SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 22. JUNI 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Einleitung

In dieser Rechtssache wird der Gerichtshof ein weiteres Mal mit einer Klage wegen außervertraglicher Haftung der Gemeinschaft nach den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag konfrontiert. Dies ist an sich nicht ungewöhnlich, doch weist der vorliegende Fall eine Besonderheit auf. Der Gerichtshof wird nämlich diesmal unter anderem ausdrücklich gebeten, zu der interessanten Frage Stellung zu nehmen, ob im Gemeinschaftsrecht auch eine Klage auf Schadensersatz aus dem Gesichtspunkt einer Haftung für rechtmäßige Handlungen der Organe der Gemeinschaft denkbar ist.

2. Die Marktorganisation für Olivenöl

Mit der Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. L 172, 1966, S. 3025) wurde auch Olivenöl in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik einbezogen. Zu den hervorstechendsten Merkmalen dieser Marktorganisation gehören die jährliche Festsetzung einheitlicher Preise (Artikel 4) und eine Erzeugungsbeihilferegelung (Artikel 10). Das für die gemeinsame Landwirtschaftspolitik ungewöhnliche Mittel einer Erzeugungsbeihilfe erklärt sich aus den relativ niedrigen Preisen bei Substitutionserzeugnissen. Deshalb ist es unmöglich, allein durch eine Preisgarantie ein als ausreichend erachtetes Einkommen für die Erzeuger zu gewährleisten. Die Ein- und Ausfuhr von Olivenöl ist Gegenstand von Abschöpfungen (Artikel 13) und Erstattungen (Artikel 18) und unterliegt einem System von Lizenzen und Sicherheitsleistungen. Die Erstattungsregelung wird unter anderem in der Verordnung Nr. 171/67/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 über die Erstattungen und Abschöpfungen bei der Ausfuhr von Olivenöl (ABl. L 130, 1967, S. 2600) näher geregelt. Die siebte Begründungserwägung dieser Verordnung stellt folgendes fest:

„Es ist angebracht, die herkömmlichen Olivenölausfuhren beizubehalten; um dies zu erreichen, muß sichergestellt werden, daß die Ausführer sich ständig mit Rohstoffen in Höhe ihres Ausfuhrbedarfs versorgen können, und zwar zu einem Preis, der nicht über dem Weltmarktpreis liegt; zu diesem Zweck ist vorzusehen, daß die Erstattung bei der Ausfuhr in Form einer Genehmigung zur abschöpfungsfreien Einfuhr einer der ausgeführten Menge entsprechenden Olivenölmenge gewährt werden kann."

Diese Begründungserwägung bringt den Willen der Verfasser der Verordnung zum Ausdruck, die traditionellen Ausfuhrströme dieses Produkts aus den Mittelmeerländern aufrechtzuerhalten und gleichzeitig für das durch die Ausfuhr entstandene Defizit bei der Versorgung der Gemeinschaft mit Olivenöl Abhilfe zu schaffen. Artikel 9 Absatz 1 sieht dazu ein sogenanntes „EXIM"-Verfahren vor:

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.

„(1) Die Erstattung bei der Ausfuhr von Olivenöl wird auf Antrag in Form einer Genehmigung zur abschöpfungsfreien Einfuhr einer der ausgeführten Menge entsprechenden Olivenölmenge gewährt, sofern der Nachweis erbracht wird, daß die Ausfuhr vor der Einfuhr stattgefunden hat, und sofern die Einfuhr innerhalb einer festzusetzenden Frist durchgeführt wird."

Im Jahr 1978 wurde die Marktordnung für das in Rede stehende Erzeugnis insofern reformiert, als für die Zukunft neben der Erzeugungsbeihilfe auch eine Verbrauchsbeihilfe gewährt wurde. Diese Änderung wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1562/78 des Rates vom 29. Juni 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 136/66/EWG (ABl. L 185, 1978, S. 1) geschaffen. Die Einführung dieser neuen Beihilfenregelung in diesem Sektor war jedoch mit vielen Schwierigkeiten verbunden, so daß die Einführung zum Beginn des Wirtschaftsjahres 1979 am 1. November 1978 nicht möglich zu sein schien, sondern erst zum 1. März 1979 erwartet werden konnte. Dementsprechend wurden für das Jahr 1979 die Preise für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 28. Februar (repräsentativer Marktpreis: 148,43 RE/100 kg; Schwellenpreis: 145,43 RE/100 kg) und für den Zeitraum vom 1. März bis zum 31. Oktober (repräsentativer Marktpreis: 120,78 RE/100 kg; Schwellenpreis: 119,44 RE/100 kg) festgesetzt. Dies geschah mit der Verordnung (EWG) Nr. 3088/78 des Rates vom 19. Dezember 1978 (ABl. L 369 vom 29. 12. 1978, S. 11). Im Lauf des Februars wurde jedoch deutlich, daß auch am 1. März 1979 als Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht festgehalten werden konnte; daraufhin verschob der Rat den Zeitpunkt für das Inkrafttreten der neuen Preise vom 1. März auf den 1. April 1979. Dieser Aufschub erfolgte mit der Verordnung (EWG) Nr. 360/79 des Rates vom 20. Februar 1979 zur Änderung der Verordnung Nr. 3088/78 (ABl. L 46 vom 23. 2. 1979, S. 1). Folglich fiel der Schwellenpreis für Olivenöl zum 1. April 1979 um 25,99 RE/100 kg, was zur Folge hatte, daß auch die auf dieses Erzeugnis erhobenen Einfuhrabschöpfungen sanken. Für die Fälle, in denen die Abschöpfungsbeträge anhand der Preise vor dem 1. April 1979, aber für die Einfuhr nach diesem Zeitpunkt festgesetzt worden waren, erließ die Kommission eine Übergangsregelung mit der Verordnung (EWG) Nr. 884/79 vom 3. Mai 1979 (ABl. L 111 vom 5. 5. 1979, S. 18). Diese Übergangsregelung bestand aus einer Herabsetzung der Abschöpfung *bei der Einfuhr* aus Drittländern um einen Betrag von 24,18 RE/100 kg, um etwas weniger also, als der Schwellenpreis gesenkt worden war. Für Importeure, die von dem „EXIM"-Verfahren Gebrauch machten und nach diesem Verfahren vor dem 1. April 1979 aus- und nach diesem Zeitpunkt einführten, wurde eine derartige Regelung jedoch nicht getroffen.

3. Sachverhalt

Wie sich aus dem Sitzungsbericht ergibt, ist der dieser Rechtssache zugrunde liegende Sachverhalt höchst streitig. Das italienische Unternehmen S.A. Oleifici Mediterranei (im folgenden: Firma OLMESA) hat für 194,805 t Olivenöl von dem oben beschriebenen „EXIM"-Verfahren Gebrauch gemacht, wobei es den angeblichen Verlust erlitten haben will, für den es in diesem Verfahren Schadensersatz fordert. Hinsichtlich des *Export*geschäfts als Teil dieses Verfahrens ergibt sich aus den Akten, daß die Klägerin am 27. Januar 1979 der National Supply Corporation in Libyen eine gelieferte Menge von 268 t zu einem

Preis von 1 230 Lire pro Kilogramm in Rechnung gestellt hat, während der durchschnittliche Verkaufspreis in der Gemeinschaft zu diesem Zeitpunkt bei ungefähr 1 720 Lire pro Kilogramm lag. Die Kommission bestreitet aber, daß dieses Geschäft Teil des „EXIM"-Verfahrens sei; diese ausgeführten Mengen wichen nicht nur von den eingeführten ab, sondern die Firma OLMESA habe auch für 190 t keine Ausfuhrlizenz vorlegen können. Was die *Einfuhr* betrifft, hat die Firma OLMESA zwei Einfuhrlizenzen über insgesamt 194,805 t mit einer Gültigkeitsdauer bis zum 30. Mai 1979 für ungefähr 33 t und bis zum 30. Juni 1979 für etwa 161 t vorgelegt. Sie hat ferner sieben Rechnungen über den Kauf von Olivenöl bei spanischen Unternehmen in der Zeit vom 12. Mai bis zum 13. Juni 1979 vorgelegt. Nach Ansicht der Kommission beziehen sich diese Rechnungen jedoch nur auf eine Gesamtmenge von 104 t, wobei es sich bei 57,4 t um raffiniertes Olivenöl handele, auf das das „EXIM"-Verfahren nicht anwendbar sei. Der Einfuhrpreis lag bei etwa 1 630 Lire pro Kilogramm. Das eingeführte Olivenöl wurde nach Angaben der Firma OLMESA innerhalb der Gemeinschaft zu einem Preis von etwa 1 900 Lire pro Kilogramm abgesetzt. Kommission und Rat bestreiten, daß der Preis nach dem 1. April auf diesem Niveau gelegen habe. Die Kommission behauptet, das Preisniveau habe in dem betroffenen Zeitraum zwischen 2 507 und 2 580 Lire pro Kilogramm gelegen. Jedenfalls ist die Firma OLMESA der Ansicht, sie habe bei der eingeführten Partie einen Verlust erlitten, weil diese nicht mehr zu den nach der alten Regelung maßgeblichen Preisen habe abgesetzt werden können. Bei der Ausfuhr erlitt sie nach ihrer eigenen Angabe unter anderem durch den Verzicht auf die Erstattungen einen Verlust von ungefähr 100 Millionen Lire, während sie bei der Einfuhr nur einen Gewinn von zirka 42 Millionen Lire erzielt habe. Auf das tatsächliche Vorliegen dieses angeblich erlittenen Schadens und seine Konkretisierung komme ich im weiteren Verlauf meiner Schlußanträge noch zurück.

4. Die geltend gemachten Klagegründe und ihre Untersuchung

Mit der Klage aus Artikel 178 und Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag verlangt die Klägerin von der Gemeinschaft die Zahlung von Schadensersatz in Höhe von 50 629 RE, zuzüglich 8 % Zinsen seit dem 4. Mai 1979 sowie die Verurteilung der Gemeinschaft zur Tragung der Kosten des Rechtsstreits. Mit der gegen die Kommission gerichteten Klage wird diese wegen des angeblich erlittenen Schadens infolge der Verordnung Nr. 884/79 in Anspruch genommen, die, wie gesagt, keine Übergangsmaßnahmen für das „EXIM"-Verfahren aufweist. *In erster Linie* trägt die Klägerin vor, es gehe im vorliegenden Fall *nicht* um einen Rechtsetzungsakt, der wirtschaftspolitische Entscheidungen einschließe. Deshalb brauche sie nicht nachzuweisen, daß die bei Vorliegen einer derartigen Entscheidung geltenden strengen Voraussetzungen für den Erfolg einer Klage aus Artikel 215 Absatz 2 erfüllt seien. Dies bezieht sich bekanntlich auf das vom Gerichtshof in den Urteilen in der Rechtssache 5/71 (Schöppenstedt, Slg. 1971, 975) und in der verbundenen Rechtssache 9 und 11/71 (Compagnie d'approvisionnement und Grands Moulins de Paris, Slg. 1972, 391) aufgestellte Erfordernis einer hinreichend qualifizierten Verletzung einer „höherrangigen", dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm. *Hilfsweise* trägt die Firma OLMESA vor, auch wenn das Vorbringen zur Hauptsache nicht durchgreife, sei im vorliegenden Fall eine derartige

Verletzung gegeben, da die Verordnung Nr. 884/79 gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoße. Die gegen den Rat gerichtete Klage ist gegenüber der Klage gegen die Kommission subsidiär. Mit dieser Klage wird ebenfalls Schadensersatz begehrt, doch soll dieser Anspruch nicht auf der Haftung für eine rechtswidrige, sondern für eine rechtmäßige Handlung dieses Organs beruhen. Die Firma OLMESA trägt dazu vor, sie habe durch die an sich als rechtmäßig angesehenen Verordnungen Nrn. 1562/78, 3088/78 und 360/79 des Rates gleichwohl einen Schaden erlitten, für den der Rat hafte. Der Gerichtshof wird demnach mit dieser Klage gebeten, darüber zu entscheiden, ob das Gemeinschaftsrecht eine Klage wegen der Haftung für einen Schaden aus rechtmäßigen Handlungen der Gemeinschaftsorgane kennt. Im weiteren Verlauf dieser Schlußanträge werden diese Klagegründe in der angegebenen Reihenfolge behandelt. Die Prüfung der gegen die Kommission gerichteten Hauptforderung erstreckt sich auf die drei Voraussetzungen, die Sie für Artikel 215 Absatz 2 in Ihrer Rechtsprechung zum nicht rechtmäßigen Handeln der Gemeinschaftsorgane aufgestellt haben: Rechtswidrigkeit der Rechtsetzungsakte oder anderer Handlungen der Kommission, Kausalzusammenhang zwischen dem angeblich von der Firma OLMESA erlittenen Schaden und diesen Handlungen sowie Vorliegen und Konkretisierung dieses Schadens. Nach der Untersuchung dieser Aspekte werde ich mich bei der Prüfung von Kausalität und Schaden hinsichtlich des später zu untersuchenden Anspruchs gegen den Rat kurz fassen können. Im Rahmen jenes Teils der Klage will ich jedoch zugleich der, wie gesagt, interessanten Frage der Haftung ohne Verschulden für an sich rechtmäßiges Handeln der Gemeinschaft einige Überlegungen widmen.

5. Die Klage gegen die Kommission

Vor der Prüfung der Frage, ob der Kommission vorgeworfen werden kann, sie habe sich rechtswidrig verhalten, ist zu der Behauptung der Firma OLMESA Stellung zu nehmen, es gehe im vorliegenden Fall nicht um „einen Rechtsetzungsakt, der wirtschaftspolitische Entscheidungen einschließt". Somit brauche nicht nachgewiesen zu werden, daß die Kommission ihre Entscheidungsbefugnis durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer „höherrangigen", dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm überschritten hat. Die Firma OLMESA behauptet im wesentlichen, die Kommission habe im vorliegenden Fall keine wirtschaftspolitischen Entscheidungsbefugnisse gehabt, sondern sei verpflichtet gewesen, die vom Rat erlassenen Änderungen der Marktordnung für Fette durchzuführen. Meiner Ansicht nach kann man diese Argumentation nicht gelten lassen, da eine Übertragung von Befugnissen, auch wenn sie in Form eines verbindlichen Auftrages erfolgt, nicht schon ohne weiteres bedeutet, daß der Kommission keine Entscheidungsbefugnis zukommen solle. Dies gilt um so mehr im vorliegenden Fall, als die Verordnung Nr. 884/79 der Kommission auf Artikel 16 Absatz 6 der Grundverordnung Nr. 136/66 verweist, wonach die Kommission die Durchführungsvorschriften nach dem in Artikel 38 dieser Verordnung niedergelegten Verwaltungsausschußverfahren erläßt. In Anbetracht der Art dieses Verfahrens und in Anbetracht Ihrer Rechtsprechung in den Rechtssachen 25/70 (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide/Köster, Slg. 1970, 1173) und 30/70 (Scheer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, Slg. 1970, 1210) kann sicherlich nicht behauptet werden, der Kommission komme bei der Verwaltung der gemeinsamen Marktordnungen

kein Ermessensspielraum zu. Diese von der Firma OLMESA vertretene Auffassung würde zudem bedeuten, daß die Kommission die einschlägigen Ratsverordnungen verletzt hätte, indem sie keine Übergangsmaßnahmen für das „EXIM"-Verfahren getroffen hat. In diesem Fall stünde der Kommission nämlich in bezug auf Übergangsmaßnahmen kein Ermessensspielraum zu. Daß eine derartige Verletzung vorliege, wird jedoch von der Firma OLMESA weder behauptet noch nachgewiesen.

Die Klage gegen die Kommission dreht sich denn auch eigentlich um das Hilfsvorbringen; danach soll auch dann, wenn vom Vorliegen eines Rechtsetzungsaktes ausgegangen werde, der wirtschafspolitische Entscheidungen einschließe, das in diesem Fall geltende Erfordernis einer hinreichend qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm erfüllt sein. Dazu trägt die Firma OLMESA vor, die Kommission habe dadurch, daß sie keine Übergangsmaßnahmen für das „EXIM"- Verfahren getroffen habe, sowohl gegen den Gleichheitsgrundsatz wie gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen.

Dem ersten Teil des Hilfsvorbringens liegt die Annahme zugrunde, das „EXIM"-Verfahren und die Regelungen der Ein- und Ausfuhren mittels Abschöpfungen und Lizenzen seien objektiv vergleichbare Fälle. Bereits hier kann man darauf hinweisen, daß die Richtigkeit dieser Annahme in Anbetracht des vom Gerichtshof schon mehrfach anerkannten Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz als einer der richtungweisenden Grundsätze der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik fraglich ist. Nach diesem Grundsatz besitzt der Gemeinsame Markt eine Präferenz gegenüber dem Markt in Drittländern, dem eine solche Präferenz nicht zugestanden wird. Das System von Abschöpfungen und Erstattungen bei der Ein- und Ausfuhr ist als Ausfluß dieses Grundsatzes anzusehen, wobei die Ein- und Ausfuhr von und nach Drittländern vorrangig von der Marktlage innerhalb der Gemeinschaft abhängig gemacht wird. Ausweislich der zitierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 171/67 soll das „EXIM"-Verfahren jedoch die traditionellen Ausfuhrströme erhalten, was sich aus dem Wunsch ergibt, den von alters her bestehenden Markt der Mittelmeerländer für Olivenöl nicht ganz durcheinander zu bringen. Von diesem Gesichtspunkt her kann das „EXIM"-Verfahren kaum als etwas anderes denn als eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung angesehen werden. Diese allgemeinen Überlegungen scheinen auch von den einschlägigen Rechtsvorschriften bestätigt zu werden. *Erstens* gilt das System der Ein- und Ausfuhrlizenzen mit der Möglichkeit der Vorausfestsetzung für landwirtschaftliche Erzeugnisse der Gemeinschaft allgemein. Es wird in den Verordnungen der Kommission Nrn. 192/75 und 193/75 (ABl. L 25, 1975, S. 1 bzw. S. 10) geregelt. Hingegen gibt es für das „EXIM"-Verfahren keine allgemeine Regelung, sondern es wird von Fall zu Fall sektorenweise angewendet. *Zweitens* ergibt sich der besondere Charakter des „EXIM"-Verfahrens als Ausnahme von der allgemeinen Ein- und Ausfuhrregelung auch aus dem Text des oben zitierten Artikels 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 171/67. Es geht dabei nämlich um eine spezielle Form der Erstattung bei der Ausfuhr von Olivenöl. Dieser Sondercharakter des „EXIM"-Verfahrens wird auch in Artikel 9 der Verordnung Nr. 2041/75 der Kommission vom 25. Juli 1975 über besondere Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für Fette (ABl. L 213, 1975, S. 1) bestätigt. Auch aus der Rechtsprechung des Ge-

richtshofes läßt sich eine derartige Schlußfolgerung ziehen. Daß sich die Regeln des allgemeinen Vorausfestsetzungssystems nicht ohne weiteres für die analoge Anwendung in Fällen eignen, in denen es keine Vorausfestsetzung gibt, geht schon aus ihrem Urteil in der Rechtssache 73/69 (Oehlmann, Slg. 1970, 467) hervor. Sie hielten dort für maßgeblich, daß zwischen dem Händler auf der einen und der Marktordnungsbehörde auf der anderen Seite aufgrund einer Vorausfestsetzung eine feste Beziehung besteht, die auf einer durch eine Kaution abgesicherten Ein- oder Ausfuhrverpflichtung beruht. In dem Urteil in der Rechtssache 68/77 (IFG/Kommission, Slg. 1978, 353), in der es um ein „EXIM"-Verfahren ging, entwickelten Sie diese Auslegung fort. Sie stellen in Randnummer 8 der Entscheidungsgründe dieses Urteils (a.a.O., 369) sehr deutlich fest, daß wegen der genannten Beziehung zwischen Händler und Marktordnungsbehörde aufgrund der Vorausfestsetzung ein „EXIM"-Verfahren nicht mit dem allgemeinen Ein- und Ausfuhrverfahren gleichzusetzen war. In diesem Zusammenhang verweise ich ferner auf die insoweit sehr entschiedenen Ausführungen von Generalanwalt Capotorti. Soweit dieser Teil des Klagevorbringens davon ausgeht, daß es sich im vorliegenden Fall um objektiv vergleichbare Fälle handelt, kann man ihn meiner Ansicht nach unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen nicht gelten lassen. Ich weise jedoch noch darauf hin, daß sich die Firm OLMESA vor allem auch während der mündlichen Verhandlung bemüht hat, hier den Gleichheitsgrundsatz in materiellem Sinne auszulegen. Ihre Argumentation besagte, daß man insoweit von einem Unterschied zwischen dem Vorausfestsetzungs- und dem „EXIM"-Verfahren sprechen könne, als der Händler, der von der Vorausfestsetzung Gebrauch mache, im Grunde kein Risiko zwischenzeitlicher Preisänderungen eingehe, wohl aber der freiwillig am „EXIM"-Verfahren teilnehmende Händler. Insoweit könne man das Fehlen von Übergangsregelungen für dieses letztgenannte Verfahren für vertretbar halten, soweit der „EXIM"-Händler dadurch keinem anomalen oder unverhältnismäßig hohem Risiko ausgesetzt werde. Obwohl ich diese Überlegung nicht ohne weiteres von der Hand weisen möchte, bin ich doch der Ansicht, daß diese Argumentation im vorliegenden Fall nicht maßgeblich sein kann, da die Firma OLMESA weder nachgewiesen hat, daß hier ein solch unverhältnismäßig hohes Risiko vorlag, noch, daß damit ein außergewöhnlicher Schaden einhergegangen ist.

Zum Teil bezieht sich die Argumentation der Firma OLMESA jedoch auch auf die Frage, inwieweit die Firma OLMESA die Preisänderungen voraussehen konnte. Folglich hängt diese Argumentation mit dem Klagegrund des verletzten Vertrauens zusammen.

Zu diesem zweiten Teil des Hilfsvorbringens trägt die Firma OLMESA vor, es sei zwar bekannt gewesen, daß sich die Preise infolge der Einführung der Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl ändern würden, doch sei der Zeitpunkt, zu dem dies geschehen werde, dadurch unsicher geworden, daß ihn der Rat bereits zweimal verschoben habe. In diesem Zusammenhang erinnere ich daran, daß sich die Einhaltung des 1. Novembers 1978 und des 1. März 1979 als unmöglich erwiesen hatte. Diese Argumentation läuft im Kern deshalb darauf hinaus, daß die Firma OLMESA auch mit weiterem Aufschub rechnen durfte. Um dieses einmal geweckte Vertrauen zu schützen, hätte die Kommission entweder Übergangsmaßnahmen treffen oder das „EXIM"-Verfahren aussetzen müssen. Meiner Meinung nach ist klar, daß jemand, der

sich einer Regelung gegenübersieht, deren Inkrafttreten hinausgeschoben wird, im allgemeinen nicht allein aufgrund dieses Aufschubs zu Recht mit einem weiteren Aufschub rechnen darf. Diese Erwartung muß zumindest auf anderen Tatsachen als der Verschiebung selbst beruhen. Solche Tatsachen werden aber von der Firma OLMESA nicht vorgebracht. Es steht im Gegenteil fest, daß die Firma OLMESA seit der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 3088/78 am 19. Dezember 1978 wußte oder wissen konnte, in welchem Maße und zu welchem Zeitpunkt sich die Preise ändern würden. Bis zum 23. Februar 1979 gab es für sie keinen Grund für die Annahme, daß es ein zweites Mal einen Aufschub geben werde, wie es mit der an diesem Tage veröffentlichten Verordnung Nr. 360/79 erfolgt war. Soweit die Firma OLMESA vor dem 23. Februar 1979 von dem „EXIM"-Verfahren Gebrauch machte, mußte sie deshalb davon ausgehen, daß sich die Preise zum 1. März 1979 mit den entsprechenden Folgen für die nach diesem Zeitpunkt zu tätigenden Einfuhren ändern würden. Daß dann am 23. Februar 1979 der Zeitpunkt vom 1. März auf den 1. April verschoben wurde, stellte für die Firma OLMESA höchstens einen Glücksfall dar, mit dessen Eintritt ein umsichtiger Händler nicht rechnen darf. Dadurch, daß sie selbst nicht von dieser bevorstehenden Änderung ausging, sondern auf eine nochmalige Verschiebung der Einführung der neuen Regelung spekulierte, hat die Firma OLMESA sicher nicht so gehandelt, wie von einem „umsichtigen" Händler erwartet werden darf. Derart zu Unrecht gehegte Erwartungen sind kein Grund dafür, Übergangsmaßnahmen zu treffen. Soll eine Klage, die sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes stützt, Erfolg haben, dann muß nach Ihren Urteilen unter anderem in der verbundenen Rechtssache 95-98/74 (Coopératives Agricoles de Céréales/Kommission und Rat, Slg. 1975, 1615, Randnummer 45 der Entscheidungsgründe) und der Rechtssache 169/75 (Compagnie Continentale/Rat, Slg. 1975, 117, Randnummer 28 der Entscheidungsgründe) in jedem Fall dieses Erfordernis vorsichtigen oder umsichtigen Handelns, d. h. hier eines den zum Zeitpunkt des Exportgeschäftes bekannten oder vorhersehbaren Marktumständen entsprechenden Handelns, erfüllt sein.

Das Tatbestandsmerkmal der Kausalität verlangt hier einen Kausalzusammenhang zwischen dem von der Firma OLMESA angeblich erlittenen Schaden und dem Fehlen von Übergangsmaßnahmen für das „EXIM"-Verfahren in der Verordnung Nr. 884/79. Aus der vorstehenden Untersuchung des zweiten Teils des Hilfsvorbringens läßt sich schon ableiten, daß ein derartiger Zusammenhang fehlt, da sich der angeblich erlittene Schaden nicht aus dem Fehlen von Übergangsmaßnahmen, sondern aus den zu Unrecht gehegten Erwartungen hinsichtlich einer weiteren Verschiebung der Einführung der neuen Regelung ergibt. Auch was das Tatbestandsmerkmal der Kausalität angeht, hat die Firma OLMESA das Erfordernis umsichtigen Handelns nicht erfüllt. In diesem Zusammenhang verweise ich insbesondere auf die Randnummern 11 und 28 der Entscheidungsgründe Ihres schon genannten Urteils in der Rechtssache 169/75.

In ihrer Klageschrift beziffert die Firma OLMESA den von ihr angeblich erlittenen Schaden auf 50 629 RE, wenn man den Unterschied zwischen dem alten und dem neuen Schwellenpreis in Betracht ziehe (145,43 RE/100 kg — 119,44 RE/100 kg = 25,99 RE/100 kg), oder auf 47 103 RE, wenn man den Unterschied zwischen dem alten und dem neuen Einfuhrabschöpfungsbetrag berücksichtige, wobei sie aus ziemlich ver-

ständlichen Gründen dem erstgenannten Betrag den Vorzug gibt. In einem Anhang zu ihrer Erwiderung versucht die Klägerin, den Schaden in italienischer Lira zu konkretisieren. Bezüglich des in Artikel 215 Absatz 2 enthaltenen Tatbestandsmerkmals Schaden hatte ich bereits in meinen Schlußanträgen in den verbundenen Rechtssachen 197 bis 200, 243, 245 und 247/80 Gelegenheit, an Ihr Urteil in der Rechtssache 49/79 (Richard Pool/Rat, Slg. 1980, 569) zu erinnern. Nach den Randnummern 10 und 11 der Entscheidungsgründe dieses Urteils ist nicht nur das Vorliegen eines tatsächlichen Schadens nachzuweisen, sondern dieser muß auch hinreichend konkretisiert werden. Zum Vorliegen des Schadens glaube ich aufgrund meiner früheren Bemerkungen zu diesem Klagegrund feststellen zu können, daß die Firma OLMESA nicht hat nachweisen können, daß sie als Folge des Handelns der Kommission und des Rates einen Schaden erlitten hat. Zwar kann sie sich vielleicht über den ihr entgangenen Gewinn beklagen, weil die Preise nach dem 1. April fielen, doch ist festgestellt worden, daß dies ihrer zu Unrecht gehegten Erwartungen hinsichtlich der Einführung der neuen Regelung auf dem Olivenölmarkt zuzuschreiben war. Der Firma OLMESA ist es ebenfalls nicht gelungen, den angeblich erlittenen Schaden ausreichend zu konkretisieren. Was den in Rechnungseinheiten angegebenen Schaden betrifft, so beruht diese Angabe nur auf der Veränderung der Gemeinschaftspreise, die — bis zum Beweis des Gegenteils — nicht zwangsläufig die für die vorliegenden Geschäfte maßgeblichen tatsächlichen Marktumstände widerspiegeln müssen. Namentlich der innerhalb der Gemeinschaft für eingeführtes Olivenöl geltende Marktpreis soll der Kommission und dem Rat zufolge viel höher gewesen sein, als die Firma OLMESA angegeben hat. Für die Konkretisierung des Schadens kommt es auf diese konkreten Marktpreise und nicht auf theoretische Berechnungen über die Folgen der Änderungen der Marktorganisation auf das Preisniveau an. Hinsichtlich der konkreten Bezifferung in Lire im Zusammenhang mit den Ein- und Ausfuhrgeschäften hat zudem vor allem die Kommission stichhaltige Einwände vorgebracht, die die Firma OLMESA weder in ihrer Erwiderung noch während der mündlichen Verhandlung durch Beweise widerlegt hat. Insbesondere ist es der Firma OLMESA nicht gelungen, die für das „EXIM"-Verfahren notwendige Entsprechung zwischen den ausgeführten und den eingeführten Mengen nachzuweisen.

6. Die Klage gegen den Rat

Ungeachtet der Frage, ob Artikel 215 Absatz 2 auch in Haftungsfällen gilt, in denen keine rechtswidrige Handlung der Gemeinschaftsorgane vorliegt, kann jedenfalls festgehalten werden, daß die Tatbestandsmerkmale Kausalität und Schaden selbst dann erfüllt sein müssen, wenn man diese Frage bejaht. Der Prüfung der gegen die Kommission vorgebrachten Klagegründe läßt sich jedoch entnehmen, daß auch hinsichtlich der Klage gegen den Rat diese beiden Merkmale nicht erfüllt sind, so daß die Firma OLMESA auch mit diesem Teil ihrer Klage unterliegen muß. Zum besseren Verständnis füge ich noch hinzu, daß ein Kausalzusammenhang zwischen den betroffenen Ratsverordnungen Nrn. 1563/78, 3088/78 und 360/79 und dem angeblich erlittenen Schaden bereits deshalb nicht bestehen kann, weil der Erlaß von Übergangsmaßnahmen für das „EXIM"-Verfahren in den Geschäftsbereich der Kommission fällt. Es ist Aufgabe der Kommission, im Wege des Verwaltungsausschußverfahrens Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung Nr.

1562/78 des Rates zu erlassen; in diesem Rahmen hätte sie mögliche Übergangsmaßnahmen für das „EXIM"-Verfahren treffen können.

Die vorstehenden Überlegungen befreien den Gerichtshof von der Notwendigkeit, auf die Frage nach der Stellung der Haftung ohne Verschulden im Gemeinschaftsrecht einzugehen. Dem steht jedoch entgegen, daß diese im Klagevorbringen eingeschlossene Frage dem Gerichtshof ausdrücklich vorgelegt worden ist, was mich zu einigen Bemerkungen veranlaßt. Zunächst ist festzuhalten, daß die Klägerin insbesondere in der Erwiderung ihre Auffassung dahin erläutert hat, daß es um eine Haftung für einen schweren und außergewöhnlichen Schaden gehe, wobei sie gleichzeitig auf den in anderen als der französischen Sprache schwer auszudrückenden Grundsatz der „égalité devant les charges publiques" verwiesen hat. Diese stillschweigende Bezugnahme auf das französische Verwaltungsrecht ist keineswegs zufällig, da diesem Rechtssystem tatsächlich eine Reihe von Grundsätzen eigen sind, nach denen eine Haftung ohne Verschulden für rechtmäßiges hoheitliches Handeln, insbesondere für Rechtsetzungsakte, möglich ist. Dem ist jedoch sofort hinzuzufügen, daß die Voraussetzungen, unter denen eine derartige Haftung zum Tragen kommt, äußerst restriktiv gehandhabt werden und demzufolge dieser Grundsatz ziemlich selten angewendet wird. Obwohl das Gesetz als solches in Frankreich für den Richter über alle Zweifel erhaben ist, hat der Conseil d'État in einem Urteil vom 14. Januar 1938 (Société la Fleurette) dennoch eine tatsächliche Haftung der Verwaltung auf der Grundlage des schon genannten Grundsatzes der „égalité devant les charges publiques" anerkannt. Wie schon diese Formulierung besagt, ist eine der Voraussetzungen dieser Haftung, daß ein Betroffener oder eine Gruppe von Betroffenen im Vergleich zu anderen von dem Rechtsetzungsakt Betroffenen erheblich benachteiligt wird. Selbst wenn sich die französische Rechtsprechung in diesem Punkt für eine Übertragung auf der Ebene der Gemeinschaft eignen sollte, kann sich die Firma OLMESA darauf nicht mit Erfolg berufen, da die strengen Voraussetzungen dieser Rechtsprechung in ihrem Fall nicht erfüllt sind, wie dies der Rat vorgetragen und die Firma OLMESA nicht stichhaltig widerlegt hat. Eine derartige Übertragung ist außerdem aus mehreren Gründen kaum denkbar. Zunächst zeigt der Rechtsvergleich, daß das französische Recht in dieser Hinsicht eine ziemliche Sonderstellung einnimmt. Zwar ist die Rechtsfigur der Haftung ohne Verschulden im Recht der anderen Mitgliedstaaten nicht ganz unbekannt, doch ist die Schadensersatzpflicht dort Ausfluß anderer Rechtsgrundsätze (zum Beispiel des Eigentumsrechts), oder sie ergibt sich aus besonderen Rechtsvorschriften (zum Beispiel des Umweltrechts). Sodann muß man berücksichtigen, daß allgemeine Rechtsetzungsakte in der Gemeinschaft in größerem Umfang anhand höherrangiger Rechtsgrundsätze überprüfbar sind, als dies in Frankreich der Fall ist. Bei dieser Art von Rechtsakten ist es für das Gemeinschaftsrecht durchaus denkbar, daß ein schwerer und außergewöhnlicher Schaden eine Verletzung eines höherrangigen Rechtsgrundsatzes darstellen könnte, wodurch der Rechtsakt als solcher rechtswidrig werden könnte. Vorbild dafür ist das noch zu behandelnde CNTA-Urteil. Obwohl also die Übertragung des französischen Systems nur schwer vorstellbar ist, erscheint es doch nicht als völlig ausgeschlossen, daß auch im Gemeinschaftsrecht in Zukunft Sachverhalte auftreten können wie im Fleurette-Urteil und in anderen Fällen aus der französischen Rechtsprechung. Auch

der Wortlaut des Artikels 215 Absatz 2 schließt eine derartige Möglichkeit nicht aus, während es im Rahmen dieser Bestimmung ebenso gut vorstellbar ist, daß auch die niederländische Lehre von der sogenannten „bestuurscompensatie" Anwendung finden könnte [1]. Diese Lehre besagt, daß die Behörde aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze oder der Grundsätze der ordentlichen Verwaltung verpflichtet sein kann, nachteilige Folgen für die Betroffenen zu berücksichtigen, soll ein Rechtsakt rechtmäßig sein. Dies kann bedeuten, daß die Behörde prüfen muß, inwieweit die Nachteile im Rahmen der Regelung ausgeglichen werden können (zum Beispiel durch Übergangsmaßnahmen), oder ob Schadensersatz (Ausgleich in Geld) gewährt werden muß, weil derartige ausgleichende Maßnahmen im Rahmen der betroffenen Regelung nicht denkbar oder möglich sind. In diesem Sinne könnte man Ihr Urteil in der Rechtssache 74/74 (CNTA, Slg. 1975, 533) auslegen. In diesem Urteil, das die Abschaffung von Währungsausgleichsbeträgen betraf, führen Sie aus, daß die Kommission bei einer unvorhersehbaren Abschaffung einer Regelung, die sie ohne ein zwingendes entgegenstehendes Interesse des Gemeinwohls vornimmt, verpflichtet sein kann, Übergangsmaßnahmen zu treffen, um den hervorgerufenen Nachteilen (soweit als möglich) zu begegnen, oder Schadensersatz zu gewähren, damit der Vertrauensgrundsatz als höherrangiger Rechtsgrundsatz nicht verletzt wird. Insoweit verweise ich insbesondere auf die Randnummern 43 und 44 der Entscheidungsgründe des genannten Urteils. Jedenfalls glaube ich aus Ihrer Rechtsprechung ableiten zu können, daß eine Entwicklung in Richtung auf eine genauere Fassung der Haftung der öffentlichen Gewalt für Rechtsetzungsakte nicht ausgeschlossen ist. Obgleich auch das letztgenannte Urteil Hinweise darauf enthält, daß Ihre Rechtsprechung über rechtswidrige Rechtshandlungen diese weiteren Entwicklungen vollständig wird in den Griff bekommen können, möchte ich in diesem Stadium nicht empfehlen, die Möglichkeit einer Haftung für außergewöhnliche und vermeidbare Schadensfolgen aus Handlungen der Gemeinschaft, die an sich rechtmäßig sind, völlig auszuschließen. Aus den schon genannten Gründen kann jedoch die hier streitige Regelung des Rates wohl nicht zu einer derartigen Haftung führen.

7. Anträge

Aufgrund meiner Ausführungen beantrage ich,

1. die vorliegende Klage auf Schadensersatz aus außervertraglicher Haftung gegen die Gemeinschaft abzuweisen;
2. die Klägerin zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

1 — Vergleiche zu dieser Lehre (nach der die Verwaltung in bestimmten Fällen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen hat) die Ausführungen von B. Hessel, Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van de schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (Eine wichtige Entwicklung auf dem Gebiet des Schadensersatzes für rechtmäßiges obrigkeitliches Handeln), T.V.V.S., S. 99—102, mit weiteren Nachweisen der Literatur und Rechtsprechung.