlbekannt gewesen; sie seien nicht überrascht worden und hätten geeignete Vorkehrungen treffen können.

— Außerdem habe ein unabweisbares Bedürfnis für Kontrollen bestanden: Um allzu leichten Betrugsmanövern einen Riegel vorzuschieben, sei die Befreiung für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr mit solchen Waren nicht vorgesehen worden, für die es mangels Erstattungen oder Abschöpfungen offensichtlich auch keine Vorausfestsetzungen habe geben können.

— Da das Vorliegen von Vorausfestsetzungsbescheinigungen ausgeschlossen gewesen sei, sei es nicht angebracht gewesen, auf die Anwendung der Ausgleichsbeträge zu verzichten und auf diese Weise ungerechtfertigte Vorteile zu gewähren; in diesem Zusammenhang müsse man nur an die Teigwaren denken, die aus Weichweizen

hergestellt worden seien, für den immer Ausgleichsbeträge bei der Einfuhr bezahlt worden seien.

— Die Befreiung von der Belastung durch Ausgleichsbeträge wäre in den Fällen nicht gerechtfertigt gewesen, in denen die Erzeugnisse in ein Abwertungsland der Gemeinschaft ausgeführt worden seien, das zur Gewährung von Ausgleichsbeträgen bei der Einfuhr verpflichtet gewesen sei.

Durch die Verordnung Nr. 2917/77 habe die Kommission spekulativen Warenbewegungen vorbeugen wollen, durch die Verkehrsverlagerungen und Wettbewerbsverzerrungen hätten hervorgerufen werden können.

Nach Ansicht der Kommission können die Vorlagefragen dahin beantwortet werden, daß ihre Prüfung nichts ergeben habe, was die Gültigkeit der Verordnungen Nrn. 2604/77, 2792/77 und 2917/77 beeinträchtigen könnte.

In der Sitzung vom 13. Dezember 1978 haben die Firma Tomadini und die UNIPI, vertreten durch die Rechtsanwälte G. M. Ubertazzi und F. Capelli, Mailand, die italienische Regierung, vertreten durch den Avvocato dello Stato O. Fiumara, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater C. Maestripieri als Bevollmächtigten, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 31. Januar 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 16. März 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 23. März 1978, hat die Pretura Trient den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über mehrere Fragen der Gültigkeit der Verordnung Nr. 2604/77 der Kommission vom 25. November 1977 zur Einführung von Währungsausgleichsbeträgen für Hartweizen und seine
2 Folgeerzeugnisse (ABl. L 302, S. 40) ersucht. Diese Fragen sind im Rahmen eines Rechtsstreits über die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen in Höhe von 724 200 Lire auf 8 500 Nettokilogramm Eierteigwaren aufgeworfen worden, die im Laufe des Monats Januar 1978 von der Firma Tomadini, der Klägerin im Ausgangsverfahren, von Italien in die Bundesrepublik Deutschland ausgeführt wurden.

3 Die Klägerin im Ausgangsverfahren beantragte bei der Pretura Trient, es für rechtswidrig zu erklären, daß durch die Amministrazione delle Finanze, die Beklagte im Ausgangsverfahren, in Anwendung der Verordnung Nr. 2604/77 ein Ausgleichsbetrag auf diese Waren erhoben wurde.

4 Die Amministrazione delle Finanze erhob die Einrede der sachlichen Unzuständigkeit der Pretura und beantragte, die Klage als unbegründet abzuweisen; sie wandte sich aber nicht dagegen, die Sache dem Gerichtshof vorzulegen, da dieser bereits auf Klage der italienischen Regierung in der Rechtssache 12/78 über einen Antrag auf Prüfung der Gültigkeit der fraglichen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu entscheiden habe.

5 Die Unione Industriali Pastai Italiani trat dem Ausgangsverfahren auf seiten der Firma Tomadini bei.

6 Der Rechtsstreit betrifft die Anwendung des Systems der Währungsausgleichsbeträge auf Hartweizen und einige seiner Folgeerzeugnisse, die nicht im Anhang II des Vertrages aufgeführt sind und den Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind (ABl. L 106, S. 1) bilden.

7 Die Kommission gelangte zu der Auffassung, daß die Nichtanwendung von Währungsausgleichsbeträgen bei Hartweizen und seinen Folgeerzeugnissen zu Schwierigkeiten geführt habe, daß bei Hartweizen Verkehrsverlagerungen und bei einigen Folgeerzeugnissen Wettbewerbsverzerrungen festgestellt worden seien und daß diese Probleme durch den starken Rückgang des Angebots an einheimischem Hartweizen und den steigenden Bedarf an Einfuhren aus Drittländern noch verschärft würden.

8 Infolgedessen führte sie durch die Verordnung Nr. 2604/77 für die Erzeugnisse der Tarifstellen 10.01 B (Hartweizen), 11.02 A I a (Grobgrieß und Feingrieß von Hartweizen), 19.03 A (Teigwaren, Ei enthaltend), 19.03 B I (Teigwaren, keinen Weichweizengrieß oder kein Weichweizenmehl enthaltend) und 19.03 B II (andere Teigwaren) Währungsausgleichsbeträge ein.

9 Nur wenige Tage danach fügte die Kommission durch die Verordnung Nr. 2792/77 vom 15. Dezember 1977 dem Artikel 2 der vorangehenden Verordnung einen Unterabsatz an, wonach die durch letztere eingeführten Ausgleichsbeträge „auf Geschäfte, die mit einer vor dem 26. November 1977 beantragten Lizenz mit einer im voraus festgesetzten Ausfuhrerstattung oder Einfuhrabschöpfung durchgeführt werden", keine Anwendung finden.

10 Zwei Wochen später ordnete die Kommission durch die Verordnung Nr. 2917/77 an, daß vom 2. Januar bis zum 28. Februar 1978 die für die Tarifstellen 10.01 B (Hartweizen) und 11.02 A I a (Grobgrieß und Feingrieß von Hartweizen) vorgesehenen Ausgleichsbeträge für bestimmte Ausfuhren und Einfuhren nur unter bestimmten Bedingungen gewährt würden.

11 Die Vorlagefragen der Pretura Trient lauten wie folgt:

1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates (mit ihren späteren Änderungen) in dem Sinne zu verstehen, daß die Gemeinschaftsorgane nach einem Zeitraum von drei Jahren, während deren sie von der Anwendung der Ausgleichsbeträge auf ein wesentliches landwirtschaftliches Grunderzeugnis (Hartweizen) abgesehen haben, besondere Währungsausgleichsbeträge für aus diesem Grunderzeugnis hergestellte Folgeerzeugnisse (Teigwaren) einführen können, ohne daß in diesen drei Jahren, geschweige denn im letzten Jahr (1977), irgendwelche Störungen auf dem Markt für das betreffende landwirtschaftliche Grunderzeugnis (Hartweizen) aufgetreten wären?

2. Ist, falls die obige Frage 1 zu verneinen ist, die Verordnung (EWG) Nr. 2604/77 der Kommission zumindest insoweit als ungültig anzusehen, als durch sie Währungsausgleichsbeträge bei der Ausfuhr von Teigwaren eingeführt wurden?

3. Kann, falls die obige Frage 1 zu bejahen ist, die Verordnung Nr. 2604/77 in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 2792/77 und der Verordnung Nr. 2917/77 als anwendbar auf Teigwarenexporte von Italien in andere Mitgliedstaaten angesehen werden, die nach dem 2. Januar 1978 in Erfüllung von Verträgen ausgeführt wurden, die vor dem 25. November 1977, dem Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 2604/77, zu einer Zeit abgeschlossen wurden, als die Einführung irgendeines Ausgleichsbetrages in dem betreffenden Sektor nicht vorhersehbar war?

Zu den ersten beiden Fragen

12 Die durch die ersten beiden Fragen der Pretura Trient angesprochenen Rechtsprobleme sind mit denjenigen identisch, die im Rahmen des Verfahrens wegen Nichtigerklärung geprüft wurden, das von der italienischen Regierung durch Klage vom 25. Januar 1978 gegen die Kommission ange-
13 strengt wurde (Rechtssache 12/78). Diese Klage wurde durch Urteil vom

14 10. Mai 1979 abgewiesen. Es genügt deshalb, auf das Urteil in der Rechtssache 12/78 zu verweisen, das dem vorliegenden Urteil beigefügt ist, und für Recht zu erkennen, daß die Prüfung der Fragen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2604/77 beeinträchtigen könnte.

Zur dritten Frage

15 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat geltend gemacht, auch im Falle der Gültigkeit der Verordnung Nr. 2604/77 dürften die Währungsausgleichsbeträge nicht auf solche Teigwarenexporte von Italien in andere Mitgliedstaaten angewandt werden, die in Erfüllung von vor dem 25. November 1977, dem Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 2604/77, geschlossenen Ver-
16 trägen durchgeführt worden seien. Um ihre Erzeugnisse auf den Märkten der anderen Mitgliedstaaten leichter absetzen zu können, hätten die italieni-
17 schen Exporteure Verträge mit langer Laufzeit geschlossen. Bei Abschluß des Vertrages, aufgrund dessen die im Ausgangsverfahren strittigen Exporte durchgeführt worden seien, habe der italienische Hersteller die Einführung von Währungsausgleichsbeträgen für Teigwaren vernünftigerweise nicht vor-
18 hersehen können. Die italienischen Teigwarenhersteller hätten 1976 die Wiedereinführung der Währungsausgleichsbeträge für Hartweizen und Teigwaren verlangt, die Kommission habe dies aber mit Schreiben vom 9. August
19 1976 abgelehnt. Dadurch, daß die Verordnung Nr. 2604/77 ohne eine Übergangsregelung für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr erlassen worden sei, sei gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen worden; dies gelte um so mehr, als durch die Verordnung Nr. 2792/77 vom 15. Dezember 1977 die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen auf solche Geschäfte ausgeschlossen worden sei, die mit einer vor dem 26. November 1977 beantragten Lizenz mit einer im voraus festgesetzten Ausfuhrerstattung oder Einfuhrabschöpfung durchgeführt worden seien, eine Befreiung, die jedoch nur im Warenverkehr mit Drittländern anwendbar sei.

20 Haben die Gemeinschaftsorgane, um individuellen Situationen Rechnung zu tragen, im Rahmen einer die Wirtschaft betreffenden Regelung von der Art der gemeinsamen Marktorganisationen für Agrarerzeugnisse eine besondere

Regelung geschaffen, wonach sich die Wirtschaftsteilnehmer durch Übernahme bestimmter Verpflichtungen gegenüber den Behörden bei endgültig abgeschlossenen Geschäften gegen die Auswirkungen der — notwendigerweise häufigen — Änderungen der Modalitäten der gemeinsamen Marktorganisation schützen können, so verbietet es der Grundsatz des Vertrauensschutzes, die allgemeine Regelung ohne gleichzeitigen Erlaß von Übergangsbestimmungen zu ändern, es sei denn, daß einer Übergangsregelung ein zwingen-
21 des Interesse des Gemeinwohls entgegensteht. Der Anwendungsbereich dieses Grundsatzes darf aber nicht so weit ausgedehnt werden, daß die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen von Sachverhalten schlechthin ausgeschlossen ist, die unter der Geltung der früheren Regelung entstanden sind, ohne daß Verpflichtungen gegenüber den Behörden über-
22 nommen worden sind. Dies gilt besonders für einen Bereich wie die gemeinsamen Marktorganisationen, deren Ziel gerade eine ständige Anpassung erfordert, um den Veränderungen der Wirtschaftslage in den verschiedenen Agrarsektoren Rechnung zu tragen.

23 Um dem Grundsatz des Vertrauensschutzes Genüge zu tun, hat die Kommission in Artikel 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 2604/77 in der durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 2792/7 vom 15. Dezember 1977 geänderten Fassung bestimmt, daß auf Antrag der Beteiligten die erneut eingeführten Währungsausgleichsbeträge keine Anwendung auf Geschäfte finden, die mit einer vor dem 26. November 1977, dem Zeitpunkt der Veröffentlichung und des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 2604/77, beantragten Lizenz mit einer voraus festgesetzten Ausfuhrerstattung oder Einfuhrabschöpfung durch-
24 geführt werden. Es trifft zwar zu, daß diese Befreiung voraussetzt, daß der betroffene Wirtschaftsteilnehmer eine Lizenz mit Vorausfestsetzung der Abschöpfung oder Erstattung beantragt und erhalten hat und daß infolgedessen die Befreiung nur dem Warenverkehr mit Drittländern zugute kommt, nicht dagegen dem innergemeinschaftlichen Warenverkehr, für den es weder eine Erstattung noch eine Abschöpfung und folglich auch keine Vorausfestset-
25 zung gibt. Aus den oben dargelegten Gründen gebot es jedoch weder der Grundsatz des Schutzes wohlerworbener Rechte noch der Grundsatz des Vertrauensschutzes, diese Befreiung auf sämtliche am 26. November 1977 bestehenden Verträge auszudehnen.

26 Im übrigen hat die Kommission dadurch, daß sie die erst ab 2. Januar 1978 anwendbare Verordnung Nr. 2604/77 bereits am 26. November 1977 veröffentlichte, die Auswirkungen der neuen Regelung auf in der Ausführung befindliche Geschäfte so weit abgeschwächt, wie dies ohne Beeinträchtigung der mit der Wiedereinführung der Währungsausgleichsbeträge verfolgten Zwecke möglich war.

27 Die Rüge, der Grundsatz des Vertrauensschutzes sei verletzt, ist somit zurückzuweisen.

28 Demnach ist die dritte Frage dahin zu beantworten, daß die durch die Verordnung Nr. 2604/77 eingeführten Währungsausgleichsbeträge außer in dem durch die Verordnung Nr. 2792/77 vorgesehenen Ausnahmefall auf Teigwarenexporte von Italien in andere Mitgliedstaaten und in Drittländer anwendbar sind, die nach dem 2. Januar 1978 in Erfüllung vor dem 25. November 1977 geschlossener Verträge durchgeführt wurden.

Kosten

29 Die Kosten der italienischen Regierung und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem Verfahren vor der Pretura Trient; die Kostenentscheidung obliegt deshalb diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Pretura Trient mit Beschluß vom 16. März 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der ersten beiden Vorlagefragen der Pretura Trient hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2604/77 beeinträchtigen könnte.**

2. **Außer in dem durch die Verordnung Nr. 2792/77 vorgesehenen Ausnahmefall sind die durch die Verordnung Nr. 2604/77 eingeführten**

Währungsausgleichsbeträge auf Teigwarenexporte aus Italien in andere Mitgliedstaaten und in Drittländer anwendbar, die nach dem 2. Januar 1978 in Erfüllung vor dem 25. November 1977 geschlossener Verträge durchgeführt wurden.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Mai 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer
in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
JEAN-PIERRE WARNER
(siehe Rechtsache 12/78, s. 1751)