URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 31. MÄRZ 1977 [1]

Société pour l'exportation des sucres SA gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 88/76

Leitsätze

1. *Verfahren — Individualklagen — Rechtshandlungen, die den einzelnen unmittelbar und individuell betreffen — Begriff — Zulässigkeit der Klage*
   (EWG-Vertrag, Artikel 173 Absatz 2)

2. *Verfahren — Individualklagen — Rechtshandlungen, die auf den Fall der klagenden Partei nicht anwendbar sind — Fehlendes Rechtsschutzinteresse — Unzulässigkeit*
   (EWG-Vertrag, Artikel 173 Absatz 2)

3. *Verfahren — Kosten — Ohne angemessenen Grund verursachte Kosten — Erstattung*
   (Verfahrensordnung Artikel 69 § 3)

1. Eine Klage natürlicher oder juristischer Personen ist zulässig, wenn sie gegen eine Rechtshandlung eines Organs gerichtet ist, die die klagende Partei aufgrund tatsächlicher Umstände betrifft, die diese gegenüber allen anderen auszeichnen und sie einem Adressaten vergleichbar individualisieren.
2. Die Klage einer natürlichen oder juristischen Person gegen eine Rechtshandlung (Verordnung), die nicht auf den Fall der klagenden Partei anwendbar ist, ist mangels Rechtsschutzinteresses unzulässig.
3. Eine Partei, die während des gesamten Verfahrens ihre Haltung auf eine Annahme gestützt hat, die sich als unbegründet erwiesen hat, kann, auch wenn sie obsiegt, zur Erstattung der Kosten verurteilt werden, die sie der Gegenpartei verursacht hat.

In der Rechtssache 88/76

SOCIÉTÉ POUR L'EXPORTATION DES SUCRES SA

mit Sitz in Antwerpen, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwältin Wilma Viscardini, Padua, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt Ernest Arendt, Centre Louvigny, 34/B/IV rue Philippe-II, Luxemburg,

Klägerin,

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, Beistand: Jacques Delmoly, Mitglied des Juristischen Dienstes, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsberater der Kommission M. Cervino, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Beklagte,

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 1579/76 der Kommission vom 30. Juni 1976 über besondere Durchführungsbestimmungen auf dem Zuckersektor im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 557/76 betreffend die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. L 172 vom 1. 7. 1976, S. 59)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, des Kammerpräsidenten A. M. Donner, der Richter J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe und G. Bosco,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge und die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

a) Rechtlicher Rahmen

Artikel 12 der Verordnung Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 359, S. 1), mit welcher die Verordnung Nr. 1009/67/EWG des Rates vom 18. 12. 1967 (ABl. Nr. 308, S. 1) aufgehoben wurde, unterwirft alle Einfuhren der erfaßten Erzeugnisse in die Gemeinschaft sowie alle Ausfuhren aus der Gemeinschaft der Vorlage einer Einfuhr- bzw. Ausfuhrlizenz. Die Erteilung der Lizenz hängt von der Stellung einer Kaution ab, die die Erfüllung der Verpflichtung sicherstellen soll, die Ein-

fuhr oder Ausfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durchzuführen; die Kaution verfällt ganz oder teilweise, wenn die Ein- bzw. Ausfuhr innerhalb dieser Frist nicht oder nur teilweise erfolgt ist.

Die gemeinsamen Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse sind in der Verordnung (EWG) Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 (ABl. L 25, S. 10) festgelegt worden, die besonderen Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Zucker sind in der Verordnung (EWG) Nr. 2048/75 der Kommission vom 25. Juli 1975 (ABl. L 213, S. 31) enthalten.

Die Verordnung Nr. 3330/74 sieht in Artikel 19 die Möglichkeit vor, den Unterschied zwischen den Weltmarktpreisen und den Preisen in der Gemeinschaft durch eine Erstattung bei der Ausfuhr auszugleichen. Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 766/68 des Rates vom 18. Juni 1968 zur Aufstellung allgemeiner Regeln für die Erstattungen bei der Ausfuhr auf dem Zuckersektor (ABl. L 143, S. 6) bestimmt, daß die Erstattung aufgrund einer Ausschreibung festgesetzt werden kann. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2101/75 vom 11. August 1975 (ABl. L 214, S. 5) hat die Kommission bis zu einem später zu bestimmenden Zeitpunkt eine Dauerausschreibung für die Festsetzung einer Abschöpfung und/oder einer Erstattung bei der Ausfuhr von Weißzucker und während der Geltungsdauer dieser Dauerausschreibung wöchentliche Teilausschreibungen eröffnet. Die Ausschreibungen werden nach den Vorschriften der Verordnung Nr. 766/68 des Rates und der Verordnung Nr. 2101/75 der Kommission durchgeführt.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 des Rates vom 30. Juli 1968 (ABl. L 188, S. 1) bestimmt in Artikel 4 Absatz 1:

„Bei einer Änderung des Verhältnisses zwischen der Währungsparität eines Mitgliedstaats und dem Wert der Rechnungseinheit paßt der betreffende Mitgliedstaat die in Rechnungseinheiten vorgesehenen, nachstehend genannten Beträge an, sofern sie in den für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik oder der besonderen Handelsregelungen für die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse erstellten Dokumenten, Titeln oder Lizenzen in Landeswährung aufgeführt sind, entsprechend dem neuen Paritätsverhältnis und unbeschadet der Anwendung des Artikels 1 Absatz 2:

a) Beträge, die im voraus für ein Geschäft oder ein Teilgeschäft festgesetzt worden sind, das nach der Änderung des genannten Paritätsverhältnisses noch durchzuführen ist;
b) Beträge, die in den zwischen einer Privatperson und einer Interventionsstelle getroffenen Vereinbarungen über ein Geschäft oder ein Teilgeschäft genannt worden sind, das nach der Änderung des genannten Paritätsverhältnisses noch durchzuführen ist.

Jedoch wird jeder betroffenen Person, die eine vorherige Festsetzung für ein bestimmtes Geschäft herbeigeführt hat, auf schriftlichen Antrag, der der zuständigen Stelle innerhalb von 30 Tagen nach dem Inkrafttreten der Maßnahmen zur Festsetzung der angepaßten Beträge zugehen muß, die Annullierung der vorherigen Festsetzung und der entsprechenden Lizenz oder des entsprechenden Titels gewährt."

Gestützt auf Artikel 3 der Verordnung Nr. 129 des Rates über den Wert der Rechnungseinheit und die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. Nr. 106, 1962, S. 2553), der Abweichungen vom Grundsatz der Verwendung von Paritäten für die Umrechnung einer Währung in eine andere Währung zuläßt, hat der Rat am 27. Februar 1975 die Verordnung (EWG) Nr. 475/75 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse erlassen. Artikel 6 dieser

Verordnung hat die für die Änderung des Verhältnisses zwischen der Währungsparität eines Mitgliedstaats und dem Wert der Rechnungseinheit vorgesehenen Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 (s.o.) für anwendbar erklärt.

Am 15. März 1976 hat der Rat die Verordnung Nr. 557/76 (ABl. L 67, S. 1) erlassen, mit der die Verordnung Nr. 475/75 aufgehoben wird, und neue Umrechnungskurse für die Landwirtschaft festgesetzt. Diese Verordnung hat in Artikel 5 Absatz 1 ebenfalls die Anwendung der Vorschriften der Verordnung Nr. 1134/68 vorgesehen, jedoch mit folgender Einschränkung:

„Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 ist jedoch nur anwendbar, wenn die Einführung der neuen repräsentativen Umrechungskurse dem Betroffenen einen Nachteil bringt." (Art. 5 Abs. 2).

Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 557/76 ergingen mit der Verordnung (EWG) Nr. 571/76 der Kommission vom 15. März 1976 (ABl. L 68, S. 1). Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung lautet:

„Bei den Erzeugnissen, für die ein Währungsausgleichsbetrag festgesetzt wird, kann die in Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 vorgesehene Annullierung der vorherigen Festsetzung und der entsprechenden Lizenz oder des entsprechenden Titels nur beantragt werden

— für in Irland und Italien ausgestellte Einfuhrlizenzen,
— für in Deutschland, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden ausgestellte Ausfuhrlizenzen."

Nach Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung gilt Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 1134/68 für die genannten Erzeugnisse und die genannten Mitgliedstaaten von den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 557/76 genannten Zeitpunkten (d. h. für Zucker dem Beginn des Wirtschaftsjahres 1976/77, also dem 1. 7. 1976) ab. Diese Bestimmungen gelten nur für die vorherigen Festsetzungen und die entsprechenden Lizenzen oder Titel, die vor dem 15. März 1976 ausgestellt worden sind (Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 571/76).

Der Rat erwog:

„Wenn solche Ansprüche in großem Umfang geltend gemacht werden, könnte dies unter Umständen die ordnungsgemäße Gemeinschaftsverwaltung eines bestimmten landwirtschaftlichen Marktes ernstlich behindern. Es erscheint daher wünschenswert vorzusehen, daß dieser Anspruch durch einen Anspruch auf Ausgleich für den erlittenen Nachteil ersetzt werden kann —"

und erließ am 22. Juni 1976 die Verordnung (EWG) Nr. 1451/76 (ABl. L 163, S. 5), die dem Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 557/76 (s.o.) folgenden Unterabsatz hinzufügt:

„Es kann bestimmt werden, daß dieser Nachteil durch eine geeignete Maßnahme ausgeglichen wird. In diesem Fall sind die im ersten Unterabsatz genannten Bestimmungen nicht anwendbar."

Schließlich hat die Kommission am 30. Juni 1976 die Verordnung (EWG) Nr. 1579/76 (ABl. L 172, S. 59) erlassen, welche lautet:

„Artikel 1

1. Der in Artikel 5 Absatz 2 zweiter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 557/76 genannte Ausgleich wird für die Mengen Weißzucker gewährt, für welche die Ausfuhrzollförmlichkeiten ab 1. Juli 1976 im Rahmen der gemäß Verordnung (EWG) Nr. 2101/75 durchgeführten Teilausschreibungen erfüllt wurden und für die vor dem 15. März 1976 eine Ausfuhrlizenz erteilt worden ist. Dieser Ausgleich wird für die betreffenden Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Anhangs festgesetzt.

2. Für die in Absatz 1 genannten Ausfuhrlizenzen kann das in Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 vorgesehene Annullierungsrecht nicht ausgeübt werden.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am 1. Juli 1976 in Kraft."

b) Gegenstand des Rechtsstreits

Die Société pour l'exportation des sucres ist im Besitz zweier Ausfuhrlizenzen, in denen die im Rahmen der gemäß Verordnung Nr. 2101/75 vor dem 15. März 1976 durchgeführten Teilausschreibungen festgesetzte Erstattung bescheinigt wird. Es handelt sich um einige der vor dem 15. März erworbenen und am 1. Juli noch gültigen Lizenzen, die zusammen über eine Gesamtmenge von 27 000 t Zucker lauteten. Die Klägerin trägt vor, sie habe von der Mehrzahl der am 31. Juli 1976 verfallenden Lizenzen für eine Gesamtmenge von 15 000 t Zucker vor dem 30. Juni 1976 Gebrauch gemacht. Hinsichtlich der am 31. August verfallenden Lizenzen wollte sie die Annullierung beantragen und die Ausfuhren einstellen. Mit Schreiben vom 1. Juli 1976 an das Office central des Contingents et Licences in Brüssel hat sie die Annullierung dieser Lizenzen für eine Gesamtmenge von 11 000 t Zucker beantragt. Diese Stelle hat den Annullierungsantrag abgelehnt und dies mit der Verordnung Nr. 1579/76 begründet, mit der das Annullierungsrecht mit Wirkung vom 1. Juli abgeschafft wurde.

Nach Auffassung der Klägerin verletzt diese Verordnung, soweit sie wohlerworbene Rechte oder berechtigte Erwartungen zerstört, den Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes; sie könne deshalb nicht mit Erfolg geltend gemacht werden. Die Klägerin beantragt, der Gerichtshof möge gemäß Artikel 174 EWG-Vertrag die betreffende Verordnung — zumindest, soweit die genannte Rechtsverletzung reiche — für nichtig erklären.

c) Verfahren

Die Klage vom 14. September 1976 ist am 16. September 1976 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Am 1. Oktober 1976 hat die Klägerin einen Antrag auf einstweilige Anordnung gestellt mit dem Ziel, die Gültigkeitsdauer der betroffenen Ausfuhrlizenzen bis einen Monat nach dem Erlaß des Urteils in der Hauptsache zu verlängern; hilfsweise hat sie beantragt anzuordnen, daß die Kaution nur verfällt, wenn die Klage in der Hauptsache abgewiesen werden sollte.

Mit Beschluß vom 19. Oktober 1976 hat der Präsident des Gerichtshofes der Kommission aufgegeben, die zuständigen belgischen Behörden davon zu unterrichten, daß die streitige Kaution nicht als verfallen angesehen werden kann, solange der Gerichtshof nicht das den Rechtsstreit in der Hauptsache abschließende Urteil erlassen hat.

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

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,
- Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1579/76 der Kommission für nichtig zu erklären;
- hilfsweise, den genannten Absatz zumindest im Hinblick auf die am 1. Juli gestellten Annullierungsanträge für unwirksam zu erklären.

Sie beantragt weiter, die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Beklagte* beantragt,
- die Klage abzuweisen;
- die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Zur Zulässigkeit

Hinsichtlich der Zulässigkeit ihrer auf Artikel 173 EWG-Vertrag gestützten Klage beruft sich die *Klägerin* insbesondere auf das Urteil des Gerichtshofes vom 18. November 1975 in der Rechtssache 100/74 (CAM/Kommission — Slg. 1975, 1393). Sie vertritt die Auffassung, sie sei nach den in diesem Urteil formulierten Merkmalen von der Verordnung Nr. 1579/76 unmittelbar betroffen, weil sie vor dem 15. März 1976 im Rahmen der Teilausschreibungen gemäß Verordnung Nr. 2101/75 erteilte Ausfuhrlizenzen besitze, die am 1. Juli 1976 noch unausgenutzt gewesen seien. Sie sei auch individuell betroffen, da sie zu einem beschränkten und bekannten Kreis von Exporteuren gehöre, die solche Lizenzen besäßen.

Die *Beklagte* äußert aus mehreren Gründen Zweifel an der Zulässigkeit:

— Frist für die Klageerhebung

Bei strenger Anwendung des Artikels 173 Absatz 3 EWG-Vertrag (Frist von zwei Monaten ab Bekanntgabe der Handlung) wäre die Klägerin mit ihrer Klage wegen Zeitablaufs ausgeschlossen. Zwar begännen nach Artikel 81 Absatz 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes die Fristen für die Erhebung von Klagen gegen Maßnahmen der Organe, wenn die Maßnahme veröffentlicht wird, am 15. Tag nach ihrem Erscheinen im Amtsblatt. Man müsse sich aber fragen, ob diese Vorschrift auch dann eingreife, wenn nachgewiesen ist, daß der Betroffene bereits lange vor Ablauf der Frist von 15 Tagen nach Veröffentlichung im Amtsblatt zuverlässig Kenntnis von der angegriffenen Handlung hatte. Diese Frage der Auslegung der Verfahrensordnung stelle sich im vorliegenden Fall, in dem sich die Klägerin bereits am 5. Juli 1976 beim Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG besorgt nach dem genauen Zeitpunkt der Verteilung des Amtsblattes erkundigt habe, mit dem die betroffene Verordnung veröffentlicht wurde.

— Vorrangigkeit der Klagen vor den nationalen Gerichten.

Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes stellt die Beklagte die Frage, ob die Klägerin ihren Rechtsstreit mit dem Office central des Contingents et Licences nicht zunächst den belgischen Gerichten hätte unterbreiten müssen. Das staatliche belgische Gericht hätte die Sache nämlich sowohl in ihren konkreten Auswirkungen (Verlust der Kaution) prüfen als auch dem Gerichtshof die grundsätzliche Frage der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1579/76 vorlegen können.

Die *Klägerin* vertritt die Auffassung, die von der Beklagten angeführte Rechtsprechung treffe nicht den vorliegenden Fall.

— Gegenstand der Klage

Nach Auffassung der *Beklagten* ist zu fragen, ob der eigentliche Gegenstand der Klage nicht eher einem Schadensersatzanspruch entspricht. In der Sache sei die Klägerin der Meinung, der ihr von der genannten Verordnung gewährte finanzielle Ausgleich decke nicht den gesamten Gewinn ab, den sie durch Annullierung der Lizenzen und Inanspruchnahme der neuen Erstattungen zu machen hoffte.

In jedem Falle jedoch sei das Verlangen, der Gerichtshof möge nur die Beseitigung des Annullierungsrechts in der betroffenen Verordnung für rechtswidrig erklären, ohne den Anspruch auf Ausgleich anzutasten, unannehmbar; die Verordnung Nr. 1579/76 bilde ein unteilbares Ganzes.

Die *Klägerin* tritt dieser Auslegung ihres Antrags entgegen und erklärt, es gehe nicht um den Betrag des Ausgleichs. Sie beschwere sich darüber, daß sie plötzlich

bei Vermeidung des Verlusts der Kaution gezwungen worden sei, von den Lizenzen Gebrauch zu machen, während sie nach den von ihr aufgrund der bestehenden Regelung getroffenen Dispositionen dazu nicht mehr in der Lage gewesen sei.

Sie bestreitet auch, daß die betroffene Verordnung ein unteilbares Ganzes bilde; der finanzielle Ausgleich könne durchaus neben dem Recht auf Annullierung der Lizenzen bestehen. Der Unternehmer, der ausführe, erhalte dann die angepaßte Erstattung und den finanziellen Ausgleich; wer die Annullierung wähle, erhalte weder Erstattung noch finanziellen Ausgleich.

Die Aufhebung der Verordnung Nr. 1579/76 in ihrer Gesamtheit hätte nicht nur die Wiedereinführung des Annullierungsrechts zur Folge, sondern auch die rückwirkende Beseitigung des Ausgleichsanspruchs und damit einen schweren Schaden für diejenigen Unternehmer, die sie in Anspruch genommen hätten und sie zurückzahlen müßten.

Die Beklagte verweist darauf, daß die Verordnung Nr. 1811/76 die Gültigkeitsdauer der Lizenzen bis zum 30. September 1976 verlängert habe. Die Klägerin könne sich also nicht beklagen, sie sei plötzlich zu deren Gebrauch gezwungen worden.

Die Klägerin verkenne schließlich den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Es liege auf der Hand, daß der von der streitigen Verordnung zugestandene finanzielle Ausgleich nicht von den Unternehmen zurückgefordert werden könne.

Zur Begründetheit

Klageschrift

Die Klägerin vertritt die Auffassung, wenn bestimmte Rechtsvorschriften den einzelnen ausdrücklich oder stillschweigend Rechte gewährten, dann seien das für diese wohlerworbene Rechte, die nicht in Frage gestellt werden dürften. Werde den einzelnen kein Recht gewährt, seien diese jedoch nach den Umständen objektiv berechtigt anzunehmen, die bestehenden Rechtsvorschriften, auf deren Grundlage sie gewisse wirtschaftliche Schritte unternehmen, würden bis zur Abwicklung der eingeleiteten Geschäfte unverändert bleiben, so liege ein berechtigtes Vertrauen vor, das vom Gemeinschaftsrecht vorbehaltlich eines überwiegenden öffentlichen Interesses geschützt werde.

Unter diesem Gesichtspunkt untersucht die Klägerin die Rechtsstellung der Unternehmen, die im Besitz vor dem 15. März 1976 erteilter und am 1. Juli noch nicht ausgenutzter Ausfuhrlizenzen mit Vorausfestsetzung im Rahmen der nach der Verordnung Nr. 2101/75 vorgesehenen Ausschreibungen sind.

Die Verordnung Nr. 557/76 des Rates habe diesen Unternehmen das Recht gewährt, die Annullierung der genannten Lizenzen zu verlangen, wenn infolge einer Änderung der Umrechnungskurse die im voraus festgesetzte Erstattung angepaßt werden müßte. Dieses Recht sei allein an die Voraussetzung geknüpft gewesen, daß die Änderungen der Umrechnungskurse dem Betroffenen einen Nachteil bringen.

Der mögliche Nachteil sei ab dem 15. März 1976 erkennbar gewesen, als die Kommission die Ausgleichsbeträge und die auf die Erstattungen anwendbaren Koeffizienten festgesetzt und veröffentlicht habe. Indem sie festlegte, daß bei den Erzeugnissen, für die ein Währungsausgleichsbetrag festgesetzt wird, die Annullierung „nur ... für in Deutschland, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden ausgestellte Lizenzen" beantragt werden können, habe die Kommission stillschweigend anerkannt, daß die betroffenen Exporteure durch die Änderung der Umrechnungskurse einen Nachteil erlitten. Diese Unternehmen hätten also mit dem 15. März 1976 das Recht auf Annullierung der betroffenen Lizenzen zum gegebenen Zeitpunkt erlangt, da sie hät-

ten sicher sein können, daß die Voraussetzung, von der dieses Recht abhing, eintreten würde.

In Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 571/76 habe die Kommission vorgesehen, daß Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz nur von den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 557/76 genannten Zeitpunkten („Beginn des Wirtschaftsjahres 1976/77") ab gilt, was zu der Auffassung veranlassen könnte, daß das Annullierungsrecht für die Zuckerexporteure erst am 1. Juli 1976 hätte entstehen können. Jedoch seien alle Vorschriften der Verordnung Nr. 1134/68 durch die Verordnung Nr. 557/76 des Rates bereits am 15. März 1976 für anwendbar erklärt worden, und die Kommission sei in keiner Weise befugt gewesen, die Entscheidungen des Rates zu ändern und den Zeitpunkt der Anwendung der genannten Vorschrift zu verlegen. Aus der Begründung zur Verordnung Nr. 571/76 (zweite Begründungserwägung) ergebe sich übrigens, daß die Kommission keineswegs das Annullierungsrecht habe beeinträchtigen, vielmehr allein den Zeitpunkt seiner möglichen Ausübung genauer habe festlegen wollen. In der Praxis hätten auf dem Zuckersektor Anträge auf Annullierung von Lizenzen mit im voraus festgesetzten Erstattungen erst ab dem 1. Juli 1976 bei den zuständigen Stellen angebracht werden können. Man könne deshalb annehmen, daß die Betroffenen das Annullierungsrecht am 15. März 1976 erworben hätten und nur die Möglichkeit der Ausübung dieses Rechts bis zum 1. Juli aufgeschoben gewesen sei. Selbst wenn man aber die Auffassung vertreten wollte, daß das Recht erst am 1. Juli 1976 entstanden sei, so stehe doch fest, daß die Betroffenen bereits seit dem 15. März 1976 mit der Möglichkeit hätten rechnen können, zu gegebener Zeit die Annullierung verlangen zu können und sie auch gewährt zu bekommen. Man müsse also zumindest einräumen, daß ein berechtigtes Vertrauen bestand.

Wegen des vorgesehenen Währungsausgleichs sei zwar der Nachteil entfallen, dieser Ausgleich sei aber nicht geeignet, die Probleme derjenigen zu lösen, die auf die Möglichkeit der Annullierung der Lizenzen vertraut hätten und nicht mehr zur Ausfuhr in der Lage seien. So hätten Unternehmen vielleicht anderweitig über die betroffene Ware disponiert, beispielsweise an anderen Ausschreibungen teilgenommen und andere Lizenzen mit auf der Basis der neuen Umrechnungskurse berechneten Erstattungen erhalten. Dagegen könne man nicht einwenden, die Ersetzung des Annullierungsrechts durch einen Anspruch auf Ausgleich sei in der Verordnung Nr. 1451/76 des Rates vom 22. Juni 1976 ins Auge gefaßt worden und vorsichtige Unternehmer hätten deshalb Risiken vermeiden müssen.

Die Verordnung des Rates habe nur eine Möglichkeit vorgesehen und keinerlei Gewißheit gegeben, daß tatsächlich eine Ausgleichsmaßnahme zur Anwendung komme, und auch keinen Zeitpunkt für die Einführung einer solchen Maßnahme festgelegt.

Die für die Abschaffung des Annullierungsrechts gegebene Begründung, es müsse eine umfangreiche Ausübung des Annullierungsrechts vermieden werden, um die reibungslose Gemeinschaftsverwaltung des Zuckersektors nicht zu behindern, vermöge ein überwiegendes öffentliches Interesse nicht hinreichend darzutun. Denn eine Ausübung des Annullierungsrechts sei seit dem 15. März 1976 vorhersehbar gewesen, man hätte also bereits damals einen Ausgleich vorsehen müssen.

Die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 1451/76 des Rates wird von der Klägerin nicht bestritten. Diese Verordnung, die nur vorsehe, daß der Nachteil durch eine geeignete Maßnahme ausgeglichen werden kann, habe die Kommission nicht verpflichtet, von dieser Vorschrift auch Gebrauch zu machen. Außerdem sei es zweifelhaft, ob nach dieser Verordnung bei Erlaß einer Ausgleichsmaßnahme das Annullierungsrecht nicht mehr ausgeübt werden könne. Die Ersetzung des An-

nullierungsrechts durch einen Ausgleich sei als Alternative, nicht als Verpflichtung gedacht. Die Kommission hätte zur Erreichung ihres Ziels also die Möglichkeit vorsehen können, daß die Betroffenen selbst nach eigenem Entschluß durch Entgegennahme des vorgeschlagenen Ausgleichs auf das Annullierungsrecht verzichten.

Die meisten Unternehmer hätten übrigens vor dem 1. Juli 1976 von den Lizenzen Gebrauch gemacht, weshalb also die Furcht vor einer umfangreichen Ausübung des Annullierungsrechts nicht begründet gewesen sei. Die am 1. Juli gestellten Annullierungsanträge hätten nach Kenntnis der Klägerin kaum 15 000 t ausgemacht, während die vor dem 15. März erteilten und noch gültigen Lizenzen über 120 000 t gelautet hätten.

Endlich sei das Amtsblatt L 172 — obwohl mit dem Datum des 1. Juli 1976 versehen — erst am 2. Juli 1976 erschienen. Die Verordnung Nr. 1579/76 sei deswegen an dem für ihr Inkrafttreten festgesetzten Tag nicht veröffentlicht gewesen. Da die Veröffentlichung im Amtsblatt wesentliche Voraussetzung für das Inkrafttreten von Verordnungen sei, könne der Tag ihres Inkrafttretens nicht vor dem ihrer Veröffentlichung liegen. Im vorliegenden Fall lasse sich nicht bestreiten, daß das Annullierungsrecht am 1. Juli 1976 endgültig entstanden gewesen sei. Die Aufhebung eines solchen Rechts durch eine einen Tag später veröffentlichte Rechtshandlung geschehe zweifellos mit rückwirkender Kraft, was — ohne daß dies weiteren Nachweises bedürfe — mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar sei. Die Nichtigerklärung der betroffenen Verordnung sei bereits aus diesem Grund allein geboten.

Jedenfalls habe die Verordnung Nr. 1579/76 wegen ihrer verspäteten Veröffentlichung stattgebende Bescheide auf die am 1. Juli selbst gestellten Annullierungsanträge nicht verhindern können.

Klagebeantwortung

Die Beklagte trägt vor, es liege nicht auf der Hand, daß in einem Verfahren auf Aufhebung einer Rechtshandlung von allgemeiner Tragweite zulässigerweise die Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes geltend gemacht werden könne. Hierzu verweist sie auf die Ausführungen des Generalanwalts in seinen Schlußanträgen zur Rechtssache 47/75 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1976, 582).

Sie erörtert jedoch folgende Punkte:

— *Berechtigtes* Vertrauen

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 571/76 habe die Anwendung der Vorschriften über das Annullierungsrecht erst für den Beginn des Wirtschaftsjahres 1976/77 (Zucker) vorgesehen, weil die Kursänderungen zu diesem Zeitpunkt in Kraft getreten seien.

Obwohl der „Kursnachteil" als solcher bereits seit den Währungsmaßnahmen vom März 1976 berechenbar gewesen sei, hätten die Unternehmer vernünftigerweise erst bei Durchführung des Geschäfts nach dem 1. Juli eine Gesamtbilanz ziehen und feststellen können, ob es vorteilhaft ist, trotz des Kursnachteils die Lizenz mit Vorausfestsetzung zu benutzen oder aber darauf zu verzichten, was insbesondere von dem im Zeitpunkt der Durchführung des Geschäfts gültigen Erstattungsniveau abhängen würde. Ein Unternehmer, der vor diesem Zeitpunkt — und insbesondere bereits im April oder Mai — feste Verpflichtungen eingegangen sei und dabei auf die Annullierung der Lizenzen gesetzt habe, habe auf die künftige Entwicklung des Zuckerpreises und das künftige Erstattungsniveau spekuliert. Wenn er also in gewisser Weise im Vorgriff auf das Annullierungsrecht gehandelt habe, so sei dies auf eigenes Risiko geschehen.

Die im Rahmen der Verordnungen Nr. 766/68 und 2101/75 im voraus festge-

setzte Ausfuhrerstattung dürfe sich auch nur auf ein — bestimmtes — Geschäft, wie etwa einen bereits abgeschlossenen Vertrag oder ein unmittelbar bevorstehendes Geschäft, beziehen. Es stehe außer Zweifel, daß die Vorausfestsetzung nicht als Spekulationsinstrument verwendet werden dürfe.

— Übergangsmaßnahmen

Die Verordnung Nr. 1811/76 der Kommission vom 27. Juli 1976 (ABl. L 202, S. 8), mit der die Gültigkeitsdauer der Lizenzen bis zum 30. September 1976 verlängert wurde, sei als Übergangsmaßnahme erlassen worden, um Schwierigkeiten für möglicherweise gutgläubig handelnde Unternehmer zu vermeiden.

— Das öffentliche Interesse

Im Zeitpunkt der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 1579/76 (Mai-Juni 1976) habe die Kommission durchaus damit rechnen müssen, daß die Gefahr der Annullierung der im Rahmen der Teilausschreibungen aus den Monaten Februar und März 1976 erteilten Lizenzen die gesamte betroffene Zuckermenge, also genau 122 800 t, betreffen könnte. Die Kommission habe insbesondere von der Absicht mehrerer Unternehmer erfahren, von ihrem Annullierungsrecht Gebrauch zu machen (vgl. Auszug aus der Niederschrift über die 368. Sitzung des Verwaltungsausschusses für Zucker vom 21. 4. 1976). Dies hätte für die Gemeinschaft eine doppelte Wirkung gehabt. In erster Linie sei für die Verwaltung der Zuckerbilanz hinsichtlich der Versorgung erhebliche Unsicherheit entstanden; die Mengen, für die die Lizenzen möglicherweise annulliert würden, hätten Gegenstand späterer Ausfuhrverpflichtungen werden können, um den Unternehmen mittels neuer Lizenzen höhere Erstattungen zu bringen. Diesen neuen Lizenzen hätten also in Wirklichkeit keinerlei neue Ausfuhrverpflichtungen entsprochen. Außerdem seien nicht unerhebliche finanzielle Lasten auf den Haushalt des EAGFL zugekommen, insbesondere bei den Haushaltsposten „Erstattungen" und „Lagerkosten".

Mangels *berechtigten* Interesses — also nicht nur eines möglichen Spekulationsinteresses — der Unternehmer habe die Kommission mit dem Erlaß der streitigen Maßnahme dem öffentlichen Interesse der Gesamtsteuerung des Marktes zur Durchsetzung verholfen.

Schließlich behauptet die Beklagte, sie habe bereits am 21. April 1976 die zuständigen staatlichen Stellen gebeten, die betroffenen Wirtschaftskreise über die Absicht der Gemeinschaft zu unterrichten, das Annullierungsrecht durch Ausgleichsmaßnahmen zu ersetzen. Diese Unterrichtung sei erfolgt; unter diesen Umständen könne der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht mit Erfolg geltend gemacht werden.

Verletzung eines wohlerworbenen Rechts

Die Kommission habe in ihrer Verordnung Nr. 571/76 die Überlegungen des Rates zur Begründung der Artikel 2 Absatz 2 und 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 557/76 übernommen (vgl. insbesondere die dritte Begründungserwägung in fine und die fünfte Begründungserwägung in fine zu der Verordnung des Rates).

Die Verordnung Nr. 571/76 der Kommission habe, indem sie bestimmte, Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 1134/68 gelte ... von den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 557/76 des Rates genannten Zeitpunkten an, das hier streitige Annullierungsrecht für den Zuckersektor erst für die Zeit ab 1. Juli 1976 geschaffen.

Mit dieser Regelung habe die Kommission ihre Befugnisse in keiner Weise überschritten. Denn der Rat habe ihr diesbezüglich große Freiheit gelassen: Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 557/76 des Rates habe vorgesehen, daß

die Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung nach dem Verwaltungsausschußverfahren erlassen werden sollten, gegebenenfalls abweichend von den in den einschlägigen Vorschriften vorgesehenen Festsetzungsregeln.

Kurzum, wer am 15. März 1976 eine Ausfuhrlizenz mit Vorausfestsetzung besessen habe, habe keineswegs ein „wohlerworbenes Recht" besessen, sondern lediglich mit der Möglichkeit rechnen dürfen, am 1. Juli 1976 aus seinen Exportgeschäften freizukommen, wenn durch die Änderungen der Umrechnungskurse zu diesem Zeitpunkt — und zu diesem Zeitpunkt allein — ein Nachteil entstehen konnte. Hilfsweise trägt die Beklagte vor, die Verletzung eines wohlerworbenen Rechts könne, zumindest solange nicht der Wesensgehalt des Eigentums davon betroffen werde, als solche keinen Grund für die Aufhebung der Verordnung Nr. 1579/76 bilden. Der vorliegende Fall könne allenfalls unter dem Gesichtspunkt einer etwaigen Entschädigung geprüft werden.

Abschließend müsse man sich fragen, ob die Klägerin, wenn sie schon in der von ihr eingeschlagenen Richtung vorgehe, nicht eher die Verordnung Nr. 1451/76 des Rates hätte angreifen müssen, die die Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1579/76 bilde.

Verteilung des Amtsblatts

Zunächst macht die Beklagte geltend, eine Verzögerung bei der Verteilung eines Amtsblattes könne als solche nicht einer formellen Rückwirkung des veröffentlichten Rechtsaktes gleichgesetzt werden.

Zum zweiten sei die betroffene Verordnung durch die Verordnung Nr. 1451/76 des Rates vom 22. Juni 1976 zumindest vorangekündigt worden. Weil also die Unternehmen von der unmittelbar bevorstehenden Maßnahme unterrichtet gewesen seien, sei sogar eine formelle Rückwirkung denkbar gewesen. Schließlich sei die Abschaffung des Annullierungsrechts die notwendige und vorhersehbare logische Folge der genannten Verordnung des Rates gewesen, und sie könne als solche nicht als tatsächlich rückwirkend betrachtet werden. Hierzu verweist die Beklagte auf das Urteil des Gerichtshofes vom 7. Juli 1976 in der Rechtssache 7/76 (IRCA/Amministrazione delle finanze dello Stato, Slg. 1976, 1213).

Erwiderung der Klägerin

Verletzung eines wohlerworbenen Rechts

Die Klägerin trägt vor, die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 557/76 beziehe sich auf einen ganz bestimmten Nachteil, der sich aus der Festsetzung der neuen repräsentativen Kurse ergebe. Da die ab dem 1. Juli anwendbaren Wechselkurse am 15. März festgesetzt worden seien, hätten die Unternehmer bereits von diesem Zeitpunkt an wissen können, ob sie einen Nachteil erleiden würden. Die Kommission habe selbst die Folgerungen daraus gezogen, als sie noch am 15. März beschlossen habe, daß die unter anderem in Belgien ausgestellten Ausfuhrlizenzen annulliert werden könnten (Verordnung Nr. 571/76). Wenn die Kommission außerdem (in der Verordnung Nr. 571/76) sage, es sei angezeigt vorzusehen, daß die betreffenden Annullierungen erst möglich sind, „wenn" — und nicht: „falls" — sich die neuen Kurse tatsächlich auf die im voraus festgesetzten Beträge auswirken, so habe sie den Erwerb des Rechts in keiner Weise an eine Bedingung geknüpft, vielmehr lediglich die Ausübung dieses Rechts auf den Zeitpunkt der Verwirklichung des vorhergesehenen Nachteils aufgeschoben.

Falls es die Absicht der Kommission gewesen sei, den Zeitpunkt des tatsächlichen Entstehens des Annullierungsrechts festzusetzen, so habe sie jedenfalls ihre Kompetenz überschritten; denn Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 557/76

erlaube Abweichungen nur von den Festsetzungsregeln, und das Annullierungsrecht habe damit nichts zu tun.

Zu der Frage, ob die Verletzung eines wohlerworbenen Rechts als Aufhebungsgrund für die betroffene Verordnung in Frage kommen kann, verweist die Klägerin auf Artikel 173 EWG-Vertrag, die als Klagegrund bei Klagen gegen Rechtshandlungen auch die Verletzung einer bei der Durchführung des Vertrages anzuwendenden Rechtsnorm vorsieht. Die Beachtung wohlerworbener Rechte ergebe sich zwingend aus dem übergeordneten rechtlichen Gesichtspunkt der Rechtssicherheit, der von den Gemeinschaftsorganen beim Erlaß der im Vertrag vorgesehenen Rechtsakte zu beachten sei.

Verletzung des berechtigten Vertrauens

Zur Zulässigkeit dieses Klagegrunds bemerkt die Klägerin, falls die angegriffene Rechtshandlung von allgemeiner Tragweite sei, so sei nicht nur dieser Klagegrund, sondern die Klage insgesamt unzulässig. Diesen Einwand habe die Beklagte aber nicht erhoben.

In der Sache wendet sich die Klägerin gegen die Behauptung, ein Unternehmer habe den 1. Juli 1976 abwarten müssen, um eine Gesamtbilanz anzustellen. Wenn ein Unternehmer auf der Grundlage der ab dem 15. März 1976 geltenden Regelung angenommen habe, die betroffenen Lizenzen könnten am 1. Juli annulliert werden, so habe er nach dem 15. März jederzeit eine Berechnung anstellen können um festzustellen, ob er ein Interesse an der Aufgabe dieser Lizenzen habe oder nicht. Ein Unternehmer, der vor dem 1. Juli abschloß, habe einfach die im Zeitpunkt seiner Entscheidung verfügbaren Erkenntnisse berücksichtigt und die in diesem Zeitpunkt bestehende Lage in gewisser Weise verfestigt. Ein solcher Unternehmer habe auch nicht die Ausübung seines Rechts vorweggenommen, da er nicht auf der Basis einer künftigen, ungewissen Regelung gehandelt habe, sondern auf der Grundlage bereits festgelegter und bekannter Vorschriften.

Schließlich bestreitet die Klägerin auch die Behauptung, eine im Rahmen der Verordnungen Nrn. 766/68 und 2101/75 vorausfixierte Ausfuhrerstattung könne sich nur auf ein bestimmtes Geschäft beziehen. Die in diesen Lizenzen genannte Erstattung gelte für eine bestimmte Menge, die sich der Unternehmer innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenz auszuführen verpflichte.

— Übergangsmaßnahmen

Die Verordnung Nr. 1811/76 sei erst am 27. Juli 1976 ergangen, was beweise, daß die Kommission erst nachträglich erkannt habe, daß sie einer Fehleinschätzung unterlegen sei. In jedem Fall aber sei die Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Lizenzen keine geeignete Übergangsmaßnahme, denn sie möge zwar gewissen Unternehmern die Benutzung ihrer Lizenzen ermöglicht haben, es sei jedoch ungewiß, ob dies zu zufriedenstellenden wirtschaftlichen Bedingungen habe geschehen können.

— Das öffentliche Interesse

Die ernstliche Behinderung der ordnungsgemäßen Verwaltung des Marktes sei von der Beklagten nicht nachgewiesen worden. Zunächst sei nicht zu verstehen, wie eine Verminderung der Ausfuhren die Versorgung gefährden könnte. Auch liege das die finanziellen Lasten betreffende Argument neben der Sache. Im vorliegenden Fall hätten die betroffenen Unternehmer die Lizenzen annullieren wollen, weil sie nicht mehr über die Zuckermengen verfügten, auf die sich die annullierbaren Lizenzen bezogen. In den meisten Fällen hätten sie bereits neue Lizenzen für die gleichen Mengen besessen, und die in diesen neuen Lizenzen angegebenen Erstattungen seien bereits lange vor dem Erlaß der Verordnung Nr. 1579/76 in den Haushalt des

EAGFL aufgenommen gewesen. Es treffe nicht zu, daß die Gefahr des Gebrauchs vom Annullierungsrecht Ende April für die gesamte von den annullierbaren Lizenzen betroffene Zuckermenge bestanden habe. Die der Klägerin verfügbaren Zahlen zeigten, daß die tatsächliche Gefahr wesentlich geringer gewesen sei. Das zu schützende öffentliche Interesse beschränke sich vorliegend auf vollkommen zweitrangige statistische Details ohne Bedeutung. Die Klägerin trägt weiter vor, sie habe von den Protokollen des Verwaltungsausschusses für Zucker niemals Kenntnis bekommen, diese Protokolle seien vertraulich. Dies sei auch nicht der geeignete Weg, den Unternehmern die Absichten der Gemeinschaft mitzuteilen. Da es sich jedenfalls nur um Absichten handelte, sei es nicht Sache der Unternehmer gewesen, Mutmaßungen über die Vorschläge der Kommission oder gar über deren Behandlung durch den Rat anzustellen.

Verteilung des Amtsblatts

Die Klägerin trägt vor, eine Rechtshandlung sei erst dann veröffentlicht, wenn sie der Allgemeinheit zur Kenntnis gebracht ist. Der Tag der Veröffentlichung sei also der Tag der Verteilung des Amtsblatts.

Die getroffene Maßnahme sei keineswegs die notwendige und vorhersehbare logische Folge aus der Verordnung Nr. 1451/76, da die Kommission nicht verpflichtet gewesen sei, diese Maßnahme zu treffen.

Die Klägerin meint, sie habe im übrigen gezeigt, daß die Maßnahme keineswegs nötig gewesen sei, weil die Besorgnis der Kommission in keiner Weise begründet gewesen sei.

Gegenerwiderung

Die Beklagte gibt zunächst einige Erläuterungen zur Tragweite der betroffenen Regelung. Sie erklärt vor allem, Artikel 4 der Verordnung Nr. 1134/68 könne im vorliegenden Fall nicht in direkter Analogie angewendet werden, sondern nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen Vorschrift (Art. 5 der Verordnung Nr. 557/76). Die damit gegebene Annullierungsmöglichkeit bestehe in einem Zusammenhang, der sich von dem des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1134/68 als solchem unterscheide.

Zunächst sei die Änderung des repräsentativen („grünen") Kurses des belgischen Franken zeitlich gestaffelt und erfolge bei Zucker erst mit 3 1/2 Monaten Verspätung. Sodann ändere die gleichzeitige Anwendung der — ihrerseits durch die Änderung des grünen Kurses beeinflußten — Währungsausgleichsbeträge nach der Verordnung Nr. 974/71 sämtliche Voraussetzungen der betroffenen Geschäfte und zwinge den Gesetzgeber, für die Beurteilung der Frage, ob der Betroffene einen „Nachteil" erleiden kann, die Wirkung des Währungsausgleichsbetrags auf das betroffene Geschäft zu berücksichtigen.

Die Klägerin gibt ein Zahlenbeispiel einer im Wege der Ausschreibung ermittelten und in der Lizenz vermerkten im voraus festgesetzten Erstattung, die bei Anwendung des neuen grünen Kurses theoretisch hätte herabgesetzt werden müssen. Diese Herabsetzung werde jedoch durch die Anwendung des nach Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1380/75 der Kommission vom 29. Mai 1975 (ABl. L 139 vom 30. 5. 1975, S. 37) festgesetzten sogenannten „Währungskoeffizienten" vollkommen wettgemacht, so daß die tatsächlich zur Anwendung kommende Erstattung auf dem früheren Niveau gehalten werde.

Dieser Koeffizient drücke jederzeit das Verhältnis zwischen dem grünen Kurs und dem wirklichen Kurs der betroffenen Währung aus. Es bewirke also eine Anpassung der Erstattung (beziehungsweise Abschöpfung) in der Weise, daß diese mit Hilfe des wirklichen Werts der Währung (im Falle des belgischen Fran-

ken zum Mittelkurs) in die nationale Währung umgerechnet werde. Die Änderung des Währungskoeffizienten (im vorliegenden Fall von 0,98 auf 0986) habe deshalb zwangsläufig die Erstattung auf ihr früheres Niveau zurückführen müssen.

Daraus folge, daß der sich für den Exporteur aus der Änderung des grünen Kurses ergebende „Nachteil" in der Differenz des auf der Basis des Interventionspreises berechneten Währungsausgleichsbetrags vor und nach der Änderung des grünen Kurses bestehe.

Wenn die Kommission nicht den aus der Herabsetzung des Währungsausgleichsbetrags sich ergebenden Nachteil als solchen anerkannt hätte, so wäre die „analoge" Anwendung des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1134/68 nicht möglich gewesen. Vor allem aus diesem Grunde gingen die Verordnungen Nr. 557/76 und 571/76 über die Regelung der Verordnung Nr. 1134/68 hinaus. Die in diesen Verordnungen vorgesehene Möglichkeit der Annullierung müsse als eine besondere Billigkeitsmaßnahme betrachtet werden, deren Ziel es sei, den Unternehmer vor den Auswirkungen der Änderung des Währungsausgleichsbetrags (nach unten) zu schützen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe zunächst geglaubt, diese Billigkeitsmaßnahme könne vernünftigerweise die Form einer Annullierung der vorausfixierten Erstattung annehmen — wobei er sich an dem geltenden Recht (Verordnung Nr. 1134/68) und dem Wunsch nach größtmöglicher Verwaltungsvereinfachung orientiert habe. Nachdem der Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch festgestellt habe, daß die Unternehmer diese Möglichkeit benutzten wollten, um zusätzlichen Gewinn aus der nach der Währungsverschiebung erfolgten Marktentwicklung zu ziehen oder einfach um zu spekulieren, habe er dieser Billigkeitsmaßnahme einen anderen, der gegebenen besonderen Lage besser entsprechenden Inhalt gegeben und eine unmittelbare Entschädigung der Unternehmer mittels eines Ausgleichs für den Nachteil vorgesehen.

Verletzung eines wohlerworbenen Rechts

Die Beklagte trägt vor, die Verordnung Nr. 557/76 und 571/76 hätten folgende drei Besonderheiten:

— Zum ersten hätten die Betroffenen die Annullierung von Lizenzen *nur* beantragen dürfen, wenn sie wegen der Festsetzung der neuen repräsentativen Kurse einen Nachteil erlitten.
— Zum zweiten hätte *nur* dann ein Grund für die Annullierung bestanden, wenn die Änderung des im voraus festgesetzten Betrages unvorhersehbar gewesen sei.
— Schließlich sei die Annullierung nur möglich geworden, *sobald* sich die Anwendung der neuen Umrechnungskurse tatsächlich auf die vorausfixierten Beträge auswirkte.

Diese Besonderheiten zeigten insgesamt, daß die „Möglichkeit" der Annullierung an wesentliche Voraussetzungen geknüpft gewesen sei und deswegen nicht behauptet werden könne, das Annullierungsrecht sei bereits am 15. März erworben und nur seine Ausübung auf den 1. Juli 1976 aufgeschoben worden.

In rechtlicher Hinsicht zerfalle die von den genannten Verordnungen geschaffene Rechtslage in zwei Perioden: Zwischen dem 15. März und (hinsichtlich des Zuckersektors) dem 1. Juli 1976 hätten die betroffenen Unternehmer eine berechtigte Aussicht gehabt, eine der ihnen befristet eingeräumten Wahlmöglichkeiten (Benutzung der Lizenzen, Antrag auf deren Annullierung) ausüben zu können. Ab dem 1. Juli 1976 hätten diese Unternehmer ein Optionsrecht des Inhalts gehabt, daß sie die Annullierung der in dieser Regelung bezeichneten Lizenzen verlangen konnten.

In dieser Hinsicht lasse sich der vorliegende Fall mit demjenigen der Rechtssache 1/73 (Westzucker, Urteil des Gerichtshofes vom 4. 7. 1973, Slg. 1973, 723) vergleichen. Diese Rechtssache

zeige deutlich, daß ein von einer Gemeinschaftsverordnung gewährtes bedingtes Recht vor dem Eintritt der Bedingungen kein wohlerworbenes Recht darstellen könne. Dies bedeute für den vorliegenden Fall, daß die Unternehmer, solange sie nicht den bezeichneten Nachteil tatsächlich erleiden konnten, nur eine einfache Aussicht oder allenfalls ein bedingtes Recht gehabt hätten, das erst bei Eintritt der aufschiebenden Bedingung erworben worden wäre.

Wenn es wirklich bereits ab 15. März 1976 ein „wohlerworbenes Recht" gegeben hätte, so sei übrigens kaum zu verstehen, warum die Antragstellung auf den 1. Juli 1976 verschoben gewesen sei. Dann hätte man nämlich den Unternehmern das Recht sofort gewähren können; wobei sogar die die „Zuckerbilanz" betreffenden Ungewißheiten hätten vermieden werden können. Der wirkliche Grund des Aufschubs auf den 1. Juli 1976 habe darin bestanden, daß der Unternehmer erst zu diesem Zeitpunkt vernünftig hätte beurteilen können, ob das Geschäft noch gewinnbringend war. Man hätte sogar hoffen können, daß die Unternehmer schließlich nicht gezwungen seien, von dieser Annullierungsmöglichkeit Gebrauch zu machen, denn die Gemeinschaft sei ihrerseits an einer Benutzung der Lizenzen interessiert gewesen.

Die Klägerin übersehe, daß am 15. März nur das Prinzip der Änderung der Umrechnungskurse beschlossen worden sei, man diese Änderung jedoch nach den Wirtschaftsjahren habe staffeln müssen. Der Aufschub auf den 1. Juli ergebe sich also aus dem System der landwirtschaftlichen Wirtschaftsjahre.

Zu der ihr in diesem Zusammenhang zustehenden Kompetenz hat die Beklagte vorgetragen, sie habe sich zu den Folgen der zeitlichen Staffelung eines vom Rat festgelegten Grundsatzes äußern müssen; deshalb sei nicht zu erkennen, wieso sie nicht in der Lage gewesen sei, den Zeitpunkt festzusetzen, zu dem die Annullierung gewährt werden könnte.

Verletzung des berechtigten Vertrauens

Zu dem von der Klägerin beschriebenen Verhalten der Unternehmer erklärt die Beklagte, die Absicht, ein künftiges Recht zu benutzen, um Gewinn aus einem Geschäft zu ziehen, sei nicht von vornherein unrechtmäßig, sie verdiene jedoch gewiß keinen besonderen Schutz.

— Übergangsmaßnahmen

Die Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Lizenzen sei hilfsweise und aus Billigkeitsgründen gewährt worden, damit die Unternehmen innerhalb dieser weiteren Frist Zucker beschaffen und absetzen könnten. Die Lage sei sehr günstig für sie gewesen, da sie neben der Erstattung, auf die sie ihre Wirtschaftlichkeitsberechnung aufgebaut hatten, noch in den Genuß des finanziellen Ausgleichs gekommen seien.

— Das öffentliche Interesse

Die Klägerin verkenne offenbar die Bedeutung der „Zuckerbilanz" der Gemeinschaft.

Die Beklagte trägt vor, die Gemeinschaftsbehörden hätten alle vor dem 15. März 1976 als für die Ausfuhr bestimmt zugeschlagenen Zuckermengen legitimerweise in ihre Planungen für den Zuckermarkt eingestellt. Sobald sich herausgestellt habe, daß ein erheblicher Teil dieser Menge möglicherweise auf dem Binnenmarkt bliebe, sei die ganze gemeinschaftliche Politik der Verwaltung des Zuckermarktes davon beeinträchtigt worden; denn diese Mengen hätten die Endvorräte und die Ausfuhrpolitik der Gemeinschaft belastet. Was andererseits den Haushalt des EAGFL angehe, so seien die Haushaltsansätze reine Schätzungen und dürften nicht den tatsächlichen Kosten einer Marktpolitik gleichgesetzt werden. Hingegen sei es vorstellbar, daß wegen des Drucks der zusätzlichen Mengen auf die Verwaltung des Binnenmarkts der

Gemeinschaft eine Politik höherer Ausfuhrerstattungen notwendig geworden wäre, die natürlich den Haushalt des EAGFL belastet hätte.

Die Beklagte möchte nicht in die Diskussion über die Mengen Zucker eintreten, die am 1. Juli noch vorhanden waren, betreitet aber, daß die in der Klageschrift angegebene Zahl von 15 000 t etwas aussage. Es sei möglich, daß die Ankündigung der beabsichtigten Maßnahmen bereits vor dem 1. Juli das Verhalten der Exporteure beeinflußt habe, so daß die zu diesem Zeitpunkt von den ursprünglich zugeschlagenen Mengen verbliebene Menge für die Beurteilung des tatsächlichen Risikos einer Störung ohne Bedeutung sei.

Schließlich verweist die Beklagte auf das Urteil des Gerichtshofes vom 4. Dezember 1975 in den verbundenen Rechtssachen 95-98/74, 15 und 100/75 (Coopératives agricoles de céréales/Kommission und Rat, Slg. 1975, 1615), aus dem klar zu entnehmen sei, daß die betroffenen Kreise, sobald sie von einem Vorschlag der Kommission erfahren haben, darauf vorbereitet sein müßten, daß die beabsichtigte Maßnahme wahrscheinlich verwirklicht wird.

Das von den gemeinschaftlichen Vorschriften hervorgerufene Vertrauen habe sich also im Kern auf das Versprechen beschränkt, den Unternehmen werde aus der Änderung des repräsentativen Wechselkurses zum 1. Juli 1976 kein Nachteil entstehen. Insofern sei das Vertrauen nicht enttäuscht worden, weil die Verordnung Nr. 1579/76 genau diesen Nachteil ausgeglichen habe.

Verteilung des Amtsblattes

Zu diesem Punkt bleibt die Beklagte bei ihrem Vortrag in der Klageerwiderung.

Sie räumt ein, daß sie strenggenommen nicht verpflichtet gewesen sei, im Anschluß an die Ratsverordnung die betroffene Maßnahme zu ergreifen; es sei jedoch für alle interessierten Kreise offensichtlich gewesen, daß die Kommission nur den Erlaß der genannten Verordnung durch den Rat abgewartet habe, um die Rechtsgrundlage für den förmlichen Erlaß der bereits vorher bekannten konkreten Maßnahme zu haben.

IV — Mündliches Verfahren

Die Parteien haben in der Sitzung vom 17. Februar 1977 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 16. März 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit der ins Register der Kanzlei des Gerichtshofes am 16. September 1976 eingetragenen Klage wird beantragt, die Verordnung (EWG) Nr. 1579/76 der Kommission vom 30. Juni 1976 über besondere Durchführungsbestimmungen auf dem Zuckersektor im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 557/76 betreffend die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. L 172, S. 59) für nichtig zu erklären, soweit sie das Recht auf Annullierung vor dem 15. März 1976 erteilter und am 1. Juli 1976 noch nicht ausgenutzter Ausfuhrlizenzen mit im Rahmen von Ausschreibungen nach der Verordnung Nr. 2101/75 festgesetzten Erstattungen aufhebt (Art. 1 Abs. 2).

2/4 Die Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 des Rates vom 30. Juli 1968 zur Festsetzung der Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EWG) Nr. 653/68 über die Bedingungen für die Änderung des Wertes der Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik (ABl. L 188, S. 1) bestimmt in ihrem Artikel 4 Absatz 1, daß bei einer Änderung des Verhältnisses zwischen der Währungsparität eines Mitgliedstaats und dem Wert der Rechnungseinheit die Beträge angepaßt werden, die im voraus für ein Geschäft festgesetzt worden sind, das nach Änderung des genannten Paritätsverhältnisses noch durchzuführen ist. Um zu vermeiden, daß die Anpassungen dieser Beträge den Betroffenen Nachteile bringt, bestimmt jedoch ein zweiter Unterabsatz in dieser Vorschrift weiter, daß jeder betroffenen Person, die eine vorherige Festsetzung für ein bestimmtes Geschäft herbeigeführt hat, auf Antrag die Annullierung der vorherigen Festsetzung und der entsprechenden Lizenz oder des entsprechenden Titels gewährt wird. Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 557/76 des Rates vom 15. März 1976 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. L 67, S. 1), mit der die Umrechnungskurse für die im Jahre 1976 beginnenden Wirtschaftsjahre festgesetzt wurden, hat in seinem Absatz 1 die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 für anwendbar erklärt, jedoch in einem zweiten Absatz bestimmt, daß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der genannten Verordnung, der die Annullierungsmöglichkeit vorsieht, „nur anwendbar [ist], wenn die Einführung der neuen repräsentativen Umrechnungskurse dem Betroffenen einen Nachteil bringt".

5 Dieser zweite Absatz ist nochmals geändert worden durch die Verordnung (EWG) Nr. 1451/76 des Rates vom 22. Juni 1976 (ABl. L 163, S. 5), mit der — aus der Erwägung, daß, „wenn solche Ansprüche in großem Umfang geltend gemacht werden, dies unter Umständen die ordnungsgemäße Gemeinschaftsverwaltung eines bestimmten landwirtschaftlichen Marktes ernstlich behindern [könnte]" — dem Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 557/76 folgender Unterabsatz hinzugefügt wurde: „Es kann bestimmt werden, daß dieser Nachteil durch eine geeignete Maßnahme ausgeglichen wird. In diesem Fall sind die im ersten Unterabsatz genannten Bestimmungen nicht anwendbar."

6/7 Gestützt auf diese Bestimmung erließ die Kommission die angegriffene Verordnung, wobei sie folgende Erwägungen anstellte: „Eine umfangreiche Ausübung des Annullierungsrechtes bei Ausfuhrlizenzen für Zucker, die im Rahmen der Teilausschreibungen aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 2101/75 der Kommission vom 11. August 1975 betreffend eine Dauerausschreibung für die Festsetzung einer Abschöpfung und/oder einer Erstattung bei der Ausfuhr von Weißzucker, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1406/76, erteilt wurden, kann ein ernsthaftes Hindernis für eine reibungslose

Gemeinschaftsverwaltung des Zuckersektors bilden. Um eine solche Gefahr zu vermeiden, ist es notwendig, gleichzeitig die Nichtausübung dieses Annullierungsrechtes und einen geeigneten Ausgleich für diesen erlittenen Nachteil vorzusehen und die Bestimmungen zur Gewährung dieses Ausgleichs festzulegen."

Artikel 1 der angegriffenen Verordnung lautet:

„1. Der in Artikel 5 Absatz 2 zweiter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 557/76 genannte Ausgleich wird für die Mengen Weißzucker gewährt, für welche die Ausfuhrzollförmlichkeiten ab 1. Juli 1976 im Rahmen der gemäß Verordnung (EWG) Nr. 2101/75 durchgeführten Teilausschreibungen erfüllt wurden und für die vor dem 15. März 1976 eine Ausfuhrlizenz erteilt worden ist. Dieser Ausgleich wird für die betreffenden Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Anhangs festgesetzt.

2. Für die in Absatz 1 genannten Ausfuhrlizenzen kann das in Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 vorgesehene Annullierungsrecht nicht ausgeübt werden."

Zur Zulässigkeit

8 Die Klägerin vertritt die Auffassung, sie sei von der nach ihrer Meinung in Absatz 2 der eben angeführten Vorschrift enthaltenen Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen und ihre Klage mithin nach Artikel 173 EWG-Vertrag zulässig.

9/12 Zum einen gilt die angegriffene Vorschrift für eine genau bestimmte Kategorie von Ausfuhrlizenzen, nämlich für diejenigen, die vor dem 15. März 1976 erteilt worden und am 1. Juli desselben Jahres noch gültig waren, und betrifft deshalb die Unternehmer, die derartige Lizenzen besitzen, unmittelbar. Zum anderen werden die Unternehmer durch den Umstand individualisiert, daß sie für das betroffene Erzeugnis in vor dem 15. März erteilten und am 1. Juli noch gültigen Ausfuhrlizenzen Vorausfestsetzungen erhalten haben. Die Vorschrift betrifft also die in ihren Geltungsbereich fallenden natürlichen oder juristischen Personen aufgrund tatsächlicher Umstände, die diese gegenüber allen anderen auszeichnen und sie einem Adressaten vergleichbar individualisieren. Die Klage ist deshalb insoweit zulässig.

13/15 Vor der Entscheidung über die Begründetheit ist jedoch zu prüfen, ob die angegriffene Verordnung auf den Fall der Klägerin anwendbar ist. Die Klägerin

hat nämlich hilfsweise geltend gemacht, die Verordnung sei auf sie nicht anwendbar, weil sie zwar in einer Nummer des Amtsblatts veröffentlicht worden sei, die das Datum des 1. Juli 1976 trage, diese Nummer aber erst am darauffolgenden Tag ausgegeben worden sei und die Verordnung keine rückwirkende Kraft haben könne. Die Kommission räumt ein, daß die betreffende Nummer des Amtsblatts wegen eines Streiks erst am folgenden Tag veröffentlicht und verteilt worden ist.

16/19 Obwohl die Verordnung in Artikel 2 als Tag ihres Inkrafttretens den 1. Juli 1976 bestimmt, konnte sie rechtsmäßig erst am darauffolgenden Tag angewendet werden. Das Gemeinschaftsrecht schließt zwar nicht jede Möglichkeit rückwirkender Regelung aus, die angegriffene Verordnung enthält jedoch nichts, was ihr Wirkung bereits vor dem Zeitpunkt ihrer tatsächlichen Veröffentlichung verleihen könnte. Deshalb kann die Verordnung nicht auf die von der Klägerin am 1. Juli 1976 gestellten Anträge auf Annullierung von Lizenzen angewendet werden. Unter diesen Umständen ist die Klage mangels Rechtsschutzinteresses der Klägerin unzulässig.

Kosten

20/23 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach § 3 dieses Artikels kann der Gerichtshof jedoch auch der obsiegenden Partei die Kosten auferlegen, die sie der Gegenpartei verursacht hat. Da sie Kommission während des gesamten Verfahrens ihre Haltung ausdrücklich auf die Annahme gestützt hat, daß die Verordnung Nr. 1579/76 für den Fall der Klägerin gelte, ist Artikel 69 Paragraph 3 auf sie anzuwenden, weil sich diese Annahme als unbegründet erwiesen hat. Daher ist die Beklagte zur Tragung der Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**

2. Die Beklagte wird zur Tragung der Kosten verurteilt.

Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 31. März 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 16. MÄRZ 1977

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Nach den Bestimmungen der Gemeinsamen Zuckermarktordnung, die in der Verordnung Nr. 3330/74 (ABl. L 359 vom 31. 12. 1974, S. 1) niedergelegt sind, wird bei der Ausfuhr von Zucker aus der Gemeinschaft mit Rücksicht auf das Weltmarktpreisniveau eine Erstattung gewährt. Sie kann in der Exportlizenz, die für die Ausfuhr notwendig ist, im voraus festgelegt werden. Dies geschieht in nationaler Währung, wenn zum Zwecke der Ausfuhr eine Ausschreibung stattfindet.

Nach Maßgabe der genannten Vorschriften und aufgrund der in der Verordnung Nr. 2101/75 (ABl. L 214 vom 12. 8. 1975, S. 5) angeordneten Dauerausschreibung für Weißzucker, in deren Rahmen wöchentliche Teilausschreibungen stattfanden, erhielt die Klägerin des vorliegenden Verfahrens, ein in Belgien ansässiges Exportunternehmen, im Frühjahr 1976, und zwar vor dem 15. März 1976, Exportlizenzen mit vorausfixierter Erstattung für bestimmte Zuckermengen. Gemäß der Verordnung Nr. 2101/75, die vorsieht, daß eine Exportlizenz vom Ausstellungstag bis zum Ablauf des fünften Monats nach dem Monat der Ausschreibung gültig ist, waren die der Klägerin erteilten Lizenzen teils bis zum 31. Juli, teils bis zum 31. August 1976 wirksam. Wie in solchen Fällen nach dem Martkordnungsrecht üblich, mußte die Klägerin zur Sicherung dafür, daß die Exportgeschäfte innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenzen durchgeführt wurden, eine Kaution stellen.

Nach Ausstellung der Lizenzen erging am 15. März 1976 die Ratsverordnung Nr. 557/76 (ABl. L 67 vom 15. 3. 1976, S. 1), in der gegenüber der Verordnung Nr. 475/75 (ABl. L 52 vom 28. 2. 1975, S. 1) neue, im Agrarbereich geltende repräsentative Kurse, unter anderem für den bel-