URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 2. MÄRZ 1978 [1]

Firma Debayser SA und andere gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge"

Verbundene Rechtssachen 12, 18 und 21/77

Leitsätze

1. *Landwirtschaft — Konjunkturpolitik — Währungsausgleichsbeträge — Befreiung von der Belastung — Billigkeitsklausel — Beurteilungsbefugnis der Mitgliedstaaten (Verordnung Nr. 1608/74 der Kommission)*

2. *Schadensersatzklage — Klage gegen Maßnahmen der nationalen Behörden zur Ausführung von Gemeinschaftsrecht — Unzulässigkeit (EWG-Vertrag, Artikel 178 und 215 Absatz 2)*

1. Aus der Verordnung Nr. 1608/74 ergibt sich, daß diese den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum eingeräumt hat, der es ihnen erlaubt, über die Anwendung der Billigkeitsklausel in jedem Einzelfall und damit auch über die Umstände zu entscheiden, die die Gewährung oder die Versagung der Befreiung von den Währungsausgleichsbeträgen rechtfertigen.

2. Wenn eine Klage im wesentlichen gegen Maßnahmen gerichtet ist, welche die nationalen Behörden aufgrund von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ergriffen haben, so sind die Voraussetzungen für eine Anrufung des Gerichtshofes aufgrund der Artikel 178 und 215 Absatz 2 des Vertrages nicht erfüllt.

In den verbundenen Rechtssachen 12/77, 18/77 und 21/77

FIRMA DEBAYSER SA (Rechtssache 12/77),

FIRMA SUCRES UNION SA (Rechtssache 18/77),

FIRMA JEAN LION & CIE SA (Rechtssache 21/77),

mit Gesellschaftssitz in Paris, vertreten durch Rechtsanwälte Roland und Lise Funck-Brentano, Paris, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Georges Reuter, 1, rue Notre Dame, Luxemburg,

Klägerinnen,

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

gegen

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

Beklagte,

wegen Schadensersatzes gemäß Artikel 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten M. Sørensen und G. Bosco, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart und A. Touffait,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und das Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Artikel 1 der Verordnung Nr. 1608/74 der Kommission vom 26. Juni 1974 über Sonderbestimmungen für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 170, S. 38) hat folgenden Wortlaut:

„Bei der Einführung oder Erhöhung von Währungsausgleichsbeträgen aufgrund der Festsetzung oder Änderung des Leitkurses oder des im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik benutzten repräsentativen Wechselkurses der Währung eines Mitgliedstaats oder aufgrund des Beschlusses eines Mitgliedstaats, seine Währung gegenüber den Währungen der Mitgliedstaaten floaten zu lassen, die untereinander eine Bandbreite von 2,25 % einhalten, ist der betreffende Mitgliedstaat ermächtigt, aus Billigkeitsgründen und unter nachstehenden Bedingungen auf die Erhebung des Währungsausgleichsbetrags oder des der Erhöhung entsprechenden Teils dieses Betrages zu verzichten."

Die Bedingungen für die Durchführung dieser Bestimmung enthält Artikel 2, der folgenden Wortlaut hat:

„(1) Artikel 1 gilt nur für Einfuhr- und Ausfuhrgeschäfte aufgrund von

Verträgen, die vor den in diesem Artikel erwähnten Währungsmaßnahmen fest abgeschlossen wurden.

(2) Von der in Artikel 1 genannten Ermächtigung kann nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn der Betreffende einen diesbezüglichen Antrag stellt und wenn er bei der Antragstellung den Nachweis erbringt,

a) daß die Erhebung des neu eingeführten oder erhöhten Währungsausgleichsbetrags in dem vorliegenden Fall nicht erforderlich ist, um die Inzidenz der in Artikel 1 genannten Währungsmaßnahme auf den Preis der Erzeugnisse auszugleichen und

b) daß die Erhebung für ihn zu einer übermäßigen zusätzlichen Belastung führen würde, die er auch bei aller erforderlichen und üblichen Umsicht nicht vermeiden könnte."

Nach Artikel 6 der Verordnung gilt diese seit dem 4. Juni 1973, dem Tag, an dem die Verordnung Nr. 1463/73 der Kommission vom 30. Mai 1973 über Durchführungsbestimmungen für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 146, S. 1) in Kraft trat.

2. Das System der Währungsausgleichsbeträge hatte auf Frankreich während des Jahres 1975 vorübergehend keine Anwendung gefunden, da der Franken während dieser Zeit in die „Währungsschlange" zurückgekehrt war. Infolge der Entscheidung der französischen Regierung vom 15. März 1976, den Franken floaten zu lassen, wurde jedoch für den Warenverkehr mit Agrarerzeugnissen zwischen Frankreich und insbesondere Drittländern erneut ein System der Währungsausgleichbeträge eingeführt und seit dem 25. März 1976 angewandt.

Diese Beträge beliefen sich am 25. März 1976 auf FF 4,46/100 kg Zucker und am 1. Juli 1976 auf FF 4,85; sie stiegen nach dem 23. Juli 1976 bis zum 27. Dezember 1976 von FF 9,89 auf FF 38,67.

Angesichts der Wiedereinführung dieses Systems beantragten die Klägerinnen bei der zuständigen französischen Stelle, dem Fonds d'Intervention et de Réglementation du Marché du Sucre [Zukker-Interventions- und Ausgleichsfonds] (im folgenden FIRS genannt), die Anwendung der Verordnung Nr. 1608/74.

Dieser Antrag bezog sich auf zwei Arten von Verträgen:

— die *vor* dem 15. März 1976 fest geschlossenen Verträge, die nach dem 25. März 1976, dem Tag, von dem an die erneut eingeführten Währungsausgleichsbeträge angewandt wurden, abzuwickeln waren;

— die *nach* dem 15. März 1976 fest geschlossenen und nach dem 23. Juli 1976, dem Tag, von dem an die Währungsausgleichsbeträge bis zum 27. Dezember 1976 die oben angegebenen Erhöhungen erfuhren, abgewickelten Verträge.

Im ersten Fall war es Ziel des klägerischen Antrags, für die in den Verträgen vorgesehenen Ausfuhren von den seit dem 25. März 1976 erneut eingeführten und angewandten Währunsausgleichsbeträgen befreit zu werden. Für diese Verträge teilte der FIRS den Klägerinnen mit Rundschreiben vom 29. März 1976 mit, daß die Verordnung Nr. 1608/74 grundsätzlich auf sie angewandt würde.

Im zweiten Fall zielte der Antrag auf Befreiung von den nach Abschluß des jeweiligen Vertrages eingetretenen Erhöhungen der Währungsausgleichsbeträge für die in den Verträgen vorgesehenen Ausfuhren. Mit Rundschreiben vom 2. August 1976 teilte der FIRS den Klägerinnen mit, die beantragte Befreiung könne ihnen für nach dem 15. März 1976 geschlossene Verträge nicht gewährt werden, so daß diese sich der

Zahlung der am Tag der Ausfuhr anwendbaren erhöhten Währungsausgleichsbeträge nicht entziehen konnten.

In diesem Rundschreiben stellte der Direktor des FIRS darüber hinaus fest, die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1608/74 in bezug genommene Währungsmaßnahme, wie sie Artikel 1 der Verordnung definiere, sei im vorliegenden Falle „die Entscheidung der französischen Regierung vom 15. März 1976, den Franken floaten zu lassen; sie hatte die Wiedereinführung des Systems der Währungsausgleichsbeträge in Frankreich zur Folge".

Der Präsident des Syndicat du Commerce des Sucres [Vereinigung des Zukkerhandels] hatte mit Schreiben vom 2. und vom 25. November 1976 die Kommission auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die den französischen Zuckerausfuhrhändlern aus der Anwendung der Währungsausgleichsbeträge entstünden. Daraufhin antwortete der Generaldirektor für Landwirtschaft der Kommission mit Schreiben vom 7. November 1976 unter anderem folgendes:

„Es kann nicht zugestanden werden, daß für die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1608/74 jede Änderung des Wechselkurses einer Währung als Währungsmaßnahme im Sinne des Artikels 1 zu betrachten ist. Die ‚Billigkeits'verordnung wurde im Hinblick auf eine Währungsmaßnahme mit — mehr oder weniger — Ausnahmecharakter abgefaßt ... Folglich sieht diese Verordnung als ‚Währungsmaßnahme', die für ihre Durchführung in Betracht zu ziehen ist, nur die Festsetzung und Änderung des Leitkurses oder des im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik benutzten repräsentativen Wechselkurses sowie den Beschluß eines Mitgliedstaats an, seine Währung floaten zu lassen."

Unter diesen Umständen haben die Klägerinnen jede für sich gemäß Artikel 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag Schadensersatzklage gegen die Kommission erhoben und beantragt, die Kommission zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, der aus ihrem Unterlassen und ihrer Weigerung entstanden sei, die Verordnung Nr. 1608/74 ihrem Zweck anzupassen. Die drei Klagen sind am 25. Januar 1977 (Rechtssache 12/77), am 4. Februar 1977 (Rechtssache 18/77) und am 9. Februar 1977 (Rechtssache 21/77) eingereicht worden.

3. Mit Beschluß vom 3. März 1977 hat der Gerichtshof gemäß Artikel 43 der Verfahrensordnung beschlossen, die drei Rechtssachen zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung zu verbinden.

Mit am 11. März 1977 eingereichtem Schriftsatz hat die Beklagte gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung eine Einrede erhoben und beantragt, die Klagen als unzulässig abzuweisen und die Klägerinnen in die Kosten zu verurteilen. Mit Schriftsatz vom 15. April 1977 haben die Klägerinnen beantragt, die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen und die Beklagte in die Kosten zu verurteilen.

Der Gerichtshof hat beschlossen, die mündliche Verhandlung über die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zu eröffnen; die Parteien haben in der Sitzung vom 9. Juni 1977 Erklärungen abgegeben, der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 29. Juni 1977 vorgetragen.

Mit Beschluß vom 1. Juli 1977 hat der Gerichtshof die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit gemäß Artikel 91 § 4 der Verfahrensordnung dem Endurteil vorbehalten.

Nach dem gleichen Artikel hat der Präsident des Gerichtshofes neue Fristen für die Fortsetzung des Verfahrens gesetzt.

Mit Schreiben vom 26. Oktober 1977 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, sie verzichte in den vorliegenden Rechtssachen auf die Einreichung einer Gegenerwiderung.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Gene-

ralanwalts beschlossen, daß eine vorherige Beweisaufnahme im vorliegenden Falle nicht erforderlich sei, und die mündliche Verhandlung eröffnet, wobei er die Parteien ersuchte, ihren Vortrag zunächst auf die Frage des Verschuldens der Kommission zu beschränken.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerinnen* beantragen,

— die Klagen für zulässig und begründet zu erklären,

— die Beklagte zu verurteilen, als Schadensersatz den Betrag von

  — FF 668 277,81 (Rechtssache 12/77),

  — FF 1 560 866,55 (Rechtssache 18/77),

  — FF 539 325,53 (Rechtssache 21/77)

  zu zahlen,

— die Beklagte in die Kosten zu verurteilen.

Die *Beklagte* beantragt,

— die Klagen als unzulässig abzuweisen oder sie wenigstens für unbegründet zu erklären,

— in jedem Falle die Klägerinnen in die Kosten zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Zur Zulässigkeit

In ihrem *Schriftsatz vom 11. März 1977* wie in der mündlichen Verhandlung vom 9. Juni 1977 hat die *Beklagte* insbesondere geltend gemacht, die den Klagen zugrunde liegenden Streitigkeiten fielen beim derzeitigen Stand nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes; sie müßten zunächst vor die zuständigen nationalen Gerichte gebracht werden.

Da es sich um die Durchführung einer Gemeinschaftsregelung handele, sei die Zuständigkeit dieser Gerichte doppelt begründet:

Zunächst sei zu bedenken, daß die fraglichen, auf den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern erhobenen Währungsausgleichsbeträge Teil der „eigenen Mittel" der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 8 (ABl. L 94, S. 19) darstellten. Im Hinblick auf diesen Beschluß habe der Gerichtshof entschieden, daß ein Streit über die Einziehung dieser Mittel vor die nationalen Behörden gebracht werden müsse, die gegebenenfalls den durch Artikel 177 EWG-Vertrag eröffneten Weg der Vorlage an den Gerichtshof beschreiten könnten. Genau um einen solchen Streit gehe es in den drei vorliegenden Rechtssachen.

Zum zweiten dürfe man nicht aus den Augen verlieren, daß die Durchführung der Verordnung Nr. 1608/74 in erster Linie den Mitgliedstaaten anvertraut sei, die besser in der Lage seien, „die Gegebenheiten des Einzelfalls zu beurteilen und den Sachverhalt zu überprüfen" (vgl. sechste Begründungserwägung der Verordnung). Den nationalen Behörden sei somit im vorliegenden Falle ein bedeutender Beurteilungsspielraum eingeräumt worden, der ihnen, obwohl durch die besonderen Bedingungen der Verordnung Nr. 1608/74 beschränkt, nichtsdestoweniger in jedem Einzelfall die Möglichkeit zu Billigkeitserwägungen lasse.

Selbst wenn die Klägerinnen sich auf eine Lücke im System der Verordnung Nr. 1608/74 berufen wollten, weil diese Verordnung nicht alle Einzelfälle berücksichtige, die eine Billigkeitslösung rechtfertigen könnten, müsse der Streitfall gleichwohl vor die nationalen Gerichte gebracht werden, denen die Möglichkeit offen bleibe, dem Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsersuchens Fragen zur Gültigkeit der Verordnung vorzulegen.

Die Klägerinnen täuschten sich im übrigen über Art und Tragweite der Antwort des Generaldirektors für Landwirtschaft vom 7. November 1976: Diese Antwort stelle eine schlichte Unterrichtung des Syndicat du Commerce des Sucres, nicht aber eine angreifbare rechtliche „Handlung" dar. Dies gelte um so mehr, als die Dienste der Kommission nur in genau bestimmten Fällen einzugreifen hätten, in denen die nationalen Behörden beabsichtigten, an sie gerichteten Befreiungsanträgen stattzugeben (vgl. Artikel 4 der Verordnung Nr. 1608/74). Aus diesem Grunde habe die Kommission im vorliegenden Falle nicht konkret über die Befreiungsanträge der Klägerinnen zu entscheiden gehabt.

Schließlich bemerkt die Beklagte vorsorglich, die Klägerinnen hätten sich, indem sie die Schadensersatzklage gewählt hätten, in eine noch schwierigere Lage begeben: Da sich die Dienste der Kommission im vorliegenden Falle nicht im Rahmen und gemäß dem Verfahren der Verordnung Nr. 1608/74 geäußert hätten, sei das vorgeblich schuldhafte Handeln für den behaupteten Schaden nicht kausal (unterstellt, ein solches Handeln liege rechtlich vor).

In ihrer *Klagebeantwortung* verdeutlicht die Beklagte ihr Vorbringen, indem sie sich unter anderem auf die Schlußanträge des Generalanwalts vom 29. Juni 1977 beruft. Sie hebt insbesondere hervor, die Beanstandungen, welche die Klägerinnen gegen die Erhebung des über dem am Tag des Vertragsschlusses anwendbaren Satz liegenden Teils der Währungsausgleichsbeträge durch die zuständige französische Verwaltung vorbrächten, würfen eine Frage nach der Gültigkeit der vom französischen Staat zur Durchführung der streitigen Regelung ergriffenen Maßnahmen im Verhältnis zum Vertrag auf.

Eine solche Frage könne jedoch ebenso wie die nach einer etwaigen Haftung der Gemeinschaft vom Gerichtshof nur in dem Maße untersucht werden, in dem der zuständige nationale Richter ihren Einfluß auf die Lösung des Rechtsstreits zwischen den Klägerinnen und der nationalen Verwaltung genau beschrieben habe. Da eine solche Befassung der nationalen Gerichte im vorliegenden Falle nicht stattgefunden habe, obwohl sie nach französischem Recht ohne weiteres form- und fristgerecht möglich gewesen wäre, führten die vorliegenden Schadensersatzklagen zu einer Verfahrensverlagerung, die der in Artikel 177 des Vertrages vorgesehenen richterlichen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof widerspreche.

In ihrem *Schriftsatz vom 15. April 1977* wie auch im Laufe der Sitzung vom 9. Juni 1977 haben die *Klägerinnen* die Begründetheit der Einrede bestritten und insbesondere die Behauptung der Kommission zurückgewiesen, die Klagen beträfen die Einziehung von „eigenen Mitteln" und es handele sich im vorliegenden Fall um einen in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte fallenden Rechtsstreit. Der Umstand, daß der geltend gemachte Schadensbetrag annähernd der Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge entspreche, sei kein vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung anerkanntes Merkmal für den Ausschluß der Zulässigkeit einer Klage nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag, da das hierfür bestimmte Merkmal das Klageziel sei. Im vorliegenden Falle wollten die Klägerinnen einen finanziellen Ausgleich für gewisse Auswirkungen erlangen, die eine ungenügende und fehlerhafte Regelung für sie mit sich gebracht habe. Es sei unnütz, sich in diesem Fall auf die Urteile des Gerichtshofes in den Rechtssachen 96/71 (Haegeman) und 46/75 (IBC) zu berufen, da die Kläger in diesen Rechtssachen die Durchführung einer Gemeinschaftsregelung durch die nationale Behörde beanstandet hätten, während sie sich im vorliegenden Falle ausschließlich gegen das schuldhafte Unterlassen der Kommission wendeten, die Verordnung Nr. 1608/74 ihrem Zweck anzupassen.

Im übrigen sei es unzutreffend, daß der geltend gemachte Schaden im wesentlichen den nationalen Behörden zur Last gelegt werden könne. Die beschränkte Rolle, die sich die Kommission zuerkenne, entspreche weder der Verordnung Nr. 1608/74 noch der Praxis, wie sie die Wirtschaftsunternehmen erlebten. In Wirklichkeit betreffe die allgemeine Überwachungsfunktion, die sich die Kommission vorbehalten habe, sämtliche Bestimmungen der Verordnung Nr. 1608/74; sie sei nicht auf die Durchführung der Artikel 4 und 5 beschränkt.

Aus diesen Gründen könne man auch nicht behaupten, daß die vorliegende Klage zunächst vor die nationalen Gerichte hätte gebracht werden müssen, die gegebenenfalls das Verfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag hätten anwenden können. Die Klägerinnen hätten im vorliegenden Fall das zuständige nationale Gericht, nämlich das Tribunal administratif, nicht anrufen können, da dieses Gericht nur im Wege der Anfechtungsklage oder der Klage auf volle Nachprüfung (recours en plein contentieux) angegangen werden könne. Weder der eine noch der andere Klageweg sei im vorliegenden Fall eröffnet gewesen, da die nationale französische Stelle, die verklagt worden wäre, auf diesem Gebiet keine Rechtssetzungsmacht habe und der geltend gemachte Schaden nicht der nationalen Verwaltung zur Last gelegt werden könne.

Unterstellt im übrigen, daß die nationalen Gerichte hätten angerufen werden können, so hätten diese die Fragen zum schuldhaften Unterlassen der Kommission notwendigerweise gemäß Artikel 177 dem Gerichtshof vorlegen müssen. Über diese Frage vom Gerichtshof aufgeklärt, wären die besagten Gerichte dennoch nicht zuständig, die Kommission gegebenenfalls zum Ersatz des aus dem rechtswidrigen Unterlassen folgenden Schadens zu verurteilen, und hätten die Klägerinnen deswegen auf eine Klage zum Gerichtshof selbst verweisen müssen. Angesichts der Fristen, die ein solches Verfahren erfordert hätte, wäre das Klagerecht der Klägerinnen vor dem Gerichtshof auf diese Weise höchstwahrscheinlich bereits gemäß Artikel 43 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG verjährt.

Schließlich könne man nicht zur Unzulässigkeit der Klagen unter dem Vorwand gelangen, die angegriffene Handlung sei für den geltend gemachten Schaden nicht ursächlich gewesen. Zunächst betreffe dieses Vorbringen nicht die Zulässigkeit der Klage, da die Frage der Kausalität sich auf die Begründetheit beziehe. Zum zweiten habe das Schreiben der Kommission vom 7. Dezember 1976, das die Klägerinnen als unbestreitbare Ablehnung betrachtet hätten, dem Ersuchen des Syndicat du Commerce des Sucres Folge zu leisten, keinerlei Einfluß auf die Entscheidung des Rechtsstreits. Die vorliegenden Klagen seien nicht gegen dieses Schreiben gerichtet, sondern gegen das allgemeine Verhalten der Kommission, das in dem durch das besagte Schreiben konkretisierten Unterlassen bestehe, die Verordnung Nr. 1608/74 ihrem Zweck anzupassen.

In ihrer *Erwiderung* vertreten die Klägerinnen darüber hinaus die Auffassung, man könne die Zulässigkeit von Klagen nicht deshalb bestreiten, weil eine auf die Rechtswidrigkeit oder die Lückenhaftigkeit einer Rechtsvorschrift gestützte Klage einer Anfechtungs- oder Untätigkeitsklage gleichgestellt werden könne und sich somit nach den Artikeln 173 und 175 des Vertrages zu richten habe. Es sei bereits sehr häufig entschieden worden, daß die Schadensersatzklage eine eigene Klageart darstelle, deren Einstufung nicht davon abhänge, daß sie zu einem Ergebnis führen könne, das dem einer anderen Klageart vergleichbar sei.

Schließlich werde das Vorbringen, es sei den Klägerinnen nicht möglich, das nationale Gericht mit dem gegenwärtigen Streitgegenstand zu befassen, stillschweigend durch die Rechtsprechung des Ge-

richtshofes selbst (Urteil Balkan vom 28. Juni 1977, Rechtssache 118/76) bestätigt, in dem dieser die Funktionen zwischen der Gemeinschaft, der alle Fragen der Besteuerungsgrundlage, der Voraussetzungen der Veranlagung und der Höhe der Gemeinschaftsabgaben oblägen, und den nationalen Verwaltungen, die für die Erhebung dieser Abgaben zuständig seien, aufgeteilt und dadurch gezeigt habe, daß die nationalen Gerichte im vorliegenden Fall nicht die Befugnis hätten, die Tragweite der Befreiung von den Währungsausgleichsbeträgen durch Schließen einer Lücke in der Verordnung Nr. 1608/74 auszudehnen und daß diese deshalb nicht nutzbringend angerufen werden könnten.

2. *Zur Begründetheit*

Das *klägerische* Vorbringen entwickelt sich entsprechend den drei wesentlichen Merkmalen der außervertraglichen Haftung, nämlich

— dem Vorliegen eines Schadens,

— dem Vorliegen eines Verschuldens,

— der Kausalität zwischen dem Schaden und dem schuldhaften Handeln.

a) Zum Vorliegen eines Schadens

Die Klägerinnen legen zunächst den rechtlichen Rahmen des Rechtsstreits dar, wobei sie insbesondere die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die Währungsausgleichsbeträge auf Zukker schildern, und sie beschreiben den Sachverhalt, in welchem der vorgebliche Schaden eingetreten sei.

Insbesondere heben sie hervor, daß die bei der Ausfuhr zu zahlenden Währungsausgleichsbeträge für nach dem 15. März 1976 geschlossene und nach dem 23. Juli 1976 abgewickelte Verträge erheblich über denen gelegen hätten, die bei Vertragsschluß gegolten hätten. Das sei namentlich auf die besondere Organisationsweise des Zuckermarktes zurückzuführen, die auf wöchentlichen Ausschreibungen beruhe und die Befugnis der Kommission vorsehe, bei jeder Ausschreibung die ausgeschriebenen Mengen zu beschränken und den Erstattungssatz festzusetzen. Unter diesen Umständen sei die Mehrzahl der Verträge ähnlich den vorliegenden erst mehrere Monate nach Vertragsschluß abgewikkelt worden, da der Marktteilnehmer, um einen Verkauf abzudecken, unter Umständen mehrere Wochen lang Angebote habe unterbreiten müssen, um die seinem Verkauf entsprechenden Ausfuhrlizenzen zu erhalten.

Daß ein Teil der streitigen Verträge in französischen Franken, andere Verträge in Schweizer Franken oder in US-Dollar geschlossen waren, ändere nichts an den bei all diesen Verträgen entstandenen Verlusten.

Im ersten Fall habe die Notwendigkeit, auf den Märkten der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wettbewerbsfähig zu bleiben, die Klägerinnen daran gehindert, in ihre Preiskalkulation die allfälligen Erhöhungen der Währungsausgleichsbeträge, die im übrigen vollkommen unvorhersehbar gewesen seien, mit einzubeziehen. Die Vertragspreise seien somit auf Grundlage der im Zeitpunkt des Vertragsschlusses anwendbaren Währungsausgleichsbeträge berechnet worden. Die Gewinnspanne des Zukkerhandels liege ungefähr bei 1 %; das erlaube es nicht, nachträglich die Gefahr dieser Erhöhungen zu übernehmen; daher entspreche die erhebliche Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge nach Abschluß der streitigen Verträge in etwa dem den Klägerinnen entstandenen Schaden.

Im zweiten Fall sei es irrig anzunehmen, daß die Klägerinnen, die diese Verträge geschlossen hätten, keine Schäden erlitten, da jede Kurssteigerung der Vertragswährung eine Vermehrung des für die Zahlung in französischen Franken erforderlichen Betrages nach sich gezogen und somit erlaubt habe, wenigstens teilweise die zwischen Vertragsschluß und Vertragsabwicklung erfolgte Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge abzudek-

ken. In Wirklichkeit sei die Lage dieser Klägerinnen in diesem Fall derjenigen gleich gewesen, in der sie sich befunden hätten, hätten sie in französischen Franken verkauft.

Entsprechend den Begründungserwägungen zur Verordnung Nr. 2042/73 hätten die Klägerinnen als ordentliche Kaufleute, um sich gegen das Risiko einer Wechselkursänderung zwischen dem französischen Franken und der Vertragswährung abzusichern, auf eine notwendige Maßnahme des internationalen Handels zurückgreifen müssen, nämlich darauf, die Vertragswährung am Tage des Vertragsschlusses zu arbitrieren. Sie hätten somit zum erwähnte Datum die Vertragswährung gegen französische Franken auf Termin verkaufen müssen (mit anderen Worten, zu diesem Datum den Gegenwert der Vertragswährung in französischen Franken auf Termin kaufen müssen); dies hätte jedoch zum Ergebnis gehabt, ihre Position in französischen Franken festzulegen und sie wie in den Fällen, in denen der Vertrag in französischen Franken geschlossen worden sei, ohne Abwehrmöglichkeit gegen eine etwaige Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge zwischen Vertragsschluß und Vertragsabwicklung gelassen.

Die einzige Möglichkeit, die Verluste zu vermeiden, die aus der Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge entstünden, hätte darin bestanden, beim jeweiligen Vertragsschluß — sei es in französischen Franken oder in anderen Währungen (die im Grundsatz aus den oben angegebenen Gründen auf Termin für französische Franken verkauft worden seien) — den Gegenwert des Kaufpreises in den vier Währungen der Währungsschlange auf Termin zu kaufen. Dieses Vorgehen sei jedoch, abgesehen von seiner außerordentlichen Schwerfälligkeit, im vorliegenden Fall nicht möglich gewesen, da es vom französischen Recht streng verboten sei, das den Terminkauf von Devisen ausschließlich im Hinblick auf Zahlungen zulasse, die einer tatsächlichen Wareneinfuhr entsprächen.

In dieser Lage hätten die Klägerinnen um Anwendung der Verordnung Nr. 1608/74, der sogenannten Billigkeitsverordnung, nachgesucht. Bei der Ablehnung dieses Gesuches habe der FIRS erklärt, die allwöchentlich erfolgende Änderung der Währungsausgleichsbeträge sei nach Auffassung von Stellen der Kommission nur eine Maßnahme zur Durchführung des Systems der Währungsausgleichsbeträge, stelle aber nicht in sich selbst eine Währungsmaßnahme im Sinne des Artikels 1 der Verordnung Nr. 1608/74 dar, welche die Anwendung der darin vorgesehenen Billigkeitsklausel hätte nach sich ziehen können. Diese von der Kommission bestätigte Stellungnahme verkenne jedoch den Zweck dieser Verordnung und habe die Haftung der Kommission für den Schaden zur Folge, der den Klägerinnen im vorliegenden Fall entstanden sei.

Zu Art und Vorliegen eines solchen Schadens sei insbesondere folgendes festzuhalten:

— Zum einen hätten die Klägerinnen dank der seitens der Kommission gegebenen Informationen vorhersehen können, daß die seit dem 15. März 1976 anwendbaren Währungsausgleichsbeträge aus Gründen der Erhöhung des Interventionspreises für Zucker am 1. Juli 1976 auf FF 4,85/100 kg erhöht würden; sie seien daher bei den zwischen dem 15. März 1976 und dem 1. Juli 1976 geschlossenen Verträgen von diesem Satz ausgegangen. Unter diesen Umständen sei dieser Satz für die Berechnung des geltend gemachten Schadens zugrunde zu legen; er sei am Tag des jeweiligen Vertragsschlusses bekannt oder vorhersehbar gewesen, und von ihm sei zu erwarten gewesen, daß er am Tag der Vertragsabwicklung tatsächlich in Kraft sein würde.

— Wenn ferner auch auf die mit dritten Ländern geschlossenen Verträge Ausfuhrerstattungen gewährt würden, deren durch Verordnung auf der Grundlage des Weltpreises festgesetzter Betrag von einem Berichtigungskoeffizienten beeinflußt werde, der die Auswirkung der Währungsausgleichsbeträge auf den Verkaufspreis lindern solle, gleiche die Erhöhung der Erstattung aufgrund dieses Koeffizienten doch die sich aus den Währungsausgleichsbeträgen ergebende Belastung nicht in vollem Umfange aus.

b) Zum Vorliegen eines Verschuldens der Kommission.

Nach Ansicht der Klägerinnen hat die Kommission nicht den Billigkeitserfordernissen entsprochen, die dem gesamten Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet der Ausgleichsbeträge seit den Verordnungen Nrn. 1660/69 und 2042/73 bis zur Verordnung Nr. 1608/74 zugrunde lägen. Diese letzere bringe klar zum Ausdruck,

— daß die Kommission die Aufgabe habe, die Marktteilnehmer zu schützen, für die eine strikte Anwendung des Systems der Währungsausgleichsbeträge zu übermäßigen und nicht vermeidbaren Schäden führen würde,

— daß sie zu diesem Zweck eine gewisse Nachgiebigkeit in die Gemeinschaftsregelung habe einführen und sich so die Möglichkeit habe vorbehalten wollen, zu den in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen ergänzende Maßnahmen zu treffen, die der Verordnung die Erfüllung ihrer Billigkeitsfunktion erlaube; von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, habe sich im vorliegenden Fall um so mehr aufgedrängt, als die Lage der Klägerinnen, die aus den vorgenannten Gründen keine Möglichkeit gehabt hätten, die aus den streitigen Verträgen entstandenen Verluste zu vermeiden, zur Zeit der Erarbeitung der Verordnung Nr. 1608/74 nicht vorhergesehen worden sei, da die damaligen Währungsereignisse anderer Art gewesen seien.

Die wörtliche Auslegung der Verordnung Nr. 1608/74 durch die Kommission und der Umstand, daß diese es unterlassen habe, die Verordnung ihrem Geist anzupassen, widersprächen dem vom Gerichtshof und von der Lehre vertretenen Grundsatz, daß das Gemeinschaftsrecht nach seinem Zweck und seinem allgemeinen Aufbau und ferner so auszulegen sei, daß sich seine praktische Wirksamkeit erweise.

Nach diesem Grundsatz habe die Kommission den Verträgen die gleiche Behandlung gewähren müssen, bei denen die Marktteilnehmer Verluste aufgrund einer Währungsmaßnahme erlitten hätten, deren Auswirkungen die vor dem 15. März 1976 geschlossenen Verträge ebenso beträfen wie die nach diesem Termin geschlossenen.

Durch ihre wörtliche Auslegung und durch ihr Unterlassen habe die Kommission eine rechtswidrige Handlung begangen, die eine Diskriminierung der Klägerinnen beinhalte und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes der Marktbürger widerspreche.

c) Zum Kausalzusammenhang zwischen schuldhaftem Verhalten und vorgeblichem Schaden

Nach Ansicht der *Klägerinnen* ergibt sich dieser Zusammenhang insbesondere daraus,

— daß die Klägerinnen zur Abwicklung der fest vereinbarten Verträge zu bereits feststehenden Bedingungen verpflichtet gewesen seien;

— daß die erhebliche Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge nach dem 23. Juli 1976, also dreieinhalb Monate nach ihrer Einführung, nicht vorhersehbar gewesen sei;

— daß die Klägerinnen auch bei aller erforderlichen und üblichen Umsicht keine Mittel gehabt hätten, den Schaden zu vermeiden, der sich aus der Anwendung der streitigen Erhöhungen ergeben habe — dies gelte um so mehr, als die französischen devisenrechtlichen Vorschriften ihnen aus den vorerwähnten Gründen praktisch jede Sicherung gegen die Schwankungen der Währungsausgleichsbeträge unmöglich gemacht hätten;

— daß die Anwendung der streitigen Erhöhungen auf die Klägerinnen nicht einmal in dem Fall, in dem der französische Franken Vertragswährung gewesen sei, erforderlich gewesen wäre, um den Einfluß der Abwertung des französischen Franken auf den vereinbarten Preis auszugleichen — da diese Abwertung nach Schluß des Vertrages erfolgt sei, habe sie den besagten Preis keinesfalls beeinflussen können.

Die *Beklagte* legt in ihrer *Klagebeantwortung* zunächst Wert darauf klarzustellen, daß die „Stellungnahme der Kommission" in dem Schreiben der Generaldirektion Landwirtschaft vom 7. Dezember 1976 an den Präsidenten des französischen Syndicat du Commerce des Sucres eine diesem als Antwort gegebene schlichte Unterrichtung, nicht aber eine Handlung darstelle, die angefochten werden könne. Die Art der Abfassung dieses Schreibens, der Rahmen, in dem diese Stellungnahme erfolgt sei und die Stellung des Empfängers erlaubten es nicht, es als die Klägerinnen beschwerenden Rechtsakt zu betrachten.

Die Klägerinnen hätten im Bewußtsein der Schwierigkeiten, auf die sie bei der Anfechtung eines solchen Schreibens stoßen würden, schließlich klargestellt, daß ihre Klagen gegen das allgemeine Verhalten der Kommission gerichtet seien, das in diesem Schreiben seinen Niederschlag gefunden habe und das „in dem Unterlassen und der Weigerung, die Verordnung Nr. 1608/74 ihrem Zweck anzupassen", bestehe.

Unbeschadet der Zulässigkeit dieser Änderung sei diese im vorliegenden Fall behauptete Beschwerde überdies schlecht begründet. Wenn der Begriff der Billigkeit eine gewisse Abmilderung des strengen Rechts im Hinblick auf die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls enthalte, so sei es doch übertrieben, diesen Begriff in einen allgemeinen Grundsatz umzuformen, der die Verfasser einer Regelung, die auf Gleichheitsgründen beruhe, verpflichte, unter Umständen über die von dieser Regelung erfaßten Fälle hinauszugehen, unter dem Vorwand, daß diese zum Zeitpunkt ihres Erlasses nicht *alle* Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles berücksichtigt habe.

Da im übrigen die streitige Verordnung von allgemeiner Tragweite sei und eine Ausnahme von der strengen Anwendung der Währungsausgleichsbeträge zulasse, habe die Kommission beschränkte Bestimmungen erlassen, die es erlaubten, versuchsweise eine gewisse Nachgiebigkeit in das starre System der Währungsausgleichsbeträge zu bringen. Diese Ausnahmeregelung müsse eng ausgelegt werden, da die allgemeine Regel die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge bleibe.

Des weiteren werde das allgemeine System der Währungsausgleichsbeträge selbst in Frage gestellt, wenn man behaupte daß die Verordnung Nr. 1608/74 lückenhaft sei. Es sei ein Wesensmerkmal der Währungsausgleichsbeträge, daß sie sich infolge der tatsächlichen Wechselkursschwankungen der betroffenen Währung ständig ändern könnten. Man könne sich kaum vorstellen, wie ein solches System funktionieren könnte, wenn man die Marktteilnehmer von der Belastung durch die Währungsausgleichsbeträge in Erwägung der Besonderheit jedes Einzelfalles teilweise oder insgesamt ausnehmen müßte. Die Klägerinnen verkennten gerade, daß in einem solchen System aufgrund seines

„pauschalen" Charakters die Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalls nicht möglich sei, da es sonst vollkommen unanwendbar würde.

Aus dem gleichen Grund sei das Vorbringen, der Vertrauensschutz der Marktteilnehmer sei mißachtet worden, offenkundig unbegründet. Für die Rechtfertigung eines solchen Vorbringens sei es im übrigen erforderlich, daß eine qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm gegeben sei. Eine solche Verletzung könne jedoch im vorliegenden Fall nicht behauptet werden, da die Klägerinnen nicht eine Änderung der Gemeinschaftsregelung angriffen, die ihre Rechtslage berührt habe — eine Behauptung, die gerade für den Fall typisch sei, in dem eine Verletzung des Vertrauensschutzes vorgetragen werden könne —, sondern sich gegen das Fehlen einer Änderung der Verordnung Nr. 1608/74 wendeten und geltend machten, daß ein solches Fehlen dem Billigkeitsgrundsatz dieser Verordnung widerspreche, auf den sie uneingeschränkt vertraut hätten. Da ein Teil ihrer Verträge *nach* dem 15. März 1976 geschlossen worden sei, sei unklar, wie die Klägerinnen angesichts der Voraussetzungen des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1608/74 auf die Anwendung der Billigkeitsklausel hätten rechnen können.

Die Klage sei schließlich auch deshalb unzulässig, weil der Kausalzusammenhang zwischen dem angeblichen Schaden und dem Verhalten der Kommission fehle, der in diesem Zusammenhang kein Tun und Unterlassen vorgeworfen werden könne. In Wirklichkeit suchten die Klägerinnen von der Kommission „anstelle des französischen Staates" Entlastung von dem Teil der Währungsausgleichsbeträge zu erlangen, der den am 12. Juli 1976 anwendbar gewesenen Satz überschreite.

Die Kommission schließt mit der Anregung, der Gerichtshof möge die Verhandlung über den Umfang des Schadens einem späteren Verfahrensabschnitt vorbehalten, falls er zu dem Schluß kommen sollte, daß eine Haftung der Kommission dem Grunde nach vorliege.

In ihrer *Erwiderung* vertreten die *Klägerinnen* die Auffassung, der Vorschlag der Kommission, die Verhandlung über den Schadensumfang vorzubehalten, sei ungerechtfertigt. Ihre Klagen bezögen sich nur auf den Teil des Schadens, der unbestreitbar entstanden und leicht zu beziffern sei, nicht aber auf die aus der Unsicherheit der Arbeitsbedingungen folgenden Störungen der Geschäftstätigkeit und den als Folge einer erheblichen Umsatzminderung im zweiten Halbjahr 1976 entgangenen Gewinn, denn diese Positionen seien schlecht zu berechnen.

Wenn auch nicht jeder in der Verordnung Nr. 1608/74 nicht vorgesehene Fall notwendigerweise eine Lücke in diesem System darstelle, so sei doch die Lage, in der sich die Klägerinnen derzeit befänden, in den Begründungserwägungen zur Verordnung ausdrücklich berücksichtigt; es sei folglich die Absicht des Verordnungsgebers gewesen, in dieser Lage Schutz zu gewähren.

Das Vorbringen der Kommission, die fragliche Verordnung müsse eng ausgelegt werden, sei nicht begründet. Zunächst sei das System der Währungsausgleichsbeträge selbst eine Ausnahme von den wesentlichen Grundsätzen des Vertrages, so daß die Billigkeitsverordnung „eine Ausnahme von der Ausnahme" darstelle, da sie in bestimmten Fällen gerade das Gemeinschaftsrecht wieder aufleben lasse, das vor der Einführung der Währungsausgleichsbeträge gegolten habe. Sodann könne eine Billigkeitsverordnung ihrem Wesen nach nicht einschränkend ausgelegt werden, da die Billigkeit die Grundlage jeden Rechtssystems und ein wesentlicher Bezugspunkt in Zweifelsfällen sei. Eine enge Anwendung dieses Begriffs widerspreche sogar dem Ziel der Verordnung Nr. 1608/74.

Im übrigen lägen die Erwägungen der Kommission zu dem Pauschalcharakter der Währungsausgleichsbeträge, der eine Berücksichtigung von Einzelfällen verbiete, neben der Sache, da sich die Klägerinnen nicht auf einen „Einzel"fall bezögen, sondern auf einen „anomalen" Fall, der durch eine Währungsmaßnahme zum Nachteil einer ganzen Gruppe von Marktbürgern entstanden sei.

Hierauf wenden sich die Klägerinnen gegen die Auffassung, auf eine Verletzung des Vertrauensschutzes könnten sie sich nur bei einer Änderung der geltenden Regelung berufen. Eine höherrangige Rechtsnorm so auszulegen, laufe darauf hinaus, ihre Anwendung zu begrenzen und sie ihres Inhalts zu entleeren.

Außerdem sei schon nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Unterlassung einem Handeln gleichzustellen.

Im vorliegenden Falle hätten die Klägerinnen aus den in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen, aus der Bezeichnung der Verordnung Nr. 1608/74 als „Billigkeitsverordnung" und aus dem allgemeinen Charakter dieser Vorschrift entnommen, daß sie bei unwiderruflich eingegangenen Geschäften in dem Fall geschützt seien, daß ihnen eine unvorhersehbare Änderung der Währungsausgleichsbeträge bei der Ausführung ihrer Verträge übermäßige Schäden zufüge.

Eine Anpassung der Verordnung Nr. 1608/74 an die durch die schrittweise Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge geschaffene Lage widerspreche keinem überwiegenden öffentlichen Interesse; sie würde auch spekulative Geschäfte nicht begünstigen, da die Betroffenen den tatsächlich entstandenen Schaden beweisen müßten.

Dagegen habe die Kommission, indem sie eine solche Anpassung unterlassen habe, nicht nur den Grundsatz des Vertrauensschutzes der Marktteilnehmer, sondern auch den der Rechtssicherheit verletzt. Sie habe zur gleichen Zeit eine die Klägerinnen diskriminierende Lage geschaffen und dadurch in qualifizierter Weise den Grundsatz des freien Wettbewerbs verletzt. Die Unsicherheit, die durch das Unterbleiben der Anpassung der Verordnung Nr. 1608/74 an ihren Zweck entstanden sei, habe die französischen Ausfuhrhändler in eine schwierige Lage gebracht, ungeachtet des Umstandes, daß die Betroffenen sich aufgrund der entstandenen Verluste, die zu vermeiden ihnen die französischen Devisenvorschriften nicht erlaubt hätten, zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1976/77 weitgehend Zurückhaltung auferlegt hätten.

Damit habe die Kommission eine rechtswidrige Handlung begangen, die den Klägerinnen einen schwer zu beziffernden Gewinnausfall aufgrund ihres unvermeidlichen Rückzugs vom Markt und einen bezifferbaren Verlust bei den vor der Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge geschlossenen, aber danach abgewickelten Verträgen gebracht habe.

Zum Kausalzusammenhang tragen die Klägerinnen schließlich vor, bei der gegebenen Sachlage habe es nicht dem französischen Staat oblegen, die streitige Befreiung zu gewähren, da nur die Kommission befugt gewesen sei, die Verordnung Nr. 1608/74 an ihren Zweck, insbesondere an die Lage, anzupassen, in der sie, die Klägerinnen, sich aufgrund der schrittweisen Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge befunden hätten.

Die *Kommission* hat auf die Einreichung einer *Gegenerwiderung* verzichtet.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 10. Januar 1978 zur Sache mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 1. Februar 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit den vorliegenden, nach Artikel 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag eingereichten Klagen beantragen die Klägerinnen, die Kommission zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, den sie nach ihrem Vorbringen aufgrund der Nichtanwendung der in Artikel 1 der Verordnung Nr. 1608/74 der Kommission vom 26. Juni 1974 über Sonderbestimmungen für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 170, S. 38) enthaltenen Billigkeitsklausel auf Zuckerausfuhren, die aufgrund von nach dem 15. März fest abgeschlossenen Verträgen getätigt wurden, erlitten haben.

2/3 Artikel 1 der Verordnung Nr. 1608/74 hat folgenden Wortlaut: „Bei der Einführung oder Erhöhung von Währungsausgleichsbeträgen aufgrund der Festsetzung oder Änderung des Leitkurses oder des im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik benutzten repräsentativen Wechselkurses der Währung eines Mitgliedstaats oder aufgrund des Beschlusses eines Mitgliedstaats, seine Währung gegenüber den Währungen der Mitgliedstaaten floaten zu lassen, die untereinander eine Bandbreite von 2,25 % einhalten, ist der betreffende Mitgliedstaat ermächtigt, aus Billigkeitsgründen und unter nachstehenden Bedingungen auf die Erhebung des Währungsausgleichsbetrags oder des der Erhöhung entsprechenden Teils dieses Betrages zu verzichten." Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung bestimmt jedoch: „Artikel 1 gilt nur für Einfuhr- und Ausfuhrgeschäfte aufgrund von Verträgen, die vor den in diesem Artikel erwähnten Währungsmaßnahmen fest abgeschlossen wurden."

4/5 Infolge der Entscheidung der französischen Regierung vom 15. März 1976, den Franken floaten zu lassen, führte die Kommission durch die Verordnung Nr. 652/76 vom 24. März 1976 (ABl. L 79, S. 4) mit Wirkung vom 25. März 1976 in Frankreich für bestimmte Sektoren landwirtschaftlicher Erzeugnisse, unter anderem für Zucker, die Währungsausgleichsbeträge wieder ein. Diese Ausgleichsbeträge, die mit Wirkung vom 1. Juli 1976 aufgrund der vom Rat in der Verordnung Nr. 557/76 (ABl. L 67, S. 1) festgesetzten neuen repräsentativen Umrechnungskurse für die Landwirtschaft erhöht worden waren, erfuhren zwischen Juli und Dezember 1976 wegen der französischen Währungslage mehrere weitere Erhöhungen.

6/9 Unter Berufung auf die vorerwähnte Verordnung Nr. 1608/74 beantragten die Klägerinnen beim Fonds d'Intervention et de Réorganisation du Marché du Sucre (FIRS), der französischen landwirtschaftlichen Interventionsstelle für Zucker, für die nach dem 15. März 1976 geschlossenen, am 23. Juli

1976 noch nicht abgewickelten Verträge Befreiung von den nach diesem Termin erfolgten Erhöhungen der Währungsausgleichsbeträge. Hinsichtlich dieses Ersuchens lehnte der FIRS die Anwendung der Verordnung Nr. 1608/74 ab und führte in seinem Bescheid vom 2. August 1976 aus, daß „die Änderung des Satzes der Ausgleichsbeträge, die wöchentlich erfolgen kann, eine Maßnahme zur Durchführung dieses Systems, nicht aber in sich selbst eine Währungsmaßnahme im Sinne des Artikels 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1608/74 darstellt". Das Syndicat du Commerce des Sucres [Vereinigung des Zuckerhandels] befaßte im November 1976 die Kommission mit den Schwierigkeiten, die sich für die Ausfuhrhändler aus einer Anwendung der Verordnung Nr. 1608/74 in dem vom FIRS angegebenen Sinne ergäben; daraufhin antwortete ein hoher Beamter der Kommission mit Schreiben vom 7. November 1976, es sei rechtlich unmöglich, zu sagen, daß jede Änderung eines Wechselkurses eine Währungsmaßnahme darstelle, die die Anwendung dieser Verordnung rechtfertige. Aufgrund dieses Sachverhalts erhoben die Klägerinnen die vorliegenden Klagen.

10/12 Die Kommission macht die Unzulässigkeit der Klagen geltend, da die Anwendung der in der Verordnung Nr. 1608/74 enthaltenen Billigkeitsklausel in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. Sie ist der Auffassung, die Klägerinnen hätten zunächst vor den nationalen Gerichten klagen müssen, die sich erforderlichenfalls für alle im Zusammenhang mit der Auslegung der Verordnung Nr. 1608/64 auftretenden Fragen des Verfahrens nach Artikel 177 des Vertrages hätten bedienen können. Unterstelle man, die Klagen seien gegen das vorerwähnte Schreiben vom 7. November 1976 gerichtet, so seien sie auch deshalb als unzulässig abzuweisen, weil dieses Schreiben nur die Bedeutung einer schlichten Unterrichtung als Antwort auf eine Stellungnahme des Syndicat du Commerce des Sucres habe und keine Rechtshandlung darstelle, die Gegenstand einer Klage nach dem Vertrag sein könne.

13/15 Die Klägerinnen tragen demgegenüber vor, der Kommission stehe im Rahmen der Verordnung Nr. 1608/74 eine allgemeine Überwachungsbefugnis zu, die sich auf die gesamte Verordnung einschließlich der Artikel 1 und 2 beziehe und die ihrer Art nach zur Haftung gegenüber den Betroffenen führen könne. Unter diesen Umständen sei eine Klage gegen die nationale französische Verwaltung, die durch den FIRS gehandelt habe, vor den nationalen Gerichten nicht möglich; unterstellt, sie wäre erhoben worden, hätte sie für die Klägerinnen die Gefahr mit sich gebracht, daß ihnen vor dem Gerichtshof die Verjährungsfrist des Artikels 43 der Satzung des Gerichtshofes entgegengehalten worden wäre. Die Klägerinnen stellen schließlich klar, daß ihre Klagen nicht gegen das vorerwähnte Schreiben vom 7. November 1976 gerichtet seien, sondern gegen das schuldhafte Verhalten der Kommis-

sion, die es unterlassen habe, die Verordnung Nr. 1608/74 ihrem Zweck anzupassen; dieses Verhalten habe in dem Schreiben seinen Niederschlag gefunden.

16/19 Nach ihrer dritten Begründungserwägung gehört die Verordnung Nr. 1608/74 zu den Sondermaßnahmen, die die Kommission traf, um die Fälle derjenigen Importeure oder Exporteure zu regeln, die bei der Durchführung ihrer Verträge durch im voraus festgesetzte Bedingungen gebunden waren und für welche Währungsmaßnahmen, wie sie im vorzitierten Artikel 1 genannt sind, eine erhöhte Belastung bei der Ein- und Ausfuhr mit sich gebracht hätten. Um ein zufriedenstellendes Funktionieren dieser Sondermaßnahmen sicherzustellen, ist es nach der vierten Begründungserwägung zur Verordnung zweckmäßig, „die Währungsregelung bis zu einem gewissen Grad flexibel zu gestalten, damit jeder Einzelfall im Hinblick auf den entstandenen Nachteil gesondert geprüft werden kann". Zu diesem Zweck wurde mit der Verordnung eine auf einer Billigkeitsklausel beruhende Regelung geschaffen, welche die Mitgliedstaaten ermächtigt, Marktteilnehmer, die zur Abwicklung von fest abgeschlossenen Verträgen verpflichtet sind, „aus Billigkeitsgründen" von der vorerwähnten Belastung zu befreien. Für die Durchführung dieser Regelung erscheint es nach dem ausdrücklichen Wortlaut der sechsten Begründungserwägung zur Verordnung „angezeigt, den Mitgliedstaaten grundsätzlich die Anwendung der auf dieser Grundlage erlassenen Regelung zu übertragen", insbesondere, da diese am ehesten in der Lage seien, nicht nur den Sachverhalt zu überprüfen, sondern auch „die Gegebenheiten des Einzelfalls zu beurteilen".

20/23 Aus alledem ergibt sich, daß diese Regelung den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum eingeräumt hat, der es ihnen erlaubt, über die Anwendung der Billigkeitsklausel in jedem Einzelfall und damit auch über die Umstände zu entscheiden, die die Gewährung oder die Versagung der in Artikel 1 der Verordnung vorgesehenen Befreiung rechtfertigen. Wenn auch die Durchführung dieses Systems nach der Verordnung in den in Artikel 4 ausdrücklich vorgesehenen Fällen, in denen ein Mitgliedstaat von der Billigkeitsklausel für einen Vertrag mit einer eine gewisse Zeitdauer überschreitenden Laufzeit Gebrauch machen will, von der Zustimmung der Kommission abhängig ist, so bleibt doch die Entscheidung, die Billigkeitsklausel nicht anzuwenden, ausschließlich der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten überlassen. Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung erkennt nur allgemein das Recht der Gemeinschaft an, von den Mitgliedstaaten über die Beurteilungskriterien, die sie zu befolgen gedenken, sowie über die Fälle unterrichtet zu werden, in denen eine Befreiung beabsichtigt ist. Die zu diesem Zweck der Kommission zuerkannten Befugnisse haben gemäß Artikel 5 Absatz 3 im wesentlichen das Ziel, eine abgestimmte Durchführung der durch die Verordnung Nr.

1608/74 eingeführten Regelung durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen; sie erlauben der Kommission einen Eingriff in diese Durchführung nur in dem Maße, als es erforderlich ist, um die Verwirklichung dieses Ziels nicht zu gefährden.

24 Darüber hinaus begehren die Klägerinnen im vorliegenden Fall mit den erhobenen Schadensersatzklagen Beträge, die der Erhöhung der Währungsausgleichsbeträge entsprechen, mit denen die streitigen Ausfuhren belastet wurden, weil die nationalen französischen Behörden sich weigerten, auf diese Ausfuhren die mit der besagten Verordnung eingeführte Billigkeitsklausel anzuwenden.

25/26 Da die Klage im wesentlichen gegen Maßnahmen gerichtet ist, welche die nationalen Behörden aufgrund von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, wie der Verordnung Nr. 1608/74, ergriffen haben, sind die Voraussetzungen für eine Anrufung des Gerichtshofes aufgrund der Artikel 178 und 215 Absatz 2 des Vertrages nicht erfüllt. Aus diesen Gründen sind die vorliegenden Klagen als unzulässig abzuweisen.

Kosten

27/28 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei in die Kosten zu verurteilen. Die Klägerinnen sind mit ihrem Vorbringen unterlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klagen werden als unzulässig abgewiesen.

2. Die Klägerinnen werden verurteilt, die Kosten zu tragen.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 2. März 1978.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 29. JUNI 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Drei französische Firmen, die Zuckerhändler Debayser, Sucres Union und Jean Lion & Cie., haben bei Ihnen gleichlautende Klagen erhoben mit dem Antrag, die Kommission zu verurteilen, ihnen Schadensersatz aufgrund außervertraglicher Haftung zu zahlen, die durch fehlerhafte oder unvollständige Anwendung der Verordnung Nr. 1608 vom 26. Juni 1974 über Sonderbestimmungen für die Währungsausgleichsbeträge begründet worden sein soll.

Bevor die Umstände geprüft werden, unter denen sich die Klägerinnen veranlaßt sahen, die Haftung der Kommission geltend zu machen, ist es erforderlich, die Struktur dieses Gemeinschaftstextes darzustellen und seine Vorschriften zu untersuchen.

Man muß sich in Erinnerung rufen, daß der Rat nach der internationalen Währungskrise durch seine Verordnung Nr. 974/71 ein System von Währungsausgleichsbeträgen eingeführt hat, das zu jeder Zeit nur im Falle einer Aufwertung der nationalen Währungen bestimmter Mitgliedstaaten anwendbar war und noch keinen Korrekturmechanismus für den entgegengesetzten Fall einer Abwertung vorsah. Deshalb erließ der Rat im Jahre 1973 die Verordnung Nr. 509, die die ursprüngliche Verordnung insoweit ergänzt.

Aber dieser Mechanismus konnte wegen seines naturgemäß pauschalen Charakters den besonderen Umständen der jeweiligen Handelsgeschäfte nicht Rechnung tragen, und man machte die Erfahrung, daß diese Regelung die Unzuträglichkeiten nicht beheben konnte, die sich in bestimmten Situationen ergaben, in denen Unternehmen insbesondere des-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.