SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 9. November 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit am 22. November 1988 in das Register der Kanzlei eingetragenem Beschluß ersucht das Tribunale civile Genua den Gerichtshof um eine Entscheidung über die Gültigkeit von Artikel 20 der Verordnung (EWG) Nr. 49/81 der Kommission [1] und Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 57/81 der Kommission [2], soweit diese Bestimmungen vorsehen, daß die genannten Verordnungen, die im — erst am 23. Januar 1981 vertriebenen — *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 1. Januar 1981 veröffentlicht worden waren, rückwirkend zum 1. Januar 1981 in Kraft treten.

2. Die Vorkommnisse, die der im Ausgangsrechtsstreit erhobenen Klage zugrunde liegen, haben sich in der Zeit zwischen Ende 1980 und Anfang 1981 abgespielt; 1981 ist die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland zu den Europäischen Gemeinschaften [3] (nachstehend: Beitrittsakte) in Kraft getreten.

3. Der rechtliche Rahmen: Artikel 41 Absatz 1, der zu dem den freien Warenverkehr betreffenden Titel II des Vierten Teils der Beitrittsakte gehört, sah vor, daß die Kommission die Methoden der Zusammenarbeit regelt, durch die die Abschaffung der Zölle und der Abgaben gleicher Wirkung sowie der mengenmäßigen Beschränkungen und der Maßnahmen gleicher Wirkung bei den Waren, die die hierfür erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, vom 1. Januar 1981 — dem Datum des Inkrafttretens der Beitrittsakte — an gewährleistet werden sollte.

Am 12. September 1980 verpflichtete sich die Kommission, am 1. Januar 1981 eine Reihe von auf Artikel 41 der Beitrittsakte gestützten Verordnungen zu erlassen.

Um den Text der Entwürfe dieser Verordnungen den innerstaatlichen Behörden und den Wirtschaftsteilnehmern zur Kenntnis zu bringen, veröffentlichte sie sie im Amtsblatt vom 6. Oktober 1980 [4].

Der erste dieser Texte wurde später zur Verordnung Nr. 49/81 über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs zwischen Griechenland und den übrigen Mitgliedstaaten während der Übergangszeit.

Artikel 1 dieser Verordnung sah in Verbindung mit deren Artikel 18 vor, daß Waren, für die eine Warenverkehrsbescheinigung AG 1 oder AG 3 ausgestellt worden war und die sich am 1. Januar 1981 auf dem Transport, in der vorübergehenden Verwahrung, in einem Zollager oder in einer Freizone befanden, in den Genuß der in der Beitrittsakte vorgesehenen Regelung kommen sollten, der zufolge die Zölle und die Abgaben gleicher Wirkung zu beseitigen waren. Es ist nützlich, daran zu erinnern, daß es sich bei den Bescheinigungen AG 1 und AG 3 um diejenigen Urkunden handelte, deren Besitz Voraussetzung dafür

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 4, S. 1.

2 — ABl. L 4, S. 43.

3 — ABl. L 291 vom 19.11.1979, S. 17.

4 — ABl. C 259, S. 1.

war, daß die Beteiligten in den Genuß der Vorteile aus diesem Abkommen gelangen konnten.

Gemäß ihrem Artikel 20 ist die Verordnung Nr. 49/81 am 1. Januar 1981 in Kraft getreten.

Im übrigen ist nicht bestritten, daß das Amtsblatt L 4 vom 1. Januar 1981, in dem die Verordnung veröffentlicht worden war, beim Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften erst am 23. Januar verfügbar war.

4. Artikel 73 Absatz 1 der Beitrittsakte, der Bestandteil des der Landwirtschaft gewidmeten Titels IV des Zweiten Teils der Beitrittsakte ist, lautet wie folgt:

„Sind Übergangsmaßnahmen notwendig, um die Überleitung von der in Griechenland bestehenden Regelung zu der Regelung zu erleichtern, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation nach Maßgabe dieses Titels ergibt, insbesondere wenn die Anwendung der neuen Regelung zum vorgesehenen Zeitpunkt bei bestimmten Erzeugnissen erhebliche Schwierigkeiten verursacht, so werden diese Maßnahmen nach dem Verfahren des Artikels 38 der Verordnung Nr. 136/66/EWG oder der entsprechenden Artikel der anderen Verordnungen über gemeinsame Agrarmarktorganisationen getroffen. Diese Maßnahmen können während eines Zeitraums, der am 31. Dezember 1982 endet, getroffen werden; ihre Anwendbarkeit ist auf diese Frist begrenzt."

Zum besseren Verständnis des Ziels der Verordnung Nr. 57/81, die aufgrund dieses Artikels erlassen wurde, empfiehlt es sich, in aller Kürze die rechtlichen und wirtschaftlichen Zusammenhänge in Erinnerung zu rufen, in die sich der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen Griechenland und der Gemeinschaft während des vor dem Beitritt liegenden Zeitraums einfügte.

Vor dem Beitritt unterlagen die griechischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse, darunter Olivenöl, bei ihrer Einfuhr in die Gemeinschaft der Regelung des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und Griechenland. Diese Regelung war durch die Anwendung von Abschöpfungen gekennzeichnet.

Die aus Griechenland ausgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse kamen nämlich in diesem Land in den Genuß von Ausfuhrerstattungen oder anderen Vorteilen, so denjenigen, die sich, wie im Falle des Olivenöls, aus Verkäufen von Interventionsbeständen zu niedrigen Preisen ergaben.

Vom Zeitpunkt des Beitritts an waren die Einfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Griechenland in die Gemeinschaft während der Übergangszeit nicht mehr Abschöpfungen unterworfen, sondern den in Artikel 61 Absatz 1 der Beitrittsakte vorgesehenen „Beitritts"-Ausgleichsbeträgen.

Die Kommission war jedoch der Ansicht, daß es nicht gerecht wäre, auf die vor dem Beitritt aus Griechenland ausgeführten, aber danach in die Gemeinschaft eingeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die sich aus dem Beitritt ergebenden günstigeren Bestimmungen anzuwenden. Damit wäre den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern in der Tat ein ungerechtfertigter doppelter Vorteil zugute gekommen, nämlich einerseits die „Prämie" für die Ausfuhr aus Griechenland und andererseits der Wegfall der Abschöpfung.

Die Kommission erließ daher die Verordnung Nr. 57/81 über Übergangsmaßnahmen für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen infolge des Beitritts Griechenlands. Nach Artikel 2 dieser Verordnung findet auf landwirtschaftliche Erzeugnisse,

die vor dem 1. Januar 1981 aus Griechenland ausgeführt und danach in die Neunergemeinschaft eingeführt worden waren, abweichend von den Bestimmungen der Verordnung Nr. 49/81 die für den Handel zwischen der Neunergemeinschaft und Griechenland am 31. Dezember 1980 geltende Regelung Anwendung, wenn die Erzeugnisse von einer Warenverkehrsbescheinigung AG 1 oder AG 3 begleitet sind; mit anderen Worten, es gilt insoweit die Regelung des Assoziierungsabkommens.

Die zuletzt genannte Verordnung, die gemäß ihrem Artikel 6 am 1. Januar 1981 in Kraft treten sollte, wurde ebenfalls im Amtsblatt L 4 vom 1. Januar veröffentlicht, das, wie dargelegt, erst am darauffolgenden 23. Januar verfügbar wurde.

Der Erlaß der in Rede stehenden Verordnung war jedoch den Wirtschaftsteilnehmern nicht unmittelbar im voraus angekündigt worden; vielmehr hatte sich die Kommission darauf beschränkt, den Entwurf der Verordnung den Zollbehörden der Mitgliedstaaten am 23. Dezember 1980 mit Fernschreiben mitzuteilen.

5. Der Sachverhalt: Die Società agricola fattoria alimentare SpA (nachstehend: SAFA) hatte vor dem 31. Dezember 1980 mehrere Posten Olivenöl aus Griechenland ausgeführt und in ein Zollager in Genua verbracht. Am 2. Januar 1981, also am Tag nach dem Inkrafttreten der Beitrittsakte, überführte sie dieses Olivenöl in den freien Verkehr. Die italienischen Zollbehörden forderten gemäß der Verordnung Nr. 57/81 die Zahlung der am 31. Dezember 1980 geltenden Abschöpfungen. Die SAFA klagte daraufhin gegen die Finanzverwaltung vor dem Tribunale civile Genua auf Erstattung des gezahlten Betrags, wobei sie die Ungültigkeit der genannten Verordnung geltend machte und im übrigen verlangte, daß die Verordnung Nr. 49/81 auf sie angewendet werde.

Der SAFA zufolge konnte nämlich die Verordnung Nr. 57/81, die im Amtsblatt vom 1. Januar 1981 veröffentlicht worden war und erst am darauffolgenden 23. Januar tatsächlich verfügbar wurde, nicht rückwirkend zum 1. Januar angewendet werden.

6. Um den Rechtsstreit entscheiden zu können, hält es das genuesische Gericht für erforderlich, dem Gerichtshof zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen; die erste betrifft die Gültigkeit von Artikel 6 der Verordnung Nr. 57/81, soweit er der Verordnung rückwirkende Kraft zum 1. Januar 1981 verleiht, während es bei der zweiten — die für den Fall gestellt wird, daß der Gerichtshof die Ungültigkeit des genannten Artikels feststellt — um die Gültigkeit von Artikel 20 der Verordnung Nr. 49/81 geht, soweit er diese Verordnung rückwirkend zum 1. Januar 1981 in Kraft setzt.

7. Da das vorlegende Gericht die Frage nach der Rechtmäßigkeit der rückwirkenden Anwendung der Verordnung Nr. 49/81 nur für den Fall gestellt hat, daß der Gerichtshof die Ungültigkeit von Artikel 6 der Verordnung Nr. 57/81 feststellt, werde ich meine Untersuchung zunächst auf diesen zweiten Punkt konzentrieren.

Vorweg bemerke ich hierzu, daß das vorlegende Gericht zu Recht von einer Rückwirkung der Verordnung Nr. 57/81 zum 1. Januar 1981 spricht, da erwiesen ist, daß die Ausgabe des Amtsblatts, in der diese Verordnung veröffentlicht worden war, erst am 23. Januar 1981 verfügbar war.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich nämlich, daß, falls der Nachweis erbracht wird, daß das Datum, das die betreffende Ausgabe des Amtsblatts trägt, nicht dem Datum entspricht, an dem die Ausgabe tatsächlich verfügbar war, das tatsächliche Veröffentlichungsdatum maßgebend ist[5].

5 — Siehe die Urteile vom 25. Januar 1979 in den Rechtssachen 98/78, Racke, Slg. 1979, 69, Randnr. 15, und 99/78, Dekker, Slg. 1979, 101, Randnr. 3.

Der Gerichtshof hat ferner entschieden, daß es der Grundsatz der Rechtssicherheit zwar im allgemeinen verbietet, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen, daß dies aber ausnahmsweise dann anders sein kann, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist[6].

8. Hiernach ist zu prüfen, ob die beiden genannten Voraussetzungen vorliegend erfüllt sind.

Was die erste von ihnen betrifft, scheint mir aus der Prüfung des allgemeinen Zusammenhangs, in den sich die streitige Verordnung einfügt, mit hinreichender Klarheit hervorzugehen, daß das von ihr angestrebte Ergebnis darin bestand, eine Lücke im System zu schließen und zu verhindern, daß bestimmte Importeure aus dieser Situation einen ungerechtfertigten Vorteil ziehen konnten, der sie im Verhältnis zu anderen Wirtschaftsteilnehmern begünstigt hätte.

Mit Rücksicht auf das angestrebte Ziel war es unerläßlich, den Beginn der Geltung der in Rede stehenden Bestimmungen in jedem Fall auf den 1. Januar 1981 festzusetzen, und zwar ungeachtet der auf praktische Schwierigkeiten (große Anzahl von jährlich fälligen, periodisch wiederkehrenden Regelungen, die innerhalb einer knappen Zeitspanne zu veröffentlichen waren und zu denen zahlreiche durch den Beitritt Griechenlands notwendig gewordene Rechtsvorschriften hinzukamen) zurückzuführenden Verzögerung, die bei der Veröffentlichung der Verordnung eingetreten war.

In der Tat war es nur auf diese Weise möglich, die Kontinuität der geltenden Regelung zu sichern und zugleich etwaige Spekulationen zu verhindern.

Wie die Kommission zu Recht hervorgehoben hat, handelte es sich vorliegend darum, ein heikles Übergangsproblem zu regeln, das sich besonders in den ersten auf den Beitritt folgenden Tagen stark zugespitzt hatte. Wären die streitigen Bestimmungen nicht vom 1. Januar 1981 an anwendbar gewesen, so hätten sie praktisch ihren Sinn verloren.

Außerdem sei daran erinnert, daß die streitige Verordnung auf die Beitrittsakte gestützt war und deshalb erst nach deren Inkrafttreten erlassen werden konnte, d. h. am 1. Januar 1981.

9. Zur Frage der Beachtung des berechtigten Vertrauens der einzelnen möchte ich von vornherein feststellen, daß dieser Grundsatz meines Erachtens durch die rückwirkende Anwendung der streitigen Verordnung nicht verletzt wurde.

Aus einer ebenso reichhaltigen wie ausführlichen Rechtsprechung geht in der Tat hervor, daß ein schutzwürdiges berechtigtes Vertrauen etwas völlig anderes ist als irgendeine Erwartung oder Hoffnung des Betroffenen[7].

Ein Verstoß gegen diesen Grundsatz liegt nur vor, wenn die Rechtsordnung plötzlich und unerwartet, also in der Weise geändert wird, daß gerade das Vertrauen des einzel-

6 — Siehe die Urteile vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 224/82, Meiko-Konservenfabrik, Slg. 1983, 2539, Randnr. 12; vom 30. September 1982 in der Rechtssache 114/81, Tunnel Refineries, Slg. 1982, 3189, Randnr. 4; vom 30. September 1982 in der Rechtssache 110/81, Roquette Frères, Slg. 1982, 3159, Randnr. 5; vom 30. September 1982 in der Rechtssache 108/81, Amylum, Slg. 1982, 3107, Randnr. 4; vom 19. Mai 1982 in der Rechtssache 84/81, Stample Dairy Products, Slg. 1982, 1763, Randnr. 12; vom 12. November 1981 in den verbundenen Rechtssachen 212/80 und 217/80, Salumi, Slg. 1981, 2735, Randnr. 10; siehe schließlich die Randnrn. 8 bzw. 20 der Urteile in den Rechtssachen 99/78 und 98/78.

7 — Siehe insbesondere die Urteile vom 28. Oktober 1982 in der Rechtssache 52/81, Faust, Slg. 1982, 3745, Randnr. 27; vom 15. Juli 1982 in der Rechtssache 245/81, Edeka, Slg. 1982, 2745, Randnr. 27; vom 13. Juni 1978 in der Rechtssache 146/77, British Beef Company, Slg. 1978, 1347, Randnr. 13; vom 1. Februar 1978 in der Rechtssache 78/77, Lührs, Slg. 1978, 169, Randnr. 6; vom 8. Juni 1977 in der Rechtssache 97/76, Merkur, Slg. 1977, 1063, Randnr. 9; schließlich Randnr. 15 des Urteils in der Rechtssache 84/81, a. a. O.

nen und sein Anspruch darauf, sich in einem berechenbaren rechtlichen Rahmen bewegen zu können, verletzt wird.

Die behördliche Maßnahme muß, um ein von Generalanwalt Mayras verwendetes treffendes Bild aufzugreifen, wie ein „Blitz aus heiterem Himmel" kommen [8].

Es kann mit anderen Worten kein berechtigtes Vertrauen darauf geben, daß die Gemeinschaftsorgane eine bestimmte Regelung — sei es auch rückwirkend, wenn dies nötig ist — nicht ändern, wenn die Möglichkeit einer Änderung der geltenden Normen für einen verständigen Wirtschaftsteilnehmer vernünftigerweise vorhersehbar ist.

Was ich nun aber vorhin bezüglich des wirtschaftlichen und rechtlichen Zusammenhangs gesagt habe, in den sich die Verordnung Nr. 57/81 einfügt, scheint mir hinreichend darzutun, daß die getroffene Maßnahme keineswegs unvorhersehbar war, sondern im Gegenteil völlig der Logik des Systems entsprach, ja notwendig war, um die korrekte Abwicklung der Handelsgeschäfte zu gewährleisten.

Ein verständiger Wirtschaftsteilnehmer müßte zwangsläufig eine Situation zumindest als eigenartig empfinden, die es ihm gestattet hätte, ein Erzeugnis zu besonders vorteilhaften Bedingungen zu erwerben, wie denjenigen, die vor dem Beitritt in Griechenland gegeben waren, und es dann im Rahmen der in der Beitrittsakte vorgesehenen günstigen Regelung abschöpfungsfrei in die Gemeinschaft einzuführen. Dies gilt zumal im Sektor der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, in dem die öffentlichen Interventionsmaßnahmen von besonderer Bedeutung für die Preisbildung sind und wo ein freier Warenverkehr nicht ohne eine allgemeinere Harmonisierung dieser Maßnahmen stattfinden kann.

Die SAFA konnte also nicht mit gutem Grund annehmen, daß die Gemeinschaftsorgane sich nicht veranlaßt sehen würden, Maßnahmen, unter Umständen sogar mit rückwirkender Kraft, zu treffen, um eine anomale Situation zu beseitigen, die es der Firma gestattet hätte, einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen, und die gleichzeitig die korrekte Abwicklung der Handelsgeschäfte verfälscht hätte.

10. Meines Erachtens konnte selbst der zuvor angekündigte Erlaß der Verordnung Nr. 49/81 über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs zwischen Griechenland und den übrigen Mitgliedstaaten während der Übergangszeit, die auf Artikel 41 der Beitrittsakte gestützt war und allgemeine Geltung hatte, kein berechtigtes Vertrauen des einzelnen darauf begründen, daß die Kommission keine spezifischen, durch besondere wirtschaftliche Umstände gerechtfertigten und auf andere Bestimmungen der Beitrittsakte gestützten Maßnahmen treffen würde.

Gewiß läßt sich nicht ausschließen, daß die SAFA die Hoffnung hegte, die Regelung, die sich aus mancherlei Gründen für Anfang Januar abzuzeichnen schien, werde bestehen bleiben und nicht rückwirkend geändert werden. Ich glaube jedoch nicht, daß die Hoffnung auf eine Unachtsamkeit oder Untätigkeit der Kommission im Rechtssinne ein schutzwürdiges berechtigtes Vertrauen begründen kann.

11. Was schließlich den Antrag der SAFA betrifft, der Gerichtshof möge hilfsweise über die Rückerstattung der Abschöpfungen nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die

8 — Siehe die Schlußanträge zum Urteil vom 26. Januar 1978 in den verbundenen Rechtssachen 44/77 bis 51/77, Slg. 1978, 57, 91.

Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben[9] entscheiden, so genügt es, auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu verweisen, wonach es nach der in Artikel 177 EWG-Vertrag für das Vorabentscheidungsverfahren festgelegten Zuständigkeitsverteilung ausschließlich Sache des vorlegenden Gerichts ist, den Gegenstand der Fragen zu bestimmen, die es dem Gerichtshof zu unterbreiten gedenkt. Dieser kann somit nicht auf Antrag einer Partei des Ausgangsrechtsstreits Fragen prüfen, die ihm das vorlegende Gericht nicht gestellt hat[10].

12. Im Ergebnis schlage ich nach alledem dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage des Tribunale Genua dahin zu beantworten, daß die Prüfung der gestellten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Artikel 6 der Verordnung Nr. 57/81 beeinträchtigen könnte, soweit er dieser Verordnung rückwirkende Kraft zum 1. Januar 1981 beilegt.

9 — ABl. L 175, S. 1.

10 — Urteile vom 14. November 1985 in der Rechtssache 299/84, Neumann, Slg. 1985, 3663, Randnr. 12, und vom 3. Oktober 1985 in der Rechtssache 311/84, CBEM, Slg. 1985, 3261, Randnr. 10.