standteil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist und ein derartiger Verstoß eine „Verletzung dieses Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm" im Sinne des zitierten Artikels darstellt.

In der Rechtssache 112/77

AUGUST TÖPFER & CO. GMBH, Hamburg, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Kurt Mittelstein, Hans Paetow und Wolfgang Bichmann, Hamburg, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe II, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

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

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1583/77 der Kommission vom 14. Juli 1977 (ABl. L 175, S. 17), hilfsweise wegen Schadenersatzes,

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie 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. Dezember 1967 (ABl. 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 Einfuhr 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. Nach 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) kann die Erstattung aufgrund einer Ausschreibung festgesetzt werden. 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 eröffnet und nimmt während der Geltungsdauer dieser Dauerausschreibung wöchentliche Teilausschreibungen vor. 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 Landeswäh-

rung 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. 1962, Nr. 106, S. 2553), der vom Grundsatz der Verwendung von Paritäten für die Umrechnung einer Währung in eine andere Währung abweichende Maßnahmen zuläßt, hat der Rat am 27. Februar 1975 die Verordnung (EWG) Nr. 475/75 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse erlassen. Nach Artikel 6 dieser Verordnung finden 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. oben) Anwendung.

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. In Artikel 5 Absatz 1 dieser Verordnung ist ebenfalls die Anwendung der Bestimmungen 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 Umrechnungskurse dem Betroffenen einen Nachteil bringt" (Art. 5 Abs. 2).

Diese Bestimmungen werden in Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 878/77 des Rates vom 26. April 1977 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. L 106, S. 27) wiederholt. Der Rat hat jedoch bei dieser Gelegenheit die folgende Bestimmung angefügt:

„Vor dem Zeitpunkt der Anwendung des neuen Umrechnungskurses kann beschlossen werden, daß dieser Nachteil durch eine geeignete Maßnahme ausgeglichen wird. In dem Fall kann die Annullierung der Vorausfestsetzung und der Lizenz oder des Titels, der sie bescheinigt, nicht vorgenommen werden" (Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2).

Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 878/77 hat die Kommission mit der Verordnung (EWG) Nr. 937/77 vom 29. April 1977 (ABl. L 110, S. 1) erlassen. Artikel 1 Nr. 1 dieser Verordnung lautet:

„Bei 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 Vorausfestsetzung und der sie bescheinigenden Lizenz bzw. des entsprechenden Titels nur beantragt werden

— für in Frankreich, Irland, Italien und im Vereinigten Königreich ausgestellte Einfuhrlizenzen,

— für in Deutschland ausgestellte Ausfuhrlizenzen."

Nach Artikel 1 Nr. 3 gilt Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 für Zucker vom Beginn des Wirtschaftsjahres 1977/78, also vom 1. Juli 1977 an. Die genannte Bestimmung gilt nur für Vorausfestsetzungen und die sie bescheinigenden Lizenzen bzw. Titel, die vor dem 26. April 1977 ausgestellt worden sind (Art. 1 Nr. 4 der Verordnung Nr. 937/77).

Aufgrund der Erwägung, daß „auf dem Zuckersektor ... die massive Ausübung des Rechts auf Annullierung der Ausfuhrlizenzen, die im Rahmen der Teilausschreibungen ... erteilt wurden, zu einer ernsthaften Störung der reibungslosen Verwaltung dieses Sektors durch die Gemeinschaft führen [könnte und daß,] um dies zu verhindern, ... die Nichtanwendung des Rechts auf Annullierung und eine angemessene Entschädigung für die dadurch erlittene Benachteiligung gleichzeitig vorzusehen [sind] ebenso wie die Voraussetzungen, unter denen diese Entschädigung gewährt wird", bestimmt Artikel 2 der Verordnung Nr. 937/77:

„(1) Die Entschädigung gemäß Artikel 5 (Druckfehler. Lies: Artikel 4) Absatz 2 zweiter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 878/77 wird für die Mengen Weißzucker gewährt, für die die Ausfuhrzollförmlichkeiten nach dem 1. Juli 1977 im Rahmen von Teilausschreibungen aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 2101/75 erledigt werden und für die eine Ausfuhrlizenz vor dem 26. April 1977 ausgestellt wurde.

Die Entschädigung ist in Anhang I für den betreffenden Mitgliedstaat festgesetzt.

(2) Für Ausfuhrlizenzen gemäß Absatz 1 kann das Recht auf Annullierung gemäß Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 nicht in Anspruch genommen werden."

Die Entschädigung wurde im Anhang zur Verordnung für Deutschland auf 2,33 DM festgesetzt.

Bei ihrer Berechnung ging die Kommission von einem Währungsausgleichsbetrag 1977/78 von 8,40 DM aus, der vom Interventionspreis für das Wirtschaftsjahr abgeleitet war. In der Verordnung Nr. 1474/77 vom 30. Juni 1977 (ABl. L 163, S. 1) erwog die Kommission, daß „bei Zucker ... infolge der mit Wirkung vom 1. Juli 1977 eingeführten Änderungen der Interventionspreis, erhöht um den Betrag der im Rahmen der Regelung über den Lagerkostenausgleich auf Zucker gemeinschaftlichen Ursprungs erhobenen Abgabe, berücksichtigt werden [muß]", und setzte den Währungsausgleichsbetrag auf 8,86 DM fest. Aufgrund dessen erwies sich die Entschädigung von 2,33 DM als zu günstig; durch die Verordnung Nr. 1583/77 der Kommission vom 14. Juli 1977 (ABl. L 175, S. 17) wurde dieser Betrag mit Wirkung vom Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung an, dem 15. Juli 1977, auf 1,87 DM gesenkt.

b) Sachverhalt

Die Klägerin ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Gegenstand des Unternehmens ist unter anderem der Groß- und Außenhandel mit Zucker. Die Klägerin ist Inhaberin einer großen Anzahl von Ausfuhrlizenzen, die vor dem 26. April 1977 erteilt und für die die Ausfuhrzollförmlichkeiten nach dem 15. Juli 1977 durchgeführt wurden.

Ihr liegen für die Zeit nach dem 15. Juli 1977 Bescheide der deutschen Zollbehörden über 11 761 590 kg auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1583/77 ausgeführten Zuckers vor.

c) Verfahren

Mit am 15. September 1977 eingegangenem Schriftsatz hat die Klägerin Klage auf Aufhebung der Verordnung Nr. 1583/77 der Kommission vom 14. Juli 1977, hilfsweise auf Ersatz des ihr aus der Anwendung der Verordnung Nr. 1583/77 entstandenen Schadens erhoben.

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

II — Anträge der Parteien

Die Klägerin beantragt,

— die Verordnung (EWG) Nr. 1583/77 der Kommission vom 14. Juli 1977 für nichtig zu erklären,

— hilfsweise festzustellen, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 215 Absatz 2 des EWG-Vertrags verpflichtet ist, der Klägerin den Schaden zu ersetzen, der ihr aus der Anwendung der Verordnung Nr. 1583/77 entsteht.

Die Beklagte beantragt,

— die Klage in ihrer Gesamtheit als unbegründet abzuweisen,

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Angriff und Verteidigungsmittel der Parteien

Zur Zulässigkeit

Die *Klägerin* macht geltend, die angefochtene Verordnung in Verbindung mit den Verordnungen Nr. 937/77 und Nr. 878/77 beziehe sich ihrem Inhalt nach auf eine feststehende Zahl abgeschlossener Sachverhalte. Bei Erlaß der fraglichen Verordnung habe die Kommission wissen müssen, daß diese die Interessen der Inhaber von Ausfuhrlizenzen berühre. Auf diese Weise sei die Klägerin in ähnlicher Weise wie ein Adressat individualisiert.

Die *Beklagte* erhebt keine Einwendungen gegen die Zulässigkeit des Hauptantrages.

Hinsichtlich der Zulässigkeit des Hilfsantrages sei der klägerische Vortrag nicht ausreichend substantiiert (Art. 38 Verfahrensordnung).

Zur Rechtswidrigkeit

Nach Ansicht der *Klägerin* ist die Verordnung Nr. 1583/77 rechtswidrig, weil sie gegen die in den Verordnungen des Rates Nr. 653/68 und Nr. 1134/68 (die Verordnung Nr. 1134/68 enthält die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 653/68) enthaltenen Grundsätze verstoße, deren Anwendung im vorliegenden Fall geboten sei. Nach diesen Grundsätzen dürften die betroffenen Personen, die eine vorherige Festsetzung herbeigeführt hätten, nicht geschädigt werden. Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 878/77 sei Ausdruck dieser Erwägungen: „*Vor* dem Zeitpunkt der Anwendung des neuen Umrechnungskurses kann beschlossen werden, daß dieser Nachteil durch eine geeignete Maßnahme ausgeglichen wird . . .".

Aufgrund dieser Bestimmung habe die Kommission am 29. April 1977 die spezielle, für den Zuckersektor getroffene Regelung in Artikel 2 der Verordnung Nr. 937/77 erlassen und als Entschädigung einen Betrag von 2,33 DM festgesetzt.

Da der Zeitpunkt der Anwendung des neuen Umrechnungskurses der 1. Juli 1977 gewesen sei, folge aus Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 878/77, daß der Kommission im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 1583/77, dem 14. Juli 1977, jegliche Rechtsgrundlage gefehlt habe, um den Ausgleichsbetrag erneut festzusetzen.

Die neue Festsetzung sei aber auch deshalb rechtswidrig, weil die Lizenzinhaber auf dem Zuckersektor gegenüber Lizenzinhabern anderer Agrarbereiche viel stärker betroffen seien. Diese hätten die Wahl, das von der Lizenz betroffene Geschäft durchzuführen oder von ihrem Annullierungsrecht Gebrauch zu machen. Da ein solches Wahlrecht den Lizenzinhabern auf dem Zuckersektor genommen sei, hätte diesen der zu erwartende Nachteil ausgeglichen werden müssen, wie es im Jahre 1976 geschehen sei. Ebenso hätte man im Jahre 1977 vorgehen müssen.

Die *Beklagte* stellt zunächst klar, daß die Regelung der Ausgleichsbeträge auf den Begriff des *Nachteils* gegründet sei, dem sich die betroffenen Handelskreise im Hinblick auf die Anwendung der neuen repräsentativen Umrechnungskurse nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 878/77 ausgesetzt sehen könnten (S. 3 bis 6 der Klagebeantwortung).

Zu ihrer Befugnis, die angefochtene Verordnung zu erlassen, macht die Beklagte geltend, sie habe Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 878/77 voll respektiert. Durch den Erlaß der Vorschrift des Artikels 2 der Verordnung Nr. 937/77 habe sie über die Ersetzung des Annullierungsrechts durch den Nachteilsausgleich bereits vor dem 1. Juli 1977 entschieden. Die Verordnung Nr. 878/77 schreibe in keiner Weise vor, daß auch der *Betrag* des Ausgleichs vor dem besagten Zeitpunkt festgesetzt werden müsse.

Die *Klägerin* macht geltend, die Kommission habe bei der Berechnung des dem Ausfuhrhändler zu ersetzenden Nachteils einfach die absoluten Ausgleichsbeträge einander gegenübergestellt, als ob die Differenz zwischen diesen Beträgen den Nachteil darstelle. Sie habe nicht berücksichtigt, daß ein Teil des neuen Währungsausgleichsbetrages in jedem Fall nur dazu dienen könne, die Kursabweichung der Deutschen Mark auf die Preiserhöhung auszugleichen, und sie habe diesen Teil des Währungsausgleichsbetrages 1977/78 in unzulässiger Weise gegen den Nachteilsausgleich für die Aufhebung des Annullierungsrechtes aufgerechnet.

Die Klägerin hält daran fest, daß die Kommission zum Erlaß der angefochtenen Verordnung nicht berechtigt gewesen sei. Es sei nicht verständlich, warum die Änderung des Anpassungsbetrags nicht in Übereinstimmung mit Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 878/77 im Rahmen der Verordnung Nr. 1474/77 vom 30. Juni 1977 vorgenommen worden sei.

In ihrer Gegenerwiderung bemerkt die *Beklagte,* zwischen ihr und der Klägerin bestehe ein fundamentaler Unterschied hinsichtlich dessen, was als Nachteilsausgleich gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 878/77 zu betrachten sei.

Nach Auffassung der Kommission beschränkt sich der Nachteilsausgleich darauf, die Inhaber einer Lizenz mit vorausfixierter Erstattung hinsichtlich der ihnen zu gewährenden Beträge nach dem 1. Juli 1977 vor einer positiven Schlechterstellung zu bewahren. Nach Meinung der Klägerin solle der Nachteilsausgleich auch die Erhöhung des Währungsausgleiches umfassen, die sich aus der Erhöhung des Zuckerpreises hätte ergeben können, also im Grunde eine Erwerbschance.

Zu dem Umstand, daß sie im Vorjahr anders vorgegangen sei, bemerkt die Beklagte, man müsse ihr ein gesetzgeberisches Ermessen dahin gehend einräumen, den Nachteilsausgleich im Sinne des erforderlichen Mindestmaßes zu definieren.

Hinsichtlich Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 878/77 hält die Beklagte daran fest, daß dem Zweck dieser Vorschrift durch den Erlaß der Verordnung Nr. 937/77 Genüge getan worden sei. Ihrer Auffassung nach wußten die Betroffenen nunmehr, daß eine Annullierung der Lizenzen ausgeschlossen gewe-

sen und durch einen Nachteilsausgleich ersetzt worden sei.

Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Die *Klägerin* macht geltend, den Lizenzinhabern entstehe ein Nachteil dadurch, daß die Kommision bei der Festsetzung im Jahre 1977 von ihrem bisherigen Verfahren abgewichen sei. Der den entstehenden Nachteil ausgleichende Entschädigungs- bzw. Anpassungsbetrag sei nämlich geringer festgesetzt worden, als die Lizenzinhaber nach dem im Vorjahr geübten Verfahren und aufgrund des von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Juli 1977 gezeigten Verhaltens hätten erwarten können.

Durch die Kürzung der Ausgleichsbeträge am 14. Juli 1977 habe die Beklagte das berechtigte Vertrauen der Betroffenen in die Fortgeltung der Ausgleichsbeträge für die laufenden Geschäfte oder die bereits ausgestellten Lizenzen außer acht gelassen. Es liege hier eine echte Rückwirkung vor, da diese Lizenzen einen abgeschlossenen Sachverhalt darstellten.

Die *Beklagte* entgegnet, der Ausgleichsanspruch sei nicht rückwirkend geändert worden, sondern nur ex nunc mit Wirkung vom Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1583/77. Diese Verordnung berühre die aus der Lizenz fließenden Rechte des Exporteurs nicht, sie beziehe sich allein auf die Berechnung des Ausgleichs.

Es werde auch kein schutzwürdiges Vertrauen verletzt. Es sei erkennbar gewesen, daß der mit der Verordnung Nr. 937/77 zunächst festgesetzte Betrag zu einer „Überkompensation" in Höhe von DM 0,46 habe führen müssen. Die betreffenden Exporteure hätten daher zumindest mit der Möglichkeit einer späteren Korrektur rechnen müssen. Da die Regelung des Nachteilsausgleichs die besonderen Umstände des jeweiligen Wirtschaftsjahres berücksichtigen müsse, sei der einfache Vergleich des Wirtschaftsjahres 1977/78 mit der Situation des Vorjahres von vornherein erschwert.

Die *Klägerin* bleibt in der Erwiderung bei ihrem Standpunkt, entgegen der von der Kommission vertretenen Ansicht stellten die bereits erteilten Lizenzen eine feststehende Zahl abgeschlossener Sachverhalte dar, so daß jede Änderung gerade im Hinblick auf den Anpassungsbetrag echte Rückwirkung habe.

Da der als „Entschädigung" bezeichnete Betrag gerade als Ausgleich für die Versagung des Annullierungsrechts gewährt und festgesetzt worden sei, habe die Klägerin einen Rechtsanspruch auf den Anpassungsbetrag in der Höhe erworben, auf die er vor dem 1. Juli 1977 festgesetzt worden sei.

Die *Beklagte* macht geltend, die Klägerin habe die Berechnung der Kommission im einzelnen sehr wohl nachprüfen können. Es fehle daher bereits an der primären Voraussetzung für die Gewährung des Vertrauensschutzes, nämlich an einem tatsächlich vorhandenen Vertrauen bei der Klägerin. Die Beklagte hält daran fest, daß es auch an den weiteren Voraussetzungen für eine Berufung auf diesen Rechtsgrundsatz fehle, vor allem an einem schutzwürdigen Vertrauen sowie an einem echten Verlust, der aufgrund dieses Vertrauens hätte eintreten können.

Hilfsantrag

Die *Klägerin* verweist auf ihr Vorbringen zum Aufhebungsantrag.

Die *Beklagte* macht geltend, der Klägerin sei kein eigentlicher Schaden entstanden.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 7. März 1978 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 12. April 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Klägerin beantragt mit am 15. September 1977 eingereichter Klageschrift die Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1583/77 der Kommission vom 14. Juli 1977 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 937/77 hinsichtlich des aufgrund bestimmter Ausschreibungen ausgeführten Zuckers (ABl. L 175, S. 17), hilfsweise die Feststellung, daß die Kommission für den Schaden haftet, den die Klägerin aufgrund dieser Verordnung angeblich erlitten hat.

2 Der Rechtsstreit bezieht sich auf die Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen über die Auswirkungen der Änderungen des Wertes der Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik, soweit es um Ausfuhrlizenzen mit vorheriger Festsetzung der zu zahlenden oder zu erstattenden Beträge geht.

3 Die Verordnung 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, die im voraus für ein Geschäft oder ein Teilgeschäft festgesetzt worden sind, das nach dieser Änderung durchzuführen ist, entsprechend dem neuen Paritätsverhältnis angepaßt werden. Unterabsatz 2 dieses Absatzes bestimmt indessen: „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."

4 Die Verordnung Nr. 557/76 des Rates vom 15. März 1976 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse, mit der die Verordnung (EWG) Nr. 475/75 aufgehoben wird (ABl. L 67, S. 1), erklärte zwar die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1134/68 für anwendbar, enthielt aber in ihrem Artikel 5 Absatz 2 folgende Einschränkung: „Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 ist jedoch nur anwendbar, wenn die Einführung der neuen repräsentativen Umrechnungskurse dem Betroffenen einen Nachteil bringt." Außerdem wurde durch die Verordnung Nr. 1451/76 des Rates vom 22. Juni 1976 zur Änderung der

Verordnung (EWG) Nr. 557/76 ... (ABl. L 163, S. 5), in der Erwägung, daß, wenn die erwähnten Annullierungsansprüche in großem Umfang geltend gemacht werden, „dies unter Umständen die ordnungsgemäße Gemeinschaftsverwaltung eines bestimmten landwirtschaftlichen Marktes ernstlich behindern [könnte und es] daher wünschenswert [erscheint] vorzusehen, daß dieser Anspruch durch einen Anspruch auf Ausgleich für den erlittenen Nachteil ersetzt werden kann", dem Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 557/76 folgender neuer Unterabsatz hinzugefügt: „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."

5 Aufgrund von Artikel 5 der Verordnung Nr. 557/76 in der zitierten Fassung sah die Kommission mit ihrer Verordnung Nr. 1579/76 vom 30. Juni 1976 über besondere Durchführungsbestimmungen auf dem Zuckersektor ... (ABl. L 172, S. 59) vor, daß der in diesem Artikel genannte Ausgleich für die Mengen Weißzucker gewährt wird, für welche die Ausfuhrzollförmlichkeiten ab 1. Juli 1976 erfüllt wurden und für die vor dem 15. März 1976 eine Ausfuhrlizenz erteilt worden ist, wobei der Ausgleichsbetrag für die betreffenden Mitgliedstaaten in einem Anhang festgesetzt wurde.

6 Die angeführten Bestimmungen der Verordnungen Nr. 557/76 und Nr. 1451/76 des Rates wurden durch Artikel 4 der Verordnung Nr. 878/77 des Rates vom 26. April 1977 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. L 106, S. 27) ersetzt; dieser Artikel lautet wie folgt:

„(1) Die für die Änderung des Verhältnisses zwischen der Währungsparität eines Mitgliedstaats und dem Wert der Rechnungseinheit vorgesehenen Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 finden Anwendung.

(2) Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 ist jedoch nur anwendbar, wenn die Anwendung der neuen repräsentativen Umrechnungskurse dem Betroffenen einen Nachteil bringt.

Vor dem Zeitpunkt der Anwendung des neuen Umrechnungskurses kann beschlossen werden, daß dieser Nachteil durch eine geeignete Maßnahme ausgeglichen wird. In dem Fall kann die Annullierung der Vorausfestsetzung und der Lizenz oder des Titels, der sie bescheinigt, nicht vorgenommen werden."

Aufgrund dieser Vorschrift bestimmte die Verordnung Nr. 937/77 der Kommission vom 29. April 1977 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 878/77 ... (ABl. L 110, S. 1) in ihrer durch die Verordnung Nr. 1372/77 der Kommission vom 24. Juni 1977 (ABl. L 156, S. 33) geänderten Fassung in Artikel 2:

„(1) Die Entschädigung gemäß Artikel 4 Absatz 2 zweiter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 878/77 wird für die Mengen Weißzucker gewährt, für die die Ausfuhrzollförmlichkeiten nach dem 1. Juli 1977 gemäß den Ausfuhrlizenzen erledigt werden, welche aufgrund der Teilausschreibungen ausgestellt wurden, die gemäß den Verordnungen (EWG) Nr. 2101/75 und Nr. 2732/76 vor dem 26. April 1977 stattgefunden haben.

Die Entschädigung ist in Anhang I für den betreffenden Mitgliedstaat festgesetzt.

(2) Für Ausfuhrlizenzen gemäß Absatz 1 kann das Recht auf Annullierung gemäß Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 nicht in Anspruch genommen werden."

In Anhang I, auf den dieser Text verweist, war der je 100 kg Weißzucker zu gewährende Ausgleich für Deutschland auf 2,33 DM festgesetzt.

7 Diese Regelung wurde durch die Verordnung Nr. 1583/77 — den mit der vorliegenden Klage angefochtenen Rechtsakt — geändert, die mit der Begründung, daß „ab 1. Juli 1977 ... im Zuckersektor die Ausgleichsbeträge unter Zugrundelegung des Interventionspreises berechnet [werden], der um den Betrag der Abgabe erhöht wird, die im Rahmen des Lagerkostenausgleichs auf den in der Gemeinschaft erzeugten Zucker erhoben wird [, und daß] infolge dieser neuen Berechnungsweise ... der in Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 937/77 festgesetzte Ausgleichsbetrag geändert werden [muß]", in ihrem Artikel 1 den Ausgleichsbetrag von 2,33 DM durch den Betrag von 1,87 DM ersetzte.

8 Die Klägerin besaß seinerzeit eine große Anzahl von Ausfuhrlizenzen, die sie im Falle der Ausfuhr zu der erwähnten Entschädigung berechtigten. Da sie für die nach dem 15. Juli 1977, dem Tag des Inkrafttretens der angefochtenen Verordnung, getätigten Ausfuhren eine Entschädigung erhielt, die nicht zum Satz von 2,33 DM, sondern nur zum Satz von 1,87 DM je 100 kg Weißzucker berechnet war, meint sie, durch die mit der angefochtenen Verordnung erfolgte Änderung unmittelbar und individuell betroffen zu sein. Sie ist der Ansicht, diese Verordnung verletze die in der Verordnung

Nr. 653/68 des Rates vom 30. Mai 1968 über die Bedingungen für die Änderung des Wertes der Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik (ABl. L 123, S. 4) sowie in der Verordnung Nr. 1134/68 enthaltenen Grundsätze. Außerdem stelle die mit der angefochtenen Verordnung vorgenommene Änderung einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes dar und sei deshalb rechtswidrig.

Zur Zulässigkeit

9 Die Zulässigkeit der Klage wird von der Kommission nicht bestritten. Tatsächlich stellte bereits der geänderte Artikel 2 der Verordnung Nr. 937/77 eine anfechtbare Handlung im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages dar, weil er die Inhaber von Ausfuhrlizenzen, welche aufgrund der Teilausschreibungen ausgestellt wurden, die vor dem 26. April 1977 stattgefunden hatten, unmittelbar und individuell betraf. Da der letztgenannte Zeitpunkt vor dem des Erlasses der Verordnung Nr. 937/77 lag, waren die natürlichen und juristischen Personen, auf die sich die Vorschrift bezog, aufgrund der Maßnahmen zur Durchführung der Regelung über die Ausfuhr von Weißzucker bestimmbar. Diese Vorschrift stellte deshalb, obgleich sie in einer Verordnung enthalten war, ihrem Gehalt nach eine Entscheidung dar, welche die Inhaber der Ausfuhrlizenzen — wie die Klägerin — ebenso unmittelbar und individuell betraf wie einen Adressaten der Entscheidung. Diese Erwägungen gelten erst recht für die angefochtene Verordnung, soweit sie die Verordnung Nr. 937/77 abgeändert hat.

10 Die Klage ist somit zulässig.

Zum Verstoß gegen die grundlegenden Agrarbestimmungen

11 Das allgemeine System zur Regelung der sich aus den Änderungen der Umrechnungskurse ergebenden Folgen, wie es mit den Grundverordnungen, d. h. der Verordnung Nr. 653/68 des Rates vom 30. Mai 1968 über die Bedingungen für die Änderung des Wertes der Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik (ABl. L 123, S. 4) und der Verordnung Nr. 1134/68 zur Festsetzung der Durchführungsvorschriften zu dieser Verordnung, errichtet wurde, sieht zwar allgemein vor, daß bei einer Änderung der Paritäten der nationalen Währungen gegenüber der Rechnungseinheit die Inhaber von Einfuhr- oder Ausfuhrlizenzen und vergleichbaren Titeln mit Vorausfestsetzung deren Annullierung beantragen können. Die Verordnungen Nr. 557/76 und Nr. 878/77 haben dieses Recht jedoch eingeschränkt, indem sie es auf die Fälle begrenzten, in denen „die Anwendung der neuen repräsentativen Umrechnungskurse dem Betroffenen einen Nachteil bringt", womit sie

reine Spekulationsgeschäfte ausschalteten, die eine ordnungsgemäße Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik beeinträchtigen konnten. Das in dieser Weise näher bestimmte System läßt aber den Wirtschaftsteilnehmern die Freiheit, individuell zu entscheiden, ob es in ihrem Interesse liegt, die Abmachungen, die zu einer Vorausfestsetzung geführt haben, aufrechtzuerhalten oder aber annullieren zu lassen.

12 Das Vorbringen der Klägerin läuft auf die These hinaus, daß im Falle des Weißzuckers die mit der Verordnung Nr. 1451/76 geschaffene Möglichkeit, das Recht der Wirtschaftsteilnehmer auf Annullierung der Lizenzen durch das Recht der Gemeinschaft zu ersetzen, die Betroffenen für den erlittenen Nachteil durch Zahlung eines angemessenen Ausgleichs zu entschädigen, selbst einen Nachteil für die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer darstelle. Sie ist der Ansicht, dieser letztgenannte Nachteil müsse ebenso wie der sich gerade aus der Änderung des Umrechnungskurses ergebende Nachteil ausgeglichen werden. Die Kommission habe dies übrigens im Zuckerwirtschaftsjahr 1976/77 auch so aufgefaßt, denn sie habe mit ihrer Verordnung Nr. 1576/76 einen Ausgleichsbetrag festgesetzt, der nicht nur den Auswirkungen des Umrechnungskurses Rechnung getragen habe, sondern auch denen der Änderungen des Interventionspreises für das neue Zuckerwirtschaftsjahr.

13 Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden, denn das System von Ausgleichsmaßnahmen ist nicht bereits in sich weniger günstig für die Betroffenen als das des Annullierungsrechts. Zwar kann sich im konkreten Fall eines der beiden Systeme als vorteilhafter für den Betroffenen erweisen; doch bietet im allgemeinen jedes von ihnen Vor- und Nachteile für den Wirtschaftsteilnehmer, die einander gleichwertig sind, indem das eine zwar die eingegangenen Verbindlichkeiten aufrechterhält, aber den aus der Änderung des Umrechnungskurses erwachsenden Nachteil ausgleicht, und das andere zwar die Risiken dieser Änderung dem Wirtschaftsteilnehmer aufbürdet, ihm aber auch die Möglichkeit gibt, angesichts dieser Risiken auf das beabsichtigte Geschäft zu verzichten. In diesem Zusammenhang ist klarzustellen, daß Artikel 5 der Verordnung Nr. 557/76 und Artikel 4 der Verordnung Nr. 878/77 die Annullierung nur erlauben, wenn das Geschäft, das Gegenstand einer Vorausfestsetzung war, dem Betroffenen wegen der Anwendung der neuen repräsentativen Umrechnungskurse einen Nachteil bringt, die Annullierung aber nicht erlaubt ist, wenn das Geschäft aus anderen Gründen, zum Beispiel bei einer Änderung der Preise — insbesondere des Interventionspreises —, unvorteilhaft geworden ist. Es ist demnach sachgerecht, daß nur der Nachteil ausgeglichen wird, der sich aus der Änderung des Umrechnungskurses ergibt; sollte die Kommission in ihrer Verordnung Nr. 1576/76 einen großzügigeren Ausgleich angeordnet haben, so kann das diese Auslegung nicht berühren.

14 Die Rüge des Verstoßes gegen die Verordnungen Nr. 653/68 und Nr. 1134/68 ist somit zurückzuweisen.

15 Die Klägerin beruft sich außerdem auf Artikel 4 Absatz 2 zweiter Unterabsatz der Verordnung Nr. 878/77, wonach die Entscheidung, daß der Nachteil ausgeglichen wird, „vor dem Zeitpunkt der Anwendung des neuen Umrechnungskurses" zu treffen ist; sie will damit die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verordnung, die nach diesem Zeitpunkt erlassen wurde, dartun.

16 Die Entscheidung, „daß dieser Nachteil durch eine geeignete Maßnahme ausgeglichen wird", ist in der Verordnung Nr. 937/77 getroffen worden, und die mit der angefochtenen Verordnung vorgenommene Änderung bezieht sich nicht auf die Anwendung des Ausgleichssystems, sondern nur auf den Ausgleichsbetrag. Die angegriffene Verordnung gilt nur für die Weißzuckermengen, für die die Ausfuhrzollförmlichkeiten nach ihrem Inkrafttreten erledigt werden, und enthält folglich keine rückwirkende Änderung.

17 Dieses Vorbringen kann daher keinen Erfolg haben.

Zum Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

18 Die Klägerin macht ferner geltend, die angefochtene Verordnung stelle einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes dar.

19 Die auf die Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes gestützte Rüge ist im Rahmen einer Klage nach Artikel 173 des Vertrages zulässig, da dieser Grundsatz Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist und ein derartiger Verstoß eine „Verletzung dieses Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm" im Sinne des zitierten Artikels darstellt.

20 Die Rüge ist jedoch nicht begründet, denn der Umstand, daß die Kommission bei früheren Ausfuhren, die den von der Klägerin angeführten vergleichbar waren, den Ausgleich auf einer zwar vorteilhafteren, aber über die Zielsetzung der Verordnungen Nr. 557/76 und Nr. 878/77 hinausgehenden Grundlage berechnet hatte, konnte der Klägerin keinen Anspruch auf Beibehaltung dieser fehlerhaften Berechnungen verschaffen. Die Kommission war vielmehr, sobald die Unrichtigkeit dieser Berechnungen feststand, verpflichtet, diese im finanziellen Interesse der Gemeinschaft und zur Verhinderung von Vorzugsstellungen zu berichtigen.

Zur Schadensersatzklage

21 Die Klägerin beantragt hilfsweise festzustellen, daß die Kommission für den Schaden haftet, der der Klägerin nach ihrem Vorbringen aus der Anwendung der Verordnung Nr. 1583/77 entstanden ist.

22 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, daß die Tätigkeit der Kommission im vorliegenden Fall im Einklang mit der fraglichen Regelung stand und diese Regelung als gültig anzusehen ist. Diese Tätigkeit konnte daher nicht zu Schadensersatzansprüchen führen.

23 Der Antrag ist somit unbegründet und die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

24 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung trägt die unterliegende Partei auf Antrag die Kosten des Verfahrens. Die Klägerin ist mit ihrem Vorbringen unterlegen. Sie ist daher in die Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Mai 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher