URTEIL DES GERICHTSHOFES (ZWEITE KAMMER)
VOM 27. OKTOBER 1983 [1]

Roomboterfabriek „De beste boter" B.V. gegen Produktschap voor Zuivel (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven)

„Erstattungen bei der Ausfuhr — Vorausfestsetzung — Aussetzung"

Rechtssache 276/82

Leitsätze

Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisation — Milch und Milcherzeugnisse — Ausfuhrerstattungen — Vorausfestsetzung — Aussetzung — Besondere Maßnahme im Sinne der Verordnung Nr. 2044/75 — Anwendung auf laufende Vorausfestsetzungsanträge

(Verordnung Nr. 876/68 des Rates; Verordnung Nr. 2044/75 der Kommission, Artikel 3 Absatz 3)

Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 über besondere Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie für die Vorausfestsetzung der Erstattungen für Milch- und Milcherzeugnisse, wonach die Ausfuhrlizenzen am fünften Arbeitstag nach dem Tag der Antragstellung erteilt werden, sofern innerhalb dieser Frist keine besonderen Maßnahmen getroffen werden, ist dahin auszulegen, daß eine aufgrund der Verordnung Nr. 876/68 ergangene Maßnahme zur Aussetzung der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen als eine „besondere Maßnahme" im Sinne der genannten Bestimmung anzusehen ist.

Wenn die Kommission einen derartigen Aussetzungsbeschluß erläßt, sind die vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereichten Anträge auf Vorausfestsetzung, über die aber während dieses Zeitraums entschieden werden muß, ebenso wie die während der Aussetzung eingereichten Anträge abzulehnen.

In der Rechtssache 276/82

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

1 — Verfahrenssprache: Niederländisch.

ROOMBOTERFABRIEK „DE BESTE BOTER" B.V., Best,

gegen

PRODUKTSCHAP VOOR ZUIVEL, Rijswijk,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung Nr. 2044/75 der Kommission vom 25. Juli 1975 über besondere Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie für die Vorausfestsetzung der Erstattungen für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 213, S. 15)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Bahlmann, der Richter P. Pescatore und O. Due,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Ablauf des Ausgangsverfahrens sowie die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Sachverhalt und innerstaatliches Verfahren

Die Firma B. V. Roomboterfabriek „De beste boter", die Klägerin des Ausgangsverfahrens, beantragte am 17. November 1980 bei der Produktschap voor Zuivel, der Beklagten des Ausgangsverfahrens, die Erteilung von Ausfuhrlizenzen mit Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung für folgende Ausschreibungen:

— aus der Sowjetunion über 10 000 t Butterreinfett, Tarifnummer 04.03 ex b 11, und über 25 000 t Butter, Tarifnummer 04.03 ex a 1v.;

— aus Kuba über 9 000 t Butter;

— aus Portugal über 400 t Butter.

Mit Rundschreiben vom 20. November 1980 (Nr. EWG 958) teilte die Beklagte

des Ausgangsverfahrens den Exporteuren von Milch und Milchprodukten mit:

„Die Europäische Kommission hat beschlossen, die Möglichkeit der Vorausfestsetzung der Erstattung bei der Ausfuhr von Butter und Butteroil (Tarifnummer 04.03) in Drittländer für die Zeit vom 20. bis zum 27. November 1980 auszusetzen.

Dies bedeutet, daß Anträge auf Vorausfestsetzung, die in der Zeit vom 17. bis 19. November 1980 gestellt worden sind und denen nach einer Wartezeit von fünf Tagen, normalerweise vom 24. November 1980 an, stattgegeben würde, abgelehnt werden."

Demzufolge lehnte die Beklagte des Ausgangsverfahrens die Erteilung der von der Klägerin des Ausgangsverfahrens am 17. November 1980 beantragten Ausfuhrlizenzen mit Vorausfestsetzung ab und gab der Klägerin zugleich die im Zusammenhang mit ihren Anträgen gestellten Bankbürgschaften zurück.

Nach erfolgloser Beschwerde erhob die Klägerin des Ausgangsverfahrens vor dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven Klage gegen die Ablehnung ihrer Anträge auf Vorausfestsetzung der umstrittenen Ausfuhrerstattungen.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens begründete diese Klage folgendermaßen:

— Der angefochtene Bescheid beruhe auf einer Auslegung von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75, die den eindeutigen Wortlaut der Verordnung Nr. 876/68 des Rates vom 28. Juni 1968 (ABl. L 155, S. 1), vor allem den ihres Artikels 5 Absatz 4, verkenne, wonach Anträge auf Lizenzen verbunden mit Anträgen auf Vorausfestsetzung während der Dauer der Aussetzung nicht angenommen würden.

— Der angefochtene Bescheid beruhe auf einer Auslegung der Verordnung Nr. 2044/75, die deren offensichtlichem Zweck zuwiderlaufe.

— Er beruhe auch auf einer Auslegung, die dem Grundsatz der Rechtssicherheit vor allem deshalb widerspreche, weil die Möglichkeit, die Erstattungen im voraus festzusetzen, den Exporteuren eine gewisse Stabilität der genannten Erstattungen garantiere. Nur unter außergewöhnlichen, ausdrücklich bestimmten Umständen könne von dieser Grundregel abgewichen werden. Werde aber einem Rechtsakt auf Aussetzung Rückwirkung verliehen, so liege dies jenseits der zulässigen Grenzen.

— Die Klägerin im Ausgangsverfahren trägt hilfsweise noch vor, die Verordnung Nr. 2993/80 der Kommission vom 19. November 1980 über die vorübergehende Aussetzung der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung für Butter und Butteroil (ABl. L 310, S. 18) müsse für ungültig oder jedenfalls für gegenüber der Klägerin des Ausgangsverfahrens nicht anwendbar erklärt werden, wenn die Auslegung der Beklagten des Ausgangsverfahrens zutreffend sei.

2. Die einschlägige Gemeinschaftsregelung

— Die Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) enthält die Grundregel für die Erteilung der Ausfuhrlizenzen in Artikel 13 sowie für die Gewährung und Festsetzung der Erstattungen in Artikel 17.

— In Anwendung des genannten Artikels 17 sieht die Verordnung Nr. 876/68 des Rates die Möglichkeit einer Differenzierung der Erstattung nach Bestimmung oder Bestimmungsgebieten vor. Nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 876/68 ist die Ausfuhrerstattung anwendbar, die am Tage der Ausfuhr gilt. Um den Exporteuren eine gewisse Sicherheit in bezug auf die Stabilität der Erstattungen zu geben, bestimmt Artikel 5 Absatz 3 Unterabsätze 1 und 2:

„Die Erstattung kann im voraus festgesetzt werden. In diesem Fall wird aufgrund eines vor 13 Uhr bei Beantragung der Ausfuhrlizenz zu stellenden Antrags die Erstattung, die am Tage der Vorlage des Antrags auf Erteilung einer Ausfuhrlizenz gilt, auf ein Ausfuhrgeschäft angewandt, das während der Gültigkeitsdauer dieser Ausfuhrlizenz durchgeführt werden soll."

— Diese allgemeinen Bestimmungen über die Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen sind durch die allgemeinen Bestimmungen über die Aussetzung der Anwendung der Vorschriften über die Vorausfestsetzung in Artikel 9 der Verordnung Nr. 2429/72 des Rates vom 21. November 1972 (ABl. L 264, S. 1) ergänzt worden. Artikel 9 fügt dem Artikel 5 der Verordnung Nr. 876/68 einen Absatz 4 hinzu, der wie folgt lautet:

„Wenn bei der Prüfung der Marktlage Schwierigkeiten infolge der Anwendung der Bestimmungen über die Vorausfestsetzung der Erstattung festgestellt werden oder wenn derartige Schwierigkeiten einzutreten drohen, kann nach dem Verfahren des Artikels 30 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 die Anwendung der betreffenden Bestimmungen für den unbedingt erforderlichen Zeitraum ausgesetzt werden.

In Fällen äußerster Dringlichkeit kann die Kommission nach Prüfung der Lage anhand aller ihr zur Verfügung stehenden Angaben beschließen, die Vorausfestsetzung für die Dauer von höchstens drei Arbeitstagen auszusetzen.

Anträge auf Lizenzen verbunden mit Anträgen auf Vorausfestsetzung werden während der Dauer der Aussetzung nicht angenommen."

— Die Verordnung Nr. 2044/75 enthält die besonderen Durchführungsvorschriften für die Vorausfestsetzung der Erstattungen für Milch und Milcherzeugnisse, darunter auch Butter und Butteroil. Abweichend von der allgemeinen Regel, wonach die Ausfuhrlizenzen am Tage der Beantragung erteilt werden, bestimmt Artikel 3 Absatz 3 dieser Verordnung, daß die Ausfuhrlizenzen für die genannten Erzeugnisse „am fünften Arbeitstag nach dem Tag der Antragstellung erteilt [werden], sofern innerhalb dieser Frist keine besonderen Maßnahmen getroffen werden".

3. Aufgrund der Feststellung, daß das Vorbringen der Parteien einige Fragen zum Gemeinschaftsrecht aufwerfe, hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Ist Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2044/75 der Kommission vom 25. Juli 1975 so auszulegen, daß (auch) eine aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 876/68 des Rates vom 28. Juni 1968 ergangene Entscheidung zur Aussetzung der Möglichkeit, die Erstattung im voraus festzusetzen, als ‚besondere Maßnahme' anzusehen ist?

2. Führt bei Bejahung der ersten Frage eine richtige Auslegung des Artikels 3 Absatz 3 im übrigen auch dazu, daß Anträge auf Vorausfestsetzung, die vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereicht worden sind, über die aber während dieses Zeitraums entschieden werden muß, abzulehnen sind?

3. Ist bei Bejahung auch dieser Frage davon auszugehen, daß der genannte Artikel 3 Absatz 3 gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere gegen Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 876/68 des Rates vom 28. Juni 1968, oder gegen den zum Gemeinschaftsrecht gehörenden Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt?"

Die Vorlageentscheidung ist am 15. Oktober 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Firma B. V. Roomboterfabriek „De beste boter", vertreten durch Rechtsanwalt B. H. Ter Kuile, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater R. C. Fischer als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 4. Mai 1983 die Rechtssache nach Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Zweite Kammer verwiesen.

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

II — Schriftliche Erklärungen nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* macht vorab geltend, soweit es in diesem Verfahren um eine Vorausfestsetzung von Erstattungen im Rahmen der Teilnahme an Ausschreibungen in einem Drittland gehe, seien nicht nur Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75, sondern auch weitere Bestimmungen, insbesondere Artikel 6 der Verordnung Nr. 2044/75 und Artikel 19 Absätze 1 und 2 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) einschlägig. Es stelle sich die Frage, ob diese Bestimmungen die Anwendung von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 ausschlössen; um diese Frage gehe es auch in der Rechtssache 109/82 (Interagra). Sollte der Gerichtshof in der Rechtssache 109/82 entscheiden, daß bei einer Ausschreibung in einem Drittland Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 nicht anwendbar sei, dann könnten die drei Fragen des College van Beroep voor het Bedrijfsleven gegenstandslos werden.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens vertritt zur ersten Frage die Ansicht, das Gemeinschaftsrecht definiere den Begriff der „besonderen Maßnahmen" nicht. Man müsse sich deshalb auf die Systematik sämtlicher auf den Agrarbereich anwendbarer Regeln stützen und dabei zwischen den Regeln für die laufende Verwaltung der Marktordnung und den für besondere Umstände einschlägigen Regeln unterscheiden, wobei die Regeln der laufenden Verwaltung ihrem Wesen nach eindeutig nicht als besondere Maßnahmen im Sinne der Verordnung Nr. 2044/75 qualifiziert werden könnten. Die Verwaltung des Gemeinsamen Marktes gehöre aber zur normalen, alltäglichen Aufgabe der Kommission, die nicht nur die regelmäßige Festsetzung der Erstattungen umfasse, sondern auch die Aussetzung der Möglichkeit, diese Erstattungen im voraus festzusetzen, beinhalten könne, falls Schwierigkeiten einträten oder einzutreten drohten.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens schlägt dementsprechend vor, die erste Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 der Kommission vom 25. Juni 1975 ist dahin auszulegen, daß eine in der Verordnung Nr. 876/68 des Rates vom 28. Juni 1968 vorgesehene Entscheidung zur Aussetzung der Möglichkeit, die Erstattung im voraus festzusetzen, nicht als ‚besondere Maßnahme' anzusehen ist."

Sollte der Gerichtshof dazu kommen, die zweite Frage zu beantworten, so muß diese nach Ansicht der Klägerin verneint werden, da die Kommission nicht ausdrücklich ermächtigt worden sei, die vor dem Zeitraum der Aussetzung gestellten Anträge auf Vorausfestsetzung abzulehnen. Weder die Verordnung Nr. 193/75 noch die Verordnungen Nrn. 804 und 876/68 begründeten eine Zuständigkeit in dieser Hinsicht. Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 876/68 bestimme im Gegenteil, daß „Anträge auf Vorausfestsetzung ... während der Dauer der Aussetzung nicht angenommen [werden]". Das Gemeinschaftsrecht hätte deshalb die Befugnis, die während der Dauer einer Aussetzung nicht erledigten Anträge allein wegen dieser Aussetzung abzulehnen, ausdrücklich vorsehen müssen, damit die Beklagte des Ausgangsverfahrens die hier streitigen Anträge hätte ablehnen dürfen.

Sollte der Gerichtshof davon ausgehen, daß die erste Frage zu bejahen sei, dann schlage die Klägerin demnach vor, die zweite Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 ist dahin auszulegen, daß Anträge auf Vorausfestsetzung von Erstattungen, die vor dem Zeitraum der aufgrund von Maßnahmen nach der Verordnung Nr. 876/68 erfolgten Aussetzung eingereicht worden sind, über die aber während dieses Zeitraums entschieden werden muß, nicht abgelehnt werden dürfen."

Zur dritten Frage, die sich auf die Gültigkeit der in Rede stehenden Vorschrift bezieht, trägt die Klägerin des Ausgangsverfahrens erstens vor, wenn Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 so auszulegen sein sollte, daß sogar die im Zeitpunkt der Aussetzung noch nicht erledigten Anträge abgelehnt werden könnten, so sei ein solches Ergebnis mit dem Wortlaut des Artikels 5 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 876/68, wonach die Anträge während der Dauer der Aussetzung nicht angenommen werden, nicht vereinbar.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht zweitens geltend, eine derartige Auslegung des Artikels 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 verkenne auch den Grundsatz der Rechtssicherheit. Die Erteilung von Ausfuhrlizenzen beinhalte für den Exporteur die Verpflichtung zum Export, wenn er die gestellte Kaution nicht verlieren wolle. Indem das Gemeinschaftsrecht die Vorausfestsetzung der Erstattung ermögliche, wolle es darüber hinaus den Exporteuren eine Sicherheit hinsichtlich der Beträge geben, die sie bei der Ausfuhr erhielten. Es verstehe sich von selbst, daß die Exporteure ihre Geschäfte auf der Grundlage der im Zeitpunkt des Antrags geltenden Erstattung tätigten. Deshalb sei es mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren, daß die Kommission im Rahmen der normalen Verwaltung einer gemeinsamen Marktorganisation die Erstattungen in Frage stellen könne, auf deren Grundlage die Exporteure Verpflichtungen eingegangen seien. Eine derartige Möglichkeit gebe es nur bei außergewöhnlichen Umständen im Rahmen von Schutzmaßnahmen nach Artikel 21 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68.

Für den Fall, daß der Gerichtshof der Meinung sein sollte, daß auch die zweite Frage zu bejahen sei, schlägt die Klägerin des Ausgangsverfahrens vor, die dritte Frage wie folgt zu beantworten:

„Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 ist mit Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 oder mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar, wenn die zuerst genannte Vorschrift beinhalten sollte, daß Anträge auf Vorausfestsetzung der Erstattung, die vor dem aufgrund einer Maßnahme nach

der Verordnung Nr. 876/68 bestimmten Zeitraum der Aussetzung eingereicht worden sind und über die während dieses Zeitraums entschieden werden muß, abgelehnt werden dürfen."

Die *Kommission* analysiert zunächst den Sachverhalt, der der Aussetzung der Möglichkeit zu Vorausfestsetzungsanträgen zugrunde liegt. Sie weist insoweit darauf hin, daß es im internationalen Handel keine echte internationale Festsetzung der Preise für Milcherzeugnisse gebe und daß die internationalen Preise erheblich schwankten. Das habe zur Folge, daß das gute Funktionieren der Ausfuhrerstattungsregelung erheblich gestört werde. So könnten zu hohe Erstattungen eine erhebliche und plötzliche, manchmal rein spekulative Zunahme der Exporte und vor allem auch eine Zunahme der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen hervorrufen. Aus diesem Grund habe die Kommission entschieden, die Ausfuhr, vor allem bei Butter, strenger zu überwachen, um gegebenenfalls rechtzeitig angemessene Maßnahmen ergreifen zu können. Diese Entscheidung habe im Erlaß der umstrittenen Vorschrift und mehrfach in Aussetzungen der Vorausfestsetzungsregelung, darunter auch der Aussetzung durch die Verordnung Nr. 2993/80, ihren Niederschlag gefunden.

Während der drei Arbeitstage vor dieser Aussetzung seien bei ihr Anträge auf Vorausfestsetzung für 352 557,5 t Butter eingegangen. Diese Menge sei beinahe zehnmal größer als diejenige, auf die sich die Anträge kurz vor der ersten Aussetzung vom 12. bis 14. November bezogen hätten, und übersteige die Gesamtbutterausfuhr der Gemeinschaft in Drittländer im Jahr 1980, die sich auf 323 219 t belaufen habe. Es sei deshalb überdeutlich, daß diese Anträge stark spekulativen Charakter gehabt hätten. Diesen unerledigten Anträgen stattzugeben, hätte aus agrarpolitischer wie haushaltsrechtlicher Sicht völlig unannehmbare Folgen nach sich gezogen.

Anschließend geht die Kommission auf die im Ausgangsverfahren umstrittene Gemeinschaftsregelung ein. Sie folgert vor allem aus Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68, wegen der Aussetzung der Vorausfestsetzungsregelung dürfe während der Dauer der Aussetzung keine Ausfuhrlizenz, die zur Anwendung der im voraus festgesetzten Erstattung berechtige, erteilt werden. Die noch unerledigten Anträge, über die während der Aussetzung entschieden werden müsse, seien deshalb wegen des vorübergehenden Wegfalls ihrer Rechtsgrundlage abzulehnen. Aus der in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 eingeführten Wartefrist ergebe sich, daß der Anspruch auf Anwendung der im voraus festgesetzten Erstattung erst am fünften Arbeitstag nach dem Tage der Einreichung des Antrags entstehen könne. Deswegen könnten bestimmte Maßnahmen, die hinsichtlich der Vorausfestsetzung für die unerledigten Anträge ergriffen worden seien, ebenfalls angewendet werden, sofern diese Maßnahmen am letzten Tag der Wartefrist in Kraft seien. Schließlich bestätige die von den Gemeinschaftsorganen wie den einzelstaatlichen Behörden verfolgte Praxis, daß zu den besonderen Maßnahmen nach Artikel 3 Absatz 3 die Aussetzung der Vorausfestsetzungsregelung gehöre und daß diese Aussetzung auch Rechtsfolgen für die noch unerledigten Vorausfestsetzungsanträge habe.

Gestützt auf ihre Erläuterung zur einschlägigen Gemeinschaftsregelung kommt die Kommission ohne weitere Ausführungen zu dem Schluß, daß die erste Vorabentscheidungsfrage zu bejahen sei.

Zur zweiten Frage vertritt die Kommission die Ansicht, es entspreche dem Wortlaut und dem offensichtlichen

Zweck der fraglichen Bestimmung, daß die unerledigten Anträge auf Vorausfestsetzung der Erstattung nicht positiv beschieden werden dürften und endgültig abgelehnt werden müßten, wenn am fünften Arbeitstag nach dem Tag der Einreichung des Antrags die Vorausfestsetzung der Erstattung nach Artikel 5 Absatz 4 erster oder zweiter Unterabsatz der Verordnung Nr. 876/68 ausgesetzt sei. Die Bejahung der zweiten Frage lasse sich aus der Auslegung und Anwendung von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 2993/80 ableiten.

Bei der dritten Frage untersucht die Kommission zunächst die Vereinbarkeit der umstrittenen Bestimmung mit Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 (a) und anschließend mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit (b).

a) Ausgehend von ihrer Antwort auf die zweite Frage meint die Kommission, dieser Teil der dritten Frage müsse eigentlich wie folgt formuliert werden: „Ist die Anwendung der Verordnung Nr. 2993/80 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 mit Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 vereinbar?"

Zur Beantwortung dieser Frage stellt die Kommission die umstrittenen Bestimmungen noch einmal in den allgemeinen Zusammenhang der Grundverordnung Nr. 804/68 und widerlegt Punkt für Punkt das Vorbringen der Klägerin des Ausgangsverfahrens vor dem College van Beroep. Sie meint sodann, es gebe jedenfalls Wichtigeres als diese Auslegungsprobleme, die eher Scheinprobleme seien, denn: „Soll diese Maßnahme wirksam sein, dann müssen die Schutzmaßnahmen nach der Verordnung Nr. 876/68 in einer Vielzahl, wenn nicht in der Mehrzahl der Fälle auch auf die unerledigten Anträge anwendbar sein."

Die Kommission legt den Nachdruck vor allem auf die Zielsetzung der fraglichen Regelung. Das stärkste Argument zugunsten der von ihr für Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 sowie für Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 vorgeschlagenen Auslegung stelle die ihr obliegende Aufgabe dar, über das gute Funktionieren der Erstattungsregelung zu wachen. Diese Aufgabe sei ihr durch die Grundverordnung Nr. 804/68 übertragen und durch die Verordnung Nr. 876/68 bestätigt worden. Wenn die Aussetzung der Vorausfestsetzungsregelung nicht für die unerledigten Anträge gelten dürfe, verlöre die Maßnahme zu einem großen Teil ihre Wirksamkeit. Der Kommission sei es dann praktisch unmöglich, ihre oben beschriebene Aufgabe angemessen zu erfüllen.

Die Anwendung der Verordnung Nr. 2993/80 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 sei folglich mit Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 vereinbar.

b) Zu dem Vorbringen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Ablehnung der vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereichten Anträge verleihe der Aussetzung Rückwirkung, meint die Kommission, diese Kritik beruhe auf einer irrigen Auffassung von Wesen und Funktionieren der Vorausfestsetzungsregelung bei Erstattungen, vor allem davon, wie und zu welchem Zeitpunkt der Anspruch auf Anwendung einer im voraus festgesetzten Erstattung entstehe. Sie wiederholt noch einmal die im vorliegenden Fall einschlägigen Bestimmungen und folgert aus ihnen, daß die Verordnung Nr. 876/68 den Anspruch auf Anwendung der im voraus festgesetzten Erstattung allein dem Inhalt nach begründe, während alle übrigen Gesichtspunkte, insbesondere Art und Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs, im Rahmen der

von der Kommission erlassenen Durchführungsvorschriften geregelt seien. Deshalb sei das Vorbringen, die Aussetzung der Vorausfestsetzung habe rückwirkende Kraft und habe wohlerworbene Rechte verletzt, unbegründet, denn im Ausgangsverfahren verleihe die Einreichung eines Lizenzantrags mit Vorausfestsetzung der Erstattung keinen Anspruch auf Erteilung einer solchen Lizenz, weil dieser Anspruch tatsächlich erst am fünften Arbeitstag nach Einreichung des Antrags entstehen könne, sofern die Vorausfestsetzungsregelung nicht vorher ausgesetzt worden sei.

Soweit die Marktteilnehmer sich nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen könnten, um den Fortbestand einer bestehenden Regelung zu verlangen, wenn vorauszusehen gewesen sei, daß diese Regelung geändert werden könne, werde im Ausgangsverfahren daher zu Unrecht geltend gemacht, die Ablehnung der vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereichten Anträge habe das Vertrauen der Klägerin des Ausgangsverfahrens verletzt.

Sollte noch ein Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der umstrittenen Maßnahmen mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit bestehen, so müsse die Gültigkeit dieser Maßnahmen deswegen anerkannt werden, weil das allgemeine Interesse am guten Funktionieren der einschlägigen gemeinsamen Marktordnung und vor allem der Erstattungsregelung auf diesem Gebiet eindeutig den Interessen der beteiligten Exporteure vorgehe.

Deshalb kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß die dritte Frage dahin gehend zu beantworten ist, daß kein Grund zu der Annahme besteht, die angegriffene Bestimmung des Artikels 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 sei nicht gültig, weil sie dem Gemeinschaftsrecht widerspreche.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 7. Juli 1983 haben die Gesellschaft mit beschränkter Haftung B.V. Roomboterfabriek „De beste boter", vertreten durch Rechtsanwalt H. J. Bronkhorst, Den Haag, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater R. C. Fischer als Bevollmächtigten mündliche Erklärungen abgegeben und auf die vom Gerichtshof gestellten Fragen geantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 6. Oktober 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat mit Beschluß vom 12. Oktober 1982, beim Gerichtshof eingegangen am 15. Oktober 1982, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen nach der Auslegung und gegebenenfalls der Gültigkeit von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 der Kommission vom 25. Juli 1975 über besondere Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie für die Vorausfestsetzung der Erstattungen für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 213, S. 15) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich aufgrund einer vor dem nationalen Gericht anhängigen Klage der Gesellschaft mit beschränkter Haftung B.V. Roomboterfabriek „De beste boter", der Klägerin des Ausgangsverfahrens, auf Aufhebung des Bescheids der Produktschap voor Zuivel, der Beklagten des Ausgangsverfahrens, mit dem diese die Erteilung der von der Klägerin des Ausgangsverfahrens am 17. November 1980 beantragten Ausfuhrlizenzen mit Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung für verschiedene in Drittländern eröffnete Ausschreibungen über große Mengen an Butter und Butterreinfett ablehnte.

3 Diese Ablehnung erfolgt im Anschluß an ein Rundschreiben der Produktschap an die Exporteure von Milch und Milcherzeugnisse, worin diesen mitgeteilt wurde, daß die Kommission mit der Verordnung Nr. 2993/80 vom 19. November 1980 über die vorübergehende Aussetzung der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung für Butter und Butteroil (ABl. L 310, S. 18) die Vorausfestsetzung der Erstattung bei der Ausfuhr von Butter und Butteroil in Drittländer während der Zeit vom 20. bis 27. November 1980 ausgesetzt hatte. Die Produktschap teilte den Exporteuren ferner mit, daß auch die in der Zeit vom 17. bis 19. November eingereichten Anträge auf Vorausfestsetzung nach der Kommissionsverordnung abgelehnt würden.

4 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens machte vor dem nationalen Gericht in erster Linie geltend, der umstrittene Bescheid beruhe auf einer falschen Auslegung von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75. Hilfsweise trug sie vor, die Verordnung Nr. 2993/80 müsse für ungültig oder jedenfalls für ihr gegenüber nicht anwendbar erklärt werden, falls die Auslegung der Beklagten des Ausgangsverfahrens zutreffend sein sollte.

5 Dieses Vorbringen hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven dazu veranlaßt, dem Gerichtshof nachstehende Fragen vorzulegen:

„1. Ist Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2044/75 der Kommission vom 25. Juli 1975 so auszulegen, daß (auch) eine aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 876/68 des Rates vom 28. Juni 1968 ergangene Entscheidung zur Aussetzung der Möglichkeit, die Erstattung im voraus festzusetzen, als ‚besondere Maßnahme' anzusehen ist?

2. Führt bei Bejahung der ersten Frage eine richtige Auslegung des Artikels 3 Absatz 3 im übrigen auch dazu, daß Anträge auf Vorausfestsetzung,

die vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereicht worden sind, über die aber während dieses Zeitraums entschieden werden muß, abzulehnen sind?

3. Ist bei Bejahung auch dieser Frage davon auszugehen, daß der genannte Artikel 3 Absatz 3 gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere gegen Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 876/68 des Rates vom 28. Juni 1968, oder gegen den zum Gemeinschaftsrecht gehörenden Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt?"

Zur ersten Frage

6 Am 17. November 1980 enthielt Artikel 3 der Verordnung Nr. 2044/75 einen durch die Verordnung Nr. 445/77 der Kommission vom 2. März 1977 zur Ergänzung der Verordnung Nr. 2044/75 hinsichtlich der Vorausfestsetzung der Erstattung für Butter (ABl. L 58, S. 21) eingefügten, zuletzt durch die Verordnung Nr. 203/80 vom 30. Januar 1980 (ABl. L 24, S. 18) geänderten Absatz 3, der vorschrieb, daß die Ausfuhrlizenzen unter anderem für Butter und Butteroil „am fünften Arbeitstag nach dem Tag der Antragstellung erteilt [werden], sofern innerhalb dieser Frist keine besonderen Maßnahmen getroffen werden".

7 Da der Begriff der „besonderen Maßnahmen" in dieser Bestimmung nicht ausdrücklich definiert wird, ist für die Beantwortung der gestellten Frage von der Zielsetzung der Vorausfestsetzungsregelung für Erstattungen auszugehen. Nach der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2429/72 vom 21. November 1972 über die Aussetzung der Anwendung der Vorschriften über die Vorausfestsetzung von Abschöpfungen und Erstattungen in einzelnen Sektoren der gemeinsamen Marktorganisation (ABl. L 264, S. 1) wurde diese Regelung „im Interesse der gleichmäßigen Abwicklung der Handelsgeschäfte vorgesehen". Die Möglichkeit, besondere Maßnahmen zu ergreifen, soll „bei ungewöhnlich starker Inanspruchnahme dieser Regelung durch die Interessenten Schwierigkeiten auf dem betreffenden Markt" verhindern.

8 Zu diesem Zweck wurde im übrigen durch die Verordnung Nr. 445/77 eine Wartefrist eingeführt; nach den Begründungserwägungen der Verordnung wurde diese Wartefrist vorgesehen, „um die Marktlage beurteilen zu können und gegebenenfalls hinsichtlich der laufenden Anträge die notwendigen Maßnahmen zu treffen".

9 Der Beschluß, die Vorausfestsetzungsregelung bei der Erstattung auszusetzen, gehört unbestreitbar zu diesen „notwendigen Maßnahmen", da Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die Grundregeln für die Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Milch und Milcherzeugnissen und die Kriterien für die Festsetzung der Erstattung (ABl. L 155, S. 1) in ihrer durch Artikel 9 der Verordnung Nr. 2429/72 geänderten Fassung bestimmt, daß ein solcher Beschluß getroffen werden kann, „wenn bei der Prüfung der Marktlage Schwierigkeiten infolge der Anwendung der Bestimmungen über die Vorausfestsetzung der Erstattung festgestellt werden oder wenn derartige Schwierigkeiten einzutreten drohen".

10 Berücksichtigt man außerdem noch, daß der umstrittene Aussetzungsbeschluß damit begründet wurde, daß die Lage auf dem Markt für Butter und Butteroil zu spekulativen Vorausfestsetzungen der Erstattung führen könnte, so ist die Schlußfolgerung gerechtfertigt, daß ein Aussetzungsbeschluß, der das normale Funktionieren der Vorausfestsetzungsregelung unterbricht, als „besondere Maßnahme" anzusehen ist.

11 Daher ist auf die erste Frage des vorlegenden Gerichts zu antworten, daß Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 dahin auszulegen ist, daß eine aufgrund der Verordnung Nr. 876/68 ergangene Maßnahme zur Aussetzung der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen als eine „besondere Maßnahme" anzusehen ist.

Zur zweiten Frage

12 Da die erste Frage bejaht worden ist, ist zu prüfen, ob Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 auch besagt, daß die vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereichten Anträge auf Vorausfestsetzung, über die aber während dieses Zeitraums entschieden werden muß, abzulehnen sind.

13 Wie sich aus der Einführung einer Wartefrist durch die Verordnung Nr. 445/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 203/80 ergibt, kann der Antrag auf Vorausfestsetzung nur dann einen Rechtsanspruch eröffnen, wenn während dieser Wartefrist hinsichtlich der laufenden Anträge keine notwendige Maßnahme getroffen wird.

14 Außerdem ist der fraglichen Regelung insgesamt zu entnehmen, daß der Aussetzungsbeschluß im wesentlichen das Funktionieren der Vorausfestsetzungsregelung für Erstattungen gegenüber plötzlichen, massiven und sehr häufig spekulativen Ausfuhrgeschäften schützen soll.

15 Die praktische Wirksamkeit dieser Maßnahme wäre aber erheblich in Frage gestellt, wenn die Aussetzung für die vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereichten Anträge auf Vorausfestsetzung andere Auswirkungen hätte als für die während der Aussetzung eingereichten Anträge und wenn Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 für erstere nicht gelten würde.

16 Wenn die Kommission einen Aussetzungsbeschluß erläßt, kann daher ein vor dieser Aussetzung eingereichter Antrag auf Vorausfestsetzung, über den während der Wartefrist entschieden werden muß, ebensowenig wie die während der Aussetzung eingereichten Anträge angenommen werden.

17 Auf die zweite Frage ist mithin zu antworten, daß Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 dahin auszulegen ist, daß Anträge auf Vorausfestsetzung, die vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereicht worden sind, über die aber während dieses Zeitraums entschieden werden muß, abzulehnen sind.

Zur dritten Frage

18 Die dritte Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 bei dieser Auslegung nicht gegen das Gemeinschaftsrecht, nämlich erstens gegen Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 und zweitens gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, verstößt.

19 Für die erste Teilfrage ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die Auslegung, die der Gerichtshof Artikel 3 Absatz 3 gegeben hat, sich aus der Zielsetzung der Aussetzungsregelung bei der Vorausfestsetzung ergibt, wie diese auch Artikel 21 Absatz 2 und 3 der Verordnung Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2115/71 vom 28. September 1971 zur Festlegung der Voraussetzungen für die Anwendung der Schutzmaßnahmen auf dem Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 222, S. 5) zu entnehmen ist. Nach diesen Bestimmungen kön-

nen nämlich sogar bereits eingereichte Anträge auf Erteilung von Ausfuhrlizenzen bei ernstlichen Störungen des Marktes abgelehnt werden. Schließlich ist noch zu bemerken, daß sich Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 zwar sicherlich nur auf die während des Zeitraums der Aussetzung eingereichten Anträge auf Vorausfestsetzung bezieht, daß aber die praktische Wirksamkeit der Aussetzung erheblich in Frage gestellt wäre, wenn die mit dieser Bestimmung getroffene Regelung nicht auf die laufenden Anträge ausgedehnt werden könnte. Folglich widerspricht die Ablehnung solcher Anträge nicht Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68.

20 Was den Grundsatz der Rechtssicherheit betrifft, ist erstens festzustellen, daß der Antrag auf Vorausfestsetzung nur ein bedingtes Recht einräumt, da die Regelung ausdrücklich den Vorbehalt macht, daß während der Wartefrist „besondere Maßnahmen" ergriffen werden können.

21 Zweitens konnte den mit den genannten Erzeugnissen handelnden Wirtschaftsteilnehmern nicht unbekannt geblieben sein, daß die Vorausfestsetzung im Laufe des Jahres 1980 bereits fünfmal ausgesetzt worden war.

22 Aus diesen beiden Feststellungen ergibt sich, daß im Jahr 1980 ausreichende Hinweise auf die Unsicherheit der Lage auf dem Markt für Butter und Butterreinfett vorlagen und daß die Ablehnung der laufenden Anträge nicht gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt.

23 Deshalb ist auf die dritte Frage zu antworten, daß Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 so, wie er oben ausgelegt worden ist, weder gegen Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 noch gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt.

Kosten

24 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit Beschluß vom 12. Oktober 1982 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 der Kommission vom 25. Juli 1975 über besondere Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie für die Vorausfestsetzung der Erstattungen für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 213, S. 15) ist dahin auszulegen, daß eine aufgrund der Verordnung Nr. 876/68 ergangene Maßnahme zur Aussetzung der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen als eine „besondere Maßnahme" anzusehen ist.**

2. **Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 ist dahin auszulegen, daß Anträge auf Vorausfestsetzung, die vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereicht worden sind, über die aber während dieses Zeitraums entschieden werden muß, abzulehnen sind.**

3. **Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2044/75 verstößt so, wie er vorstehend ausgelegt ist, weder gegen Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 876/68 noch gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit.**

Bahlmann Pescatore Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. Oktober 1983.

Der Kanzler

Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Zweiten Kammer

K. Bahlmann