URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 8. JUNI 1977 [1]

Merkur Außenhandel GmbH & Co. KG gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Ausgleichsbeträge"

Rechtssache 97/76

Leitsätze

Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisation — Währungsmaßnahmen — Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen — Störungen — Ausgleichsbeträge — Abschaffung oder Änderung — Schaden der Unternehmer — Haftung der Kommission — Voraussetzungen

Die Haftung der Gemeinschaft für den etwaigen Schaden der Unternehmer aufgrund von Rechtsetzungsakten zur Regelung des Systems der Ausgleichsbeträge ist nur begründet, wenn die Kommission, ohne daß ein zwingendes entgegenstehendes Interesse des Gemeinwohls sie dazu veranlaßt, die Ausgleichsbeträge auf einem bestimmten Gebiet mit sofortiger Wirkung und ohne vorherige Ankündigung abschafft oder ändert, ohne ausreichende Übergangsmaßnahmen zu treffen, und wenn ferner die Abschaffung oder Änderung dieser Beträge für einen umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer nicht vorhersehbar war.

In der Rechtssache 97/76

MERKUR AUSSENHANDEL GMBH & CO. KG, Hamburg, vertreten durch ihre persönlich haftende Gesellschafterin, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Klaus Landry, zugelassen in Hamburg, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Félicien Jansen, 21, rue Aldringen, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Götz zur Hausen als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

wegen der Verurteilung der Beklagten zu Schadensersatz

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

1. Die Firma „Merkur Außenhandel GmbH & Co." (nachstehend: „Merkur") schloß mit der Firma „Korn- og Foderstof Kompagniet A/S" (nachstehend: „KFK"), Aarhus, am 18. und 27. Februar 1976 sowie mit der Firma „Spurnen Ltd." (nachstehend: „Spurnen"), London, am 25. Februar und 12. April 1976 Verträge über den Verkauf einer Mischung, die 90 % Tapioka und 10 % Melasse enthielt (Klageschrift S. 11). Mit der Firma „Dansk Landbrugs Grovvareselskab" (nachstehend: „DLG"), Axelborg, wurden am 9. März und 20. Mai 1976 das gleiche Erzeugnis betreffende Kaufverträge geschlossen.

Die für die Erfüllung dieser Verträge festgesetzten Lieferfristen liefen je nach Vertrag Ende Juli oder Ende August 1976 ab.

2. Für die in diesen Verträgen erwähnten Mischungen beantragte Merkur mit Schreiben vom 12. März 1976 (Klageschrift, Anlage 8) eine verbindliche Zolltarifauskunft. Diese Auskunft wurde von der Oberfinanzdirektion Hamburg mit Bescheid vom 28. April 1976 erteilt; nach ihr gehören Waren der beschriebenen Art zur Tarifstelle 23.07 B I c 1 des Zolltarifs (Klageschrift, Anlagen 8 und 9).

Nach dem Wortlaut des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) fallen unter die Tarifnummer 23.07 B

— „Futter, melassiert oder gezuckert; andere Zubereitungen der bei der Fütterung verwendeten Art";
— jedoch nicht „Solubles von Fischen oder Meeressäugetieren".

Die Tarifstelle I c 1 gilt insbesondere für Futter mit einem Gehalt an Stärke von mehr als 30 Gewichtshundertteilen, das keine Milcherzeugnisse enthält oder einen Gehalt an Milcherzeugnissen von weniger als 10 Gewichtshundertteilen aufweist.

3. Für die Erzeugnisse der Tarifstelle 23.07 B I c 1 galten seinerzeit Beitritts- und Währungsausgleichsbeträge.

a) Die vor dem 11. Juli 1976 anwendbaren Währungsausgleichsbeträge wurden durch die Verordnung Nr. 572/76 der Kommission vom 15. März 1976 (ABl. 1976, L 68/5) in der Fassung der Verordnung Nr. 1312/76 der Kommission vom 3. Juni 1976 (ABl. 1976, L 148/1) festgesetzt. Für Waren der genannten Tarifstelle gaben die Anhänge I Teil 1 der Verordnungen Nr. 572/76 und 1312/76 an:
- Deutschland betreffend einen Ausgleichsbetrag von 37,01 DM bei Ausfuhren nach Dänemark und in das Vereinigte Königreich;
- das Vereinigte Königreich betreffend einen Ausgleichsbetrag von 10,407 Pfund bei der Einfuhr.

b) Die Kommissionsverordnung Nr. 2006/75 vom 31. Juli 1975 (ABl. L 203/1) setzte die Beitrittsausgleichsbeträge für das Getreidewirtschaftsjahr 1975/76 fest. Zu den von der Klägerin ausgeführten Erzeugnissen sah Anhang C der Verordnung vor:
- im Juni und Juli 1976 einen Betrag von 17,51 RE/t für das Vereinigte Königreich;
- einen Nullbetrag für Dänemark.

4. In der Verordnung Nr. 1497/76 vom 23. Juni 1976 (ABl. 1976, L 167/27) setzte die Kommission unter anderem für Waren der Tarifstelle 23.07 B I c 1 des GZT mit einem Gehalt an Erzeugnissen der Tarifnummer 07.06 des GZT von 50 Gewichtshundertteilen oder mehr die gleichen Beitritts- und Währungsausgleichsbeträge fest wie für die Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A des GZT (Artikel 1). Die Tarifnummer 07.06 betrifft zu Ernährungszwecken verwendete Wurzeln und Knollen „mit hohem Gehalt an Stärke", von denen die meisten unter der Tarifstelle 07.06 A zusammengefaßt sind.

Die Verordnung Nr. 1497/76 trat am 11. Juli 1976 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt belief sich für Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A GZT
- der „Währungs"ausgleichsbetrag auf 0,
- der „Beitritts"ausgleichsbetrag für Ausfuhren ins Vereinigte Königreich auf annähernd ein Viertel des für Waren der Tarifstelle 23.07 B I c 1 geltenden Betrags.

5. Am 22. Juni 1976 erfuhr die Klägerin durch eine Veröffentlichung in der Zeitung „Ernährungsdienst" (Klageschrift, Anlage 10), daß die Kommission beabsichtigte, durch Verordnung Produkte, die über 50 % Tapiokabestandteile enthalten, zolltariflich wie Tapioka einzustufen. Daraufhin wandte sich die Firma Merkur mit Fernschreiben vom 22. Juni 1976 an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit der Bitte, eine längere Übergangsfrist für die beabsichtigte Verordnung anzustreben (Klageschrift, Anlage 11). Da diese jedoch erlassen und im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften am 26. Juni 1976 veröffentlicht wurde, richtete die Firma Merkur am 5. Juli 1976 ein Fernschreiben an die Kommission und bat, die Frist für das Inkrafttreten der Verordnung, die (in Artikel 3) auf den fünfzehnten Tag nach ihrer Veröffentlichung festgesetzt worden war, wenigstens um zehn Tage zu verlängern. Als diese Bitte abgeschlagen wurde (Fernschreiben vom 8. Juli 1976), forderte die Firma Merkur mit Schreiben vom 2. September 1976 (Klageschrift, Anlage 26) die Kommission auf, ihr gegenüber bis zum 30. September 1976 Schadensersatzansprüche dem Grunde nach anzuerkennen, da Merkur wegen des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1497/76 ihre von Februar bis Mai 1976 abgeschlossenen Verkaufsverträge über die Ausfuhr von Erzeugnissen der Tarifstelle 23.07 B I c 1 in das Vereinigte Königreich und Dänemark nicht habe voll erfüllen können.

Da die Kommission dieser Aufforderung nicht nachkam, hat die Klägerin am 8. Oktober 1976 die vorliegende Klage eingereicht, die sie auf die Artikel 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag stützt.

6. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Ferner hat er beschlossen, die Parteien zunächst zu den Fragen zu hören, die eine mögliche Haftung der Kommission betreffen, und die Untersuchung der Fragen über die Höhe des Schadens gegebenenfalls einem späteren Stadium des mündlichen Verfahrens vorzubehalten.

II — Anträge der Parteien

Die Klägerin beantragt,

1. die Beklagte zu verurteilen, an die Klägerin 168 185,20 DM nebst 8 % Zinsen seit Klagezustellung zu zahlen,
2. der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

Die Kommission beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen,
— die Klägerin zur Tragung der Verfahrenskosten zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Klägerin* macht geltend, es sei ihr wegen des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1497/76 am 11. Juli 1976 nicht möglich gewesen, die zwischen Februar und Mai mit KFK, DLG und Spurnen abgeschlossenen Verträge voll zu erfüllen. Sie habe vor der Wahl gestanden, entweder diese Verträge, soweit deren Erfüllung noch ausstand, unter Verzicht auf die von ihr kalkulierten Ausgleichsbeträge (Währung und Beitritt) zu erfüllen oder aber den Käufern gegenüber die Nichterfüllung dieser Verträge zu erklären.

Um den ihr entstehenden Schaden möglichst klein zu halten, habe sie sich daher entschlossen, mit ihren Kunden zu verhandeln, um deren Einverständnis zur Lieferung einer anderen Mischung zu erhalten oder eine Stornierung der Verträge zu erreichen. Diese Verhandlungen seien erfolgreich gewesen, da sich die Klägerin zum Teil zur Zahlung einer Stornovergütung und zu einer Herabsetzung des Kaufpreises verpflichtet habe. So habe sie schließlich einen Schaden von 168 185,20 DM erlitten.

Zur Begründung ihres Antrags führt die Klägerin insbesondere aus, bei Abschluß der fraglichen Verträge habe sie in dem Vertrauen gehandelt, anläßlich der Ausfuhr des verkauften Produkts die Währungs- und Beitrittsausgleichsbeträge zu erhalten, die für Erzeugnisse der Tarifstelle 23.07 B I c 1 GZT gegolten hätten. Sie habe darauf vertrauen dürfen, daß die Beklagte ihr nicht durch unvorhersehbare Eingriffe mittels der Verordnung Nr. 1497/76 in ordnungsgemäß fest abgeschlossene Verträge Verluste zufügen würde. Nach dem vom Gerichtshof in der Rechtssache 74/74 „CNTA" (Slg. 1975, 533) anerkannten Grundsatz brauche sie jedenfalls nicht den Schaden zu tragen, der durch diesen Eingriff verursacht worden sei.

Die Kommission könne sich nicht darauf berufen, daß eine so kurz bemessene Frist durch ein zwingendes entgegenstehendes Interesse des Gemeinwohls veranlaßt sei. Nachdem die Klägerin von den Plänen zum Erlaß der Verordnung Nr. 1497/76 erfahren habe, habe sie der Kommission wiederholt mitgeteilt, daß die Verordnung praktisch allein die Klägerin treffe und daß nur noch eine Restmenge von rund 8 000 Tonnen auf die lange zuvor abgeschlossenen Verträge auszuliefern sei. Weiter habe die Klägerin die Kommission darauf hingewiesen, daß wegen der sehr schwierigen Produktionsweise nicht damit zu rechnen sei, daß innerhalb einer verlängerten Übergangsfrist Ware aus neuen Abschlüssen ausgeführt werden könne.

Die Kommission hätte außerdem einer derartigen Gefahr dadurch begegnen können, daß sie innerhalb der Übergangsfrist nur noch die Erfüllung solcher Verträge erlaubte, die nachweislich vor Inkrafttreten der Verordnung oder sogar vor Bekanntwerden der Pläne zum Erlaß der Verordnung abgeschlossen worden seien. Es wäre dann nicht zu befürchten gewesen, daß eine Verlängerung der Übergangsfrist den Zweck der Verordnung vereitelt hätte.

Ferner sei nicht erkennbar, warum die Kommission eine Frist von 15 Tagen für ausreichend gehalten habe. Offensichtlich habe der Zweck der Verordnung Nr. 1497/67 nicht deren sofortiges Inkrafttreten geboten. Habe die Kommission schon eine Übergangsfrist zugestehen wollen, so hätte diese angemessen und so bemessen sein müssen, daß sie den betroffenen Unternehmen mit Sicherheit keinen Schaden zufügte. Eine solche Frist hätte am 15. August 1976 oder jedenfalls nach dem 31. Juli 1976 ablaufen müssen, was es der Klägerin ermöglicht hätte, ihre Verträge über die Lieferung der ursprünglich vereinbarten Mischung zu erfüllen. Dem stehe die Tatsache nicht entgegen, daß die Klägerin einige Lieferungen auf diese Verträge erst im August 1976 vorgenommen habe. Zu diesen Verzögerungen sei es gekommen, weil die Klägerin statt der ursprünglich kontrahierten Mischung eine neue Mischung habe produzieren und herstellen müssen.

Schließlich könne der Klägerin nicht entgegengehalten werden, sie habe eine formale Rechtsposition mißbräuchlich ausgenutzt. Da die umstrittenen Erzeugnisse, wie die Oberfinanzdirektion Hamburg selber festgestellt habe, zur Tarifstelle 23.07 B I c 1 GZT gehörten, seien die Ausfuhren und die Inanspruchnahme der entsprechenden Ausgleichsbeträge unbestreitbar legal.

Die *Beklagte* führt in der *Klagebeantwortung* zunächst aus, daß die aufgrund der fraglichen Verträge verkaufte Ware im Gegensatz zu den Angaben der Klägerin sehr einfach herzustellen sei. Es handele sich um einen in der Futtermittelindustrie ganz allgemein üblichen Pelletierungsvorgang.

Weiterhin trägt sie vor, die Zolltarifauskunft der Oberfinanzdirektion Hamburg vom 28. April 1976 habe kein Vertrauen auf die Gewährung von Währungs- und Beitrittsausgleichsbeträgen begründen können. Diese Auskunft sei erst nach Abschluß der Mehrzahl der hier eine Rolle spielenden Verträge beantragt und erteilt worden. Die Auskunft stelle zum anderen nur fest, daß eine bestimmte Ware zu einem bestimmten Zeitpunkt einer bestimmten Tarifposition zuzuweisen sei, weitere Folgen seien mit ihr nicht verbunden.

Ferner treffe es nicht zu, daß die Klägerin vor der Wahl gestanden habe, entweder die noch anstehenden Mengen unter Verzicht auf die Ausgleichsbeträge zu liefern oder aber den Käufern die Nichterfüllung der Verträge zu erklären. Dies sei vorliegend nicht die einzige Alternative gewesen. Die Klägerin selbst habe von der Möglichkeit gesprochen, die Restmengen zu stornieren, wobei sie zum Teil eine Stornovergütung hätte zahlen müssen und zu Ersatzlieferungen verpflichtet gewesen wäre.

Der Rechtsgrundsatz der Schutzwürdigkeit des berechtigten Vertrauens sei vorliegend nicht verletzt.

Die Währungsausgleichsbeträge zielten eher auf die Bekämpfung der Schwierigkeiten ab, die sich aus den Währungsschwankungen ergäben, als auf den Schutz subjektiver Interessen der beteiligten Wirtschaftskreise. Die Beitrittsausgleichsbeträge erfüllten bis zur Herstellung eines einheitlichen Preisniveaus innerhalb der Gemeinschaft die vor dem Beitritt den „Ausfuhrerstattungen" zukommende Funktion, soweit es sich um bei der Ausfuhr zu gewährende Beträge handele. Dieses System der Ausgleichsbeträge schließe die Möglichkeit nicht gänz-

lich aus, das berechtigte Vertrauen der am Handel Beteiligten zu schützen.

Dieser Schutz werde bei den Beitrittsausgleichsbeträgen durch die Möglichkeit ihrer Vorausfixierung gewährt. Diese Möglichkeit bestehe auch bei Waren der Tarifstelle 23.07 B I c 1.

Hinsichtlich der Währungsausgleichsbeträge, für die es kein System der Vorausfixierung gebe, sei die Haftung der Gemeinschaft wegen Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nach dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 74/74 „CNTA" (Slg. 1975, 533, Randnummern 42 und 43) von den folgenden, vorliegend jedoch nicht erfüllten Voraussetzungen abhängig:

— *Zur ersten Voraussetzung:* Es müsse sich um „faktisch unwiderrufliche" Geschäfte handeln.

Dies treffe bei Geschäften zu, bei denen im Zusammenhang mit den Ausfuhrlizenzen eine Kaution zu zahlen sei. Vorliegend müßten an den Nachweis der Unwiderruflichkeit des Geschäftes weit strengere Anforderungen gestellt werden. Es könne nicht genügen, den bloßen Abschluß der Verträge nachzuweisen.

— *Zur zweiten Voraussetzung:* Die Änderung der Rechtslage durch die schadensstiftende Maßnahme müsse „unvorhersehbar" sein.

Die von der Klägerin exportierte Ware sei vor März 1976 offenbar noch nicht bekannt gewesen. Vorher hätten jedenfalls keine Ausfuhren dieser Ware in die neuen Mitgliedstaaten stattgefunden. Die Klägerin habe diese Mischung offensichtlich nur zusammengestellt, um sie mit dem Anspruch auf relativ hohe Ausgleichsbeträge in andere Mitgliedstaaten exportieren zu können. Im Grund habe sie nur Tapioka unter der Zolltarifposition für Mischfuttermittel ausgeführt. Sie habe ein reines Kunstprodukt geschaffen, dessen wirtschaftliche Existenz offenbar nur vom Bestehen der hohen Ausgleichsbeträge abhängig gewesen sei. Diese Ausfuhren hätten dann auch nach den von der Kommission in der Verordnung Nr. 1497/76 getroffenen Maßnahmen wieder aufgehört.

Da der Währungsausgleichsbetrag für Tapioka nur einen geringen Bruchteil des für Waren der Tarifstelle 23.07 B I c 1 geltenden Betrags ausgemacht habe, sei für die Klägerin von vornherein erkennbar gewesen, daß die neue Mischung nicht lange von einer Lage profitieren könne, die durch wirtschaftliche Gründe nicht gerechtfertigt gewesen sei, vielmehr eine erhebliche Verlagerung der Tapioka-Ausfuhren in den Mischfutterbereich bewirkt habe. Freilich habe für die Klägerin bei Abschluß der Verträge noch nicht festgestanden, daß diese Ausfuhren die Aufmerksamkeit der Gemeinschaftsbehörden auf sich ziehen und daß die tatsächlich später vorgenommenen Änderungen erlassen würden; sie hätte aber als umsichtiger und mit den Mechanismen der gemeinsamen Agrarpolitik bestens vertrauter Unternehmer die Sachlage richtig beurteilen und die notwendigen Maßnahmen treffen können und müssen. Der mit DLG am 20. Mai 1976 abgeschlossene Vertrag (Klageschrift, Anlage 6) sei im übrigen ein Beweis dafür, daß die Klägerin damit gerechnet habe, daß die geltende Regelung in diesem Bereich noch während der Laufzeit des Vertrages geändert werden könnte.

— *Zur dritten Voraussetzung:* Der Schaden müsse unvermeidbar sein.

Vorliegend habe die teilweise „Rücküberbürdung des Wechselkursrisikos" der Klägerin nicht unweigerlich Verluste verursachen müssen. Mit einem ihrer Abnehmer habe die Klägerin die oben angeführte Ausnahmeklausel vereinbaren können. Es sei nicht ersichtlich, warum eine solche Klausel nicht auch in den anderen Verträgen möglich gewesen wäre. Auch eine Vertragsauflösung hätte bei Abschluß des Vertrages für diesen vorhergesehenen Eventualfall vereinbart werden können.

— *Zur vierten Voraussetzung:* Fehlen eines zwingenden, entgegenstehenden öffentlichen Interesses, das die angefochtene Maßnahme rechtfertigen würde.

Zunächst dürfe nicht vergessen werden, daß Währungsausgleichsbeträge nur vorgesehen seien, soweit es erforderlich sei, währungsbedingte Störungen des Handels zu vermeiden. Angesichts der Zusammensetzung der umstrittenen Futtermischung sei der hohe für Mischfuttermittel vorgesehene Währungsausgleichsbetrag nicht erforderlich gewesen, um Störungen des einschlägigen Handels zu vermeiden. Die Tarifstelle 23.07 B I c 1 erfasse eine erhebliche Zahl von ganz verschiedenen Mischfuttermitteln mit vielen denkbaren Zusammensetzungen. Die für die Zwecke des Schutzes gegenüber Drittlandeinfuhren entwickelten Zolltarifpositionen seien nicht immer ohne weiteres geeignet, als Bezugspunkt für die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge zu dienen. Da es nicht möglich sei, im voraus alle im Handelsverkehr möglichen Entwicklungen zu überblicken, erweise es sich gelegentlich als notwendig, eine nachträgliche Anpassung und Verfeinerung vorzunehmen.

Ferner habe ein zwingendes öffentliches Interesse weitergehenden Übergangsmaßnahmen entgegengestanden. Wie sich aus dem bereits Ausgeführten ergebe, habe die Klägerin keinerlei Vertrauen auf den Fortbestand der Regelung gehabt. Die Frist von 15 Kalendertagen, welche die Kommission gewährt habe, ohne dazu rechtlich überhaupt verpflichtet gewesen zu sein, gehe bereits bis an die Grenze des Vertretbaren. Schon mit der Gewährung dieser Frist habe die Gefahr bestanden, daß noch erhebliche Mengen aus neuvereinbarten Lieferungen unter Ausnutzung der hohen Ausgleichsbeträge ausgeführt würden. Diese Gefahr sei um so drohender gewesen, als die Herstellung der Ware keineswegs so schwierig gewesen sei, wie die Klägerin glauben machen wolle; außerdem sei die Klägerin nicht die einzige Firma gewesen, die diese Waren hergestellt und in die neuen Mitgliedstaaten ausgeführt habe. Die von der Klägerin als mögliche Lösung angesehene „Altkontraktregelung" biete nach den Erfahrungen der Kommission kaum genügende Sicherheiten gegen Manipulationen. Ihre systematische Anwendung liefe darauf hinaus, jedes geordnete Funktionieren der gemeinsamen Agrarpolitik unmöglich zu machen. Jede Änderung von geltenden Bestimmungen würde weitgehend ihre Wirkung verlieren, weil die betroffenen Unternehmer durch den Abschluß entsprechender langfristiger Verträge die alte Regelung ohne jedes Risiko praktisch zementieren könnten. Die Legalität der von der Klägerin durchgeführten Ausfuhren werde keineswegs bestritten, sie seien aber erkennbar und erkanntermaßen riskant gewesen.

— *Zur fünften und sechsten Voraussetzung:* Die Maßnahmen müßten ohne vorherige Ankündigung mit sofortiger Wirkung ergangen sein, und Übergangsmaßnahmen, die es dem umsichtigen Unternehmer gestattet hätten, den Verlust abzuwenden oder auszugleichen, dürften nicht getroffen sein.

Vorliegend sei die Maßnahme zum einen nicht mit sofortiger Wirkung ergangen und wenn sie auch vor ihrem Erlaß nicht „angekündigt" worden sei, so habe die Klägerin doch bereits durch die von ihr zitierte Veröffentlichung Kenntnis von der zu erwartenden Maßnahme erlangt.

Zum anderen seien die getroffenen Übergangsmaßnahmen geeignet gewesen, dem umsichtigen Unternehmer die Abwendung oder den Ausgleich des Verlustes zu ermöglichen. Die Klägerin hätte ihre Lieferungen stärker und bereits eher beschleunigen sowie mit den Abnehmern über andere Lösungsmöglichkeiten für die Schwierigkeiten verhandeln können.

Nach alledem ist die Kommission der Ansicht, daß ihr keinerlei Rechtsverletzung vorgeworfen werden könne.

Sollte der Gerichtshof jedoch eine Rechtsverletzung bejahen, so müßte ihr Charakter näher untersucht und geprüft werden, ob angesichts des Ermessensspielraums des Gemeinschaftsgesetzgebers beim Erlaß solcher wirtschaftspolitischer Rechtsetzungsakte eine „hinreichend qualifizierte Verletzung" einer höherrangigen Rechtsnorm vorliege.

Zum Schadens*umfang* trägt die Beklagte vor, sie sei nicht in der Lage, die von der Klägerin in ihrer Klageschrift vorgenommene Schadensberechnung zu akzeptieren. Sie müsse sich zu diesem Punkt, dem geltend gemachten Zinsanspruch und den Sachverständigenkosten Ausführungen vorbehalten.

In ihrer *Erwiderung* bestreitet die *Klägerin,* daß die umstrittene Ware ein „sehr einfach herzustellendes" Erzeugnis sei, das sich aus einem „in der Futtermittelindustrie ganz allgemein üblichen Pelletierungsvorgang" ergebe.

Die Herstellung der Mischung von 90 % Tapioka und 10 % Melasse habe besondere Schwierigkeiten geboten, zu deren Überwindung die Klägerin mehrere Wochen benötigt habe, da es ihr zunächst nicht gelungen sei, in einem kontinuierlichen Lauf eine gleichmäßige, homogene und pelletierfähige Mischung herzustellen.

Im übrigen treffe es nicht zu, daß ein solches Mittel ein reines, erst 1976 „erfundenes" Kunstprodukt sei. Ein aus 90 % Tapiokamehl und 10 % Melasse bestehendes Mischfutter sei bereits 1967 gemäß § 3 der Futtermittelanordnung vom 24. Oktober 1951 beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten registriert worden (Anlage 2 zur Erwiderung); es werde seit jener Zeit laufend hergestellt und vertrieben.

Ferner merkt die Klägerin an, die Ausgleichsbeträge würden zwar im Interesse des Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation gewährt, der mit einem solchen System verfolgte Zweck erfordere aber unabdingbar die Auszahlung der Beträge an die betroffenen Unternehmen. Diese seien berechtigt, die Beträge in ihre Kalkulation einzusetzen, weil sie sonst Geschäfte, die unter eine solche Regelung fielen, weder abschließen noch durchführen könnten.

Hinsichtlich der Möglichkeit, die Beitrittsausgleichsbeträge im voraus festsetzen zu lassen, dürfe nicht vergessen werden, daß dies nur bei Ausfuhren in das Vereinigte Königreich möglich gewesen sei, während keine Möglichkeit zur Vorausfestsetzung der in Deutschland und im Vereinigten Königreich zu zahlenden Währungsausgleichsbeträge bestanden habe.

Durch die Verordnung Nr. 1497/76 der Beklagten habe die Klägerin ihren bis zum 11. Juli 1976 bestehenden Anspruch verloren, die Währungsausgleichsbeträge nach den für Erzeugnisse der Tarifstelle 23.07 B I c 1 festgesetzten Sätzen zu erhalten. Da die Verordnung Nr. 1497/76 nach dem Vorbringen der Beklagten „eine Maßnahme, die eher mit der Einführung oder Abschaffung der Ausgleichsbeträge vergleichbar ist", darstelle, erhebe sich außerdem die Frage, ob die Verordnung nicht auch in die Vorausfixierungen mit der Folge eingegriffen habe, daß die Klägerin bei Ausfuhren der ursprünglich kontrahierten Mischung nach dem 11. Juli 1976 auch auf die vorausfixierten Lizenzen den Beitrittsausgleichsbetrag in der im voraus festgesetzten Höhe nicht erhalten hätte.

Die Klägerin bestreitet, daß die Voraussetzungen für die Haftung der Gemeinschaft nicht gegeben seien, und trägt im einzelnen vor:

— *Zur ersten Voraussetzung:*

Die Klägerin habe privatrechtliche Kaufverträge abgeschlossen, an die sie nach dem Satz „pacta sunt servanda" gebunden gewesen sei. Daher sei es ihr unmöglich gewesen, in die Verträge eine Rücktritts- oder Stornierungsklausel einzubauen. Im übrigen habe die Klägerin von der Mög-

lichkeit der Vorausfestsetzung mit Kautionsverpflichtung für ihre Ausfuhren in das Vereinigte Königreich Gebrauch gemacht. Für die Ausfuhren nach Dänemark habe eine solche Möglichkeit nicht bestanden. Es könne aber nicht die Verbindlichkeit der von der Klägerin mit ihren dänischen Käufern eingegangenen Verträge mit der Erwägung in Frage gestellt werden, daß die Klägerin keine derartigen Lizenzen genommen habe, da der Grundsatz „pacta sunt servanda" für den Nachweis ausreiche.

— *Zur zweiten Voraussetzung:*

Da die Mischung bereits 1967 bei dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten registriert worden sei und sich seit jenem Zeitpunkt im Handel befunden habe, sei sie kein auf dem Markt unbekanntes Erzeugnis gewesen. Für die Klägerin sei also nicht von vornherein erkennbar gewesen, daß die seit dieser Zeit bestehende Rechtslage nach dem 10. Juli 1976 aufgehoben würde.

Auch die „besondere Klausel" in dem mit der DLG am 20. Mai 1976 geschlossenen Vertrag gestatte nicht den Rückschluß, daß die Klägerin zu diesem Zeitpunkt die mit der Verordnung Nr. 1497/76 eingeführten Maßnahmen vorhergesehen habe. Bei dieser Klausel handele es sich um eine allgemeine Vorsichtsmaßnahme, da sich die Wirtschaft zunehmend darauf einstellen müsse, daß die Kommission ohne Rücksicht auf verbindlich abgeschlossene Verträge mitunter einschneidende und unvorhersehbare Eingriffe vornehme. Im übrigen finde sich diese Klausel erst in dem Vertrag vom 20. Mai 1976. Daher könne daraus jedenfalls nicht geschlossen werden, daß die Klägerin anläßlich der anderen, lange vor diesem Tage abgeschlossenen Verträge mit einer Änderung der bis zum 10. Juli 1976 bestehenden Rechtslage gerechnet habe.

— *Zur dritten Voraussetzung:*

Es sei nicht möglich gewesen, mit den Käufern Rücktritts- oder sonstige Ausnahmeklauseln auszuhandeln oder durchzusetzen, da sich diese ihrerseits zur Lieferung eines in einer bestimmten Zusammensetzung hergestellten Futtermittels verpflichtet hätten. Die besondere Klausel im Vertrag vom 20. Mai 1976 bilde insoweit eine späte Ausnahme.

— *Zur vierten Voraussetzung:*

Es sei unzutreffend, daß für die Klägerin kein Vertrauen auf den Fortbestand der Regelung bestanden habe. Insbesondere habe es kein zwingendes öffentliches Interesse gegeben, die Verordnung Nr. 1497/76 anzuwenden, ohne eine ausreichende Übergangsregelung zu treffen.

Daß der hohe für Mischfuttermittel vorgesehene Währungsausgleichsbetrag nach dem Vorbringen der Beklagten „nicht erforderlich" gewesen sei, gebe keine Begründung dafür, daß eine Übergangsfrist von nur 15 Tagen „unabweisbar" gewesen sei. Sei etwas nicht erforderlich, so ergebe sich daraus nicht, daß es mit sofortiger Wirkung oder ohne ausreichende Übergangsregelung abgeschafft werden „müsse". Darüber hinaus gelte diese Argumentation nur für die Währungs-, nicht aber für die Beitrittsausgleichsbeträge. Die Beklagte selbst habe eine Übergangsregelung für erforderlich und möglich gehalten (Artikel 3 der Verordnung). Sie müsse aber beweisen, daß eine längere Übergangsfrist einem zwingenden öffentlichen Interesse zuwiderlief. In diesem Zusammenhang könne sie nicht damit argumentieren, wegen der angeblich einfachen Herstellung der Ware habe die Gefahr bestanden, „daß noch erhebliche Mengen aus neu vereinbarten Lieferungen unter Ausnutzung der hohen Ausgleichsbeträge ausgeführt" würden. Die Herstellung der Ware sei im Gegenteil schwierig und bedürfe einer längeren Vorbereitung. Die Steigerung der Ausfuhren der Klägerin ab Juni 1976 sei darauf zurückzuführen gewesen, daß die ursprünglich bestehenden Anlaufschwierigkeiten überwunden worden seien. Die Beklagte möge einmal interessehalber angeben, wieviel andere Firmen

die Ware hergestellt und ausgeführt hätten. Dann könne man feststellen, daß es sich keineswegs um eine größere Zahl gehandelt habe.

Der Beklagten habe es außerdem freigestanden, eine Altkontraktregelung einzuführen.

— *Zur fünften und sechsten Voraussetzung:*

Schon der Umstand, daß die Klägerin durch das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1497/76 die geltend gemachten Schäden erlitten habe, beweise, daß die in der Verordnung eingeräumte Frist gerade nicht ausgereicht habe, um umsichtigen Unternehmern die Abwendung oder den Ausgleich des Verlustes zu ermöglichen.

Die Veröffentlichung im „Ernährungsdienst" sei von der Kommission nicht veranlaßt worden und sei außerdem so spät erfolgt, daß die Klägerin von den Plänen der Kommission erst am 22. Juni 1976 erfahren habe.

In ihrer *Gegenerwiderung* führt die *Beklagte* aus, es könne zwar sein, daß die fragliche Mischung bereits früher hergestellt und auch vertrieben worden sei, Tatsache bleibe aber, daß dieses Erzeugnis, ob pelletiert oder nicht, im innergemeinschaftlichen Handel vor dem 1. März 1976 keine Rolle gespielt habe. Erst von diesem Zeitpunkt an sei es in stetig wachsendem Umfang aus der Bundesrepublik in die neuen Mitgliedstaaten ausgeführt worden. In diesen habe vorher kein wirtschaftlicher Bedarf für eine derartige Mischung bestanden, und der Bedarf an Tapioka sei durch die Lieferung anderer Mischungen als der vorliegenden gedeckt worden.

Die Ausführungen der Kommission zur Frage der Beurteilung des betreffenden Erzeugnisses seien im übrigen nicht widerspruchsvoll. Der Hinweis auf die Üblichkeit des Pelletierungsvorgangs beziehe sich selbstverständlich auf die Pelletierung von Futtermittelmischungen allgemein und nicht speziell auf den von der Klägerin angewandten Herstellungsprozeß.

Nach den Ausführungen der Klägerin zum Herstellungsprozeß ließen sich zwei Abschnitte unterscheiden: das Mischen und das Pelletieren. Beide Vorgänge seien objektiv gesehen ziemlich einfach. Die von der Klägerin erwähnten Schwierigkeiten seien darauf zurückzuführen gewesen, daß die Produzenten, die dieses Erzeugnis zum erstenmal hergestellt hätten, noch keine Erfahrung gehabt hätten. Die eher subjektiven als objektiven Schwierigkeiten müßten nach der Anlaufzeit aufhören. Daß zahlreiche andere Firmen die gleiche Ware hergestellt und im Zeitraum von März bis 10. Juli 1976 mehr als 20 000 Tonnen ausgeführt hätten, zeige, daß der Herstellungsprozeß objektiv nicht so kompliziert sein könne, wie die Klägerin es darzustellen versuche.

Ferner lasse das Vorbringen der Klägerin, wonach die Verlängerung der mit KFK vereinbarten Lieferfristen wegen der aufgetretenen Anlaufschwierigkeiten notwendig gewesen sei, nur den Schluß zu, daß die Klägerin ihre Verträge abgeschlossen habe, bevor sie gewußt habe, ob das zu liefernde Erzeugnis ohne Schwierigkeiten herzustellen sein würde. Über die außergewöhnlich frühe Stornierungsvereinbarung mit diesem Abnehmer habe die Klägerin auch keine näheren Angaben gemacht. Sollte es tatsächlich auf eine Schadensberechnung ankommen, müsse die Klägerin sämtliche Vereinbarungen mit KFK und DLG über Ersatzlieferungen vorlegen.

Das System der Vorausfestsetzung der Beitrittsausgleichsbeträge mit Kautionsstellung habe auch für die Zeit nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1497/76 die Möglichkeit gegeben, bei unter Inanspruchnahme der entsprechenden Vorausfestsetzungsbescheinigungen durchgeführten Ausfuhren den vorausfixierten Betrag zu gewähren. Da die Klägerin von der Vorausfestsetzung des Beitrittsausgleichsbetrages mit Kautionsstellung für ihre

Ausfuhren in das Vereinigte Königreich Gebrauch gemacht habe, habe sie das Risiko einer Änderung dieser Beträge ausgeschaltet, so daß sie auch bei einer Erfüllung der Verträge entsprechend ihrem ursprünglichen Inhalt keinen Verlust habe erleiden können.

Bei den Währungsausgleichsbeträgen, für welche die Vorausfestsetzung nicht möglich sei, entstehe ein Anspruch auf die Gewährung erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Durchführung der Ausfuhr (oder Einfuhr) der Ware. Vorher bestehe beim Unternehmer lediglich eine Erwartung, die unter bestimmten Voraussetzungen vor hoheitlichen Eingriffen geschützt werden könne. Zwar könnten die Währungsausgleichsbeträge, für die es keine Möglichkeit der Vorausfestsetzung gebe, von den Unternehmen in die Kalkulation ihrer Geschäfte einbezogen werden, eine Gewähr für eine fortdauernde Geltung der Regelung bestehe aber nicht.

Zu den verschiedenen Voraussetzungen, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes vorliegen müssen, damit ein Schadensersatzanspruch bejaht werden könne, führt die Beklagte im einzelnen aus:

— *Zur ersten Voraussetzung:*

Hinsichtlich der mit der Firma Spurnen geschlossenen Verträge könne man davon ausgehen, daß die Klägerin von diesen Verträgen nicht habe zurücktreten können, ohne die geleistete Kaution zu verlieren, da sie bei den für diese Firma bestimmten Ausfuhren von der Möglichkeit der Vorausfestsetzung der Beitrittsausgleichsbeträge mit Kautionsstelle Gebrauch gemacht habe. Die erste Voraussetzung könne also bei diesen Verträgen als erfüllt angesehen werden.

Die Beklagte habe Bestand und Verbindlichkeit der Verträge mit den dänischen Abnehmern nicht mit der Erwägung in Frage gestellt, daß keine Vorausfestsetzungsbescheinigungen vorlägen. Dennoch sei der konkrete Nachweis erforderlich, daß weder eine Rücktritts- oder Aufhebungsmöglichkeit bestanden habe, noch entsprechende Klauseln bei Vertragsabschluß hätten vereinbart werden können. In diesem Zusammenhang könne an eine Bestimmung der Art gedacht werden, wie sie in dem mit DLG geschlossenen Vertrag vom 20. Mai 1976 aufgenommen worden sei. Entgegen der Ansicht der Klägerin habe die Kommission den Eindruck, daß im konkreten Fall eine solche Klausel in allen mit dänischen Abnehmern geschlossenen Verträgen durchsetzbar gewesen wäre. Nach dem eigenen Vortrag der Klägerin sei Grundlage aller dieser Verträge die Vereinbarung gewesen, ein Futtermittel von mindestens 950 skandinavischen Futtereinheiten zu liefern. Die ursprünglich kontrahierte Mischung aus 90 % Tapioka und 10 % Melasse haben nach Angaben der Klägerin 1 018 Einheiten enthalten.

Reines Tapioka, das bis zu 3 % Melasse enthalten dürfe, erreiche oder überschreite den geforderten Wert von 950 Einheiten. Andernfalls hätte wohl DLG die Klausel über eine eventuelle Lieferung von reinem Tapioka nicht akzeptiert.

— *Zur zweiten und dritten Voraussetzung:*

Die bereits angestellten Erwägungen zum „künstlichen Charakter" des umstrittenen Erzeugnisses und über die unvollkommene Sicherheit, welche die Anwendung der Währungsausgleichsbeträge einem umsichtigen Kaufmann geboten habe, gälten auch hier. Ferner sei die im Vertrag vom 20. Mai 1976 mit der DLG vereinbarte besondere Klausel keineswegs nur eine allgemeine Vorsichtsmaßnahme. Sie beweise, daß die Klägerin schon vorher nicht auf den Fortbestand der geltenden Regelung vertraut habe und schon früher derartige Vorsichtsmaßnahmen hätte treffen können und müssen.

— *Zur vierten Voraussetzung:*

Es bestehe kein Zweifel daran, daß die getroffene Maßnahme im öffentlichen

Interesse gelegen habe. Nach der Verordnung Nr. 974/71 dürften Währungsausgleichsbeträge nur vorgesehen werden, soweit sie erforderlich seien, um währungsbedingte Störungen des Handels zu vermeiden. Das Interesse des Gemeinwohls verlange, öffentliche Finanzmittel nur in dem Maße zu verwenden, in dem dies zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks notwendig sei. Die in der Verordnung Nr. 974/71 festgelegten Voraussetzungen für eine Anwendung der Währungsausgleichsbeträge seien vorliegend nicht erfüllt gewesen. Das umstrittene Erzeugnis sei fast ausschließlich aus Tapioka hergestellt worden und habe im wesentlichen auch dem gleichen Verwendungszweck wie dieses Grunderzeugnis gedient, für das Währungsausgleichsbeträge nach den Kriterien der genannten Verordnung im fraglichen Zeitraum nicht erforderlich gewesen seien. Infolgedessen sei eine Gleichstellung beider Erzeugnisse geboten gewesen.

Ferner sei zu berücksichtigen, daß eine im öffentlichen Interesse vorgenommene Änderung einer bestehenden Regelung ihre Wirkungen grundsätzlich sofort für die Zukunft entfalte, auch wenn davon Tatbestände betroffen würden, die unter dem früheren Rechtszustand entstanden seien. Daß derartige Maßnahmen im Gegensatz zu dem privaten Interesse an der Aufrechterhaltung des früheren Rechtszustandes stünden, besage nicht, daß dieses Interesse in jedem Fall zu schützen sei. Bei der Prüfung, ob es schutzwürdig sei, müßten bei jeder Maßnahme das öffentliche und das private Interesse gegeneinander abgewägt werden. Da die Klägerin wie auch die übrigen Betroffenen eine Änderung des bestehenden Rechtszustandes hätten voraussehen können, sei eine Schutzwürdigkeit dieses Interesses nicht gegeben.

Wenn die Kommission eine Frist für das Inkrafttreten der Verordnung vorgesehen habe, ohne dazu rechtlich aufgrund einer Interessenabwägung verpflichtet gewesen zu sein, lasse dies nicht den Schluß zu, daß ein schutzwürdiges Interesse anerkannt worden wäre.

Die Kommission habe zur Frage des Ausreichens der Übergangsmaßnahme in ihrer Klagebeantwortung bereits hilfsweise Stellung genommen. Die Tatsache, daß von März bis 10. Juli 1976 andere Firmen, die sich in einer ähnlichen Lage befänden wie die Klägerin, mehr als 20 000 Tonnen des gleichen Erzeugnisses aus der Bundesrepublik Deutschland in die neuen Mitgliedstaaten ausgeführt hätten, beweise, daß dieses Produkt in erheblichem Umfang hergestellt worden sei und sich offenbar ein bedeutender Warenstrom in die neuen Mitgliedstaaten entwickelt habe. Es sei also zu befürchten gewesen, daß noch weitere Mengen kontrahiert und erhebliche bereits kontrahierte Mengen kurzfristig ausgeführt werden würden.

Hinsichtlich einer „Altkontraktregelung" sei schließlich zu berücksichtigen gewesen, daß eine solche Regelung nach generellen Kriterien zu gestalten und nicht nur auf den Fall der Klägerin beschränkt gewesen wäre. Dies hätte die Erreichung des mit der Maßnahme verfolgten Ziels aller Wahrscheinlichkeit nach verhindert.

— *Zur fünften und sechsten Voraussetzung:*

Die Verordnung Nr. 1497/76 sei nicht mit sofortiger Wirkung erlassen worden. Die für ihr Inkrafttreten gesetzte Frist hätte es dem umsichtigen Unternehmer ermöglicht, die notwendigen Maßnahmen zu treffen. Auch in diesem Zusammenhang sei hervorzuheben, daß keine Verpflichtung zum Erlaß von Übergangsmaßnahmen bestanden habe.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 26. April 1976 mündlich verhandelt. Die Kommission hat in dieser Sitzung für den Fall, daß der Gerichtshof eine Haftung der Kommission dem Grunde nach bejahen sollte, den Antrag gestellt, die Kostenentscheidung dem Urteil über die Schadenshöhe vorzubehalten. Der Generalwanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 18. Mai 1976 gestellt.

Entscheidungsgründe

1 Die am 8. Oktober 1976 eingereichte Klage ist darauf gerichtet, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zur Zahlung von Schadensersatz für den Schaden zu verurteilen, den die Klägerin nach ihrem Vorbringen durch die Verordnung Nr. 1497/76 der Kommission vom 23. Juni 1976 (ABl. 1976, L 167/27), in Kraft getreten am 11. Juli 1976, erlitten hat; diese Verordnung hatte zu einer Änderung bestimmter Ausgleichsbeträge geführt.

2 Die Klägerin macht zur Begründung ihrer Klage geltend, infolge dieser Änderung sei ihr die vollständige Erfüllung vor dem Inkrafttreten der genannten Verordnung abgeschlossener Kaufverträge über die Lieferung von Waren der Tarifstelle 23.07 B I c 1 mit einem Tapiokagehalt von 50 Gewichtshundertteilen oder mehr an zwei dänische Firmen und an eine englische Firma unmöglich geworden. Wegen der Änderung der bisher für die Lieferungen derartiger Waren vorgesehenen Währungs- und Beitrittsausgleichsbeträge durch die Verordnung Nr. 1497/76 habe sich die Klägerin, um den ihr daraus entstehenden Schaden möglichst gering zu halten, zur Lieferung einer anderen Mischung unter weniger günstigen Bedingungen verpflichten und zum Teil die ursprünglichen Verträge stornieren müssen. Da die Kommission in der Verordnung keine ausreichenden Übergangsmaßnahmen zum Schutz des berechtigten Vertrauens der Betroffenen vorgesehen habe, ohne daß diese Unterlassung durch ein zwingendes Interesse des Gemeinwohls gerechtfertigt gewesen wäre, habe sie eine qualifizierte Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm begangen und dadurch die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag ausgelöst.

3 Artikel 1 der Verordnung Nr. 1497/76 bestimmt: „Für Waren der Tarifstelle 23.07 B I c 1 ... des Gemeinsamen Zolltarifs mit einem Gehalt an Erzeugnissen der Tarifnummer 07.06 ... des Gemeinsamen Zolltarifs von 50 Gewichtshundertteilen oder mehr gelten die gleichen Beitritts- und Währungsausgleichsbeträge wie für die Erzeugnisse der Tarifstelle 07.06 A des Gemeinsamen Zolltarifs." Die Tarifstelle 23.07 B I c 1 des Gemeinsamen Zolltarifs gilt für Futter, melassiert, und für andere Zubereitungen der bei der Fütterung verwendeten Art „mit einem Gehalt an Stärke von mehr als 30 Gewichtshundertteilen" und „mit einem Gehalt an Milcherzeugnissen von weniger als 10 Gewichtshundertteilen". Die Tarifnummer 07.06 bezieht sich unter anderem auf eine Reihe von zu Ernährungszwecken verwendeten Wurzeln und Knollen „mit hohem Gehalt an Stärke", die zum größten Teil der Tarifstelle 07.06 A zugewiesen sind. Beim Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1497/76 gab es für Waren der Tarifstelle 07.06 A keine Währungsausgleichsbeträge, und die im Handel mit dem Vereinigten Königreich gezahlten Beitrittsausgleichsbeträge

waren niedriger als die Beträge für Waren der Tarifstelle 23.07 B I c 1. Somit hatte die Verordnung Nr. 1497/76, deren Zweck ein geordneteres Funktionieren des Systems der Agrarausgleichsbeträge ist, für die in Artikel 1 bezeichneten Waren der Tarifstelle 23.07 B I c 1 zur Folge, daß die Währungsausgleichsbeträge ganz abgeschafft und die im Handel mit dem Vereinigten Königreich geltenden Beitrittsausgleichsbeträge nur noch in geringerem Umfang als bisher gewährt wurden; im Handel mit Dänemark waren für diese Erzeugnisse seinerzeit keine Beitrittsausgleichsbeträge vorgesehen.

4 Was insbesondere die im Handel mit dem Vereinigten Königreich anwendbaren Beitrittsausgleichsbeträge anbelangt, so war nach der damals geltenden Gemeinschaftsregelung für Waren der Tarifstelle 23.07 B I c 1 ein Vorausfestsetzungssystem vorgesehen. Die Klägerin hat nach ihrem eigenen Vorbringen gegen Zahlung einer Kaution Vorausfestsetzungsbescheinigungen für die betreffenden Ausfuhren erhalten. Da die Verordnung Nr. 1497/76 in dieses Vorausfestsetzungssystem nicht eingriff, konnte die Änderung der Beitrittsausgleichsbeträge im vorliegenden Fall das Recht der Klägerin zur Durchführung ihrer Ausfuhren in das Vereinigte Königreich auf der Grundlage der Vorausfestsetzungen nicht beeinträchtigen; daher kann die Änderung insoweit nicht Ursache des Schadens sein, den die Klägerin durch die betreffende Verordnung angeblich erlitten hat. Die Beklagte hat auch ausdrücklich anerkannt, daß die Klägerin durch Inanspruchnahme des Vorausfestsetzungssystems die Gefahr einer Änderung der Beitrittsausgleichsbeträge für ihre Ausfuhren in das Vereinigte Königreich ausgeschaltet habe. Unter diesen Umständen kann sich die Frage einer etwaigen Haftung der Kommission hier nur bezüglich der aus der Verordnung Nr. 1497/76 folgenden Abschaffung der Währungsausgleichsbeträge stellen, für die das Gemeinschaftsrecht damals keine Möglichkeit einer Vorausfestsetzung vorsah. Die Begründetheit der Klage ist unter Berücksichtigung dieser Begrenzung des Streitgegenstands zu prüfen.

5 Das mit der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 (ABl. 1971, L 106) eingeführte System der Ausgleichsbeträge soll vor allem das Preisniveau in einigen Mitgliedstaaten gegen die Störungen schützen, die sich aus den Währungsschwankungen ergeben und die normale konjunkturelle Entwicklung im Agrarbereich gefährden können. Insbesondere zielen die Ausgleichsbeträge mehr auf die Bekämpfung der Schwierigkeiten ab, die sich aus den Währungsschwankungen für das geordnete Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation ergeben können, als auf den Schutz subjektiver Interessen der beteiligten Wirtschaftskreise. Zu diesem Zweck räumt Artikel 6 der Verordnung Nr. 974/71, auf den die Verordnung Nr. 1497/76 Bezug nimmt, der Kommission die Befugnis ein, nach einem bestimmten Verfahren nicht nur die Ausgleichsbeträge festzusetzen, sondern auch die erforderlichen

Durchführungsbestimmungen zu erlassen, und zwar einschließlich solcher, „in denen gegebenenfalls weitere Abweichungen von den Verordnungen über die gemeinsame Agrarpolitik vorgesehen werden können". Infolgedessen ist die Verordnung Nr. 1497/76, die im Rahmen dieser Zuständigkeit erlassen wurde, den wirtschaftspolitischen Rechtsetzungsakten zuzurechnen, die die Gemeinschaft im höherrangigen Interesse des einwandfreien Funktionierens der Marktorganisationen erläßt. Zwar kommt unter diesen Umständen auch ein Schutz des berechtigten Interesses der Unternehmer in Betracht, doch ist die Haftung der Gemeinschaft für den etwaigen Schaden der Unternehmer aufgrund von Rechtsetzungsakten zur Regelung des vorgenannten Systems gleichwohl nur begründet, wenn die Kommission, ohne daß ein zwingendes entgegenstehendes Interesse des Gemeinwohls sie dazu veranlaßt, die Ausgleichsbeträge auf einem bestimmten Gebiet mit sofortiger Wirkung und ohne vorherige Ankündigung abschafft oder ändert, ohne ausreichende Übergangsmaßnahmen zu treffen, und wenn ferner die Abschaffung oder Änderung dieser Beträge für einen umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer nicht vorhersehbar war.

6 Es steht fest, daß die beanstandete Verordnung im vorliegenden Fall nicht mit sofortiger Wirkung und ohne vorherige Ankündigung in Kraft getreten ist, denn der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens wurde auf den 15. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft festgelegt. Darüber hinaus ist den Akten zu entnehmen, daß die interessierten Fachkreise aufgrund einer Veröffentlichung in der Zeitung „Ernährungsdienst" vom 19. Juni 1976 über die Absicht der Kommission unterrichtet waren, durch Verordnung Produkte, die über 50 % Tapiokabestandteile enthielten, zolltariflich wie Tapioka einzustufen. Die Klägerin räumt ein, daß sie von dieser Veröffentlichung bereits am 22. Juni 1976 Kenntnis erlangte. Unter diesen Umständen kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, sie habe die streitige Maßnahme unter Verletzung des Grundsatzes, daß das berechtigte Vertrauen der Betroffenen zu schützen ist, mit sofortiger Wirkung und ohne vorherige Ankündigung getroffen.

7 Der Kommission kann auch nicht angelastet werden, sie habe in der beanstandeten Verordnung keine ausreichenden Übergangsmaßnahmen vorgesehen, die es den Betroffenen, unter anderem auch der Klägerin, erlaubt hätten, der Gefahr einer unvorhersehbaren Änderung der Ausgleichsbeträge zu entgehen. Die Klägerin trägt hierzu vor, die Kommission hätte zumindest die vollständige Erfüllung solcher Verträge gestatten können, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung oder vor dem Zeitpunkt, zu dem der betreffende Unternehmer Kenntnis von den Plänen zum Erlaß der Verordnung erlangt hatte, fest und unwiderruflich abgeschlossen worden waren.

8 Die von der Klägerin verlangte „Beachtung der Altkontrakte" würde unter den Gegebenheiten des vorliegenden Falles bedeuten, daß abgeschlossene Verträge mit derselben Garantie ausgestattet würden, wie sie ihnen normalerweise durch die Vorausfestsetzung des Ausgleichsbetrages gewährt wird. Eine derartige Vorausfestsetzung war indessen in der Gemeinschaftsregelung über die hier anwendbaren Währungsausgleichsbeträge nicht vorgesehen. Zwar hat die Kommission auch in Fällen, denen Währungsausgleichsbeträge ohne die Möglichkeit der Vorausfestsetzung zugrunde lagen, in dem Bestreben, die früheren Verträge zu respektieren, Übergangsmaßnahmen vorgesehen, doch geschah dies in einem anderen Rahmen als hier; vor allem wurden die Ausgleichsbeträge in jenen Fällen bei der Einfuhr oder Ausfuhr erhoben und nicht gewährt und stellten somit für den Wirtschaftsteilnehmer eine erhöhte Belastung dar.

9 In jedem Fall hätte die Kommission Übergangsmaßnahmen auf der Grundlage des genannten Prinzips nur dann ins Auge fassen können, wenn die Änderung der streitigen Währungsausgleichsbeträge für einen umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer nicht vorhersehbar war. Doch hätte gerade der Umstand, daß für Währungsausgleichsbeträge im Gegensatz zu den Beitrittsausgleichsbeträgen die Möglichkeit der Vorausfestsetzung nicht vorgesehen war, einem umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer deutlich machen müssen, daß die Kommission die Regelung der Währungsausgleichsbeträge sehr elastisch gestalten wollte. Angesichts der Systematik der einschlägigen Gemeinschaftsregelung und unter Berücksichtigung der Besonderheit und der eigenen Zielsetzung des Systems der Währungsausgleichsbeträge namentlich in den Fällen, in denen diese Beträge bei der Ausfuhr nicht erhoben, sondern gewährt werden, ist daher nicht ersichtlich, daß eine Änderung der Währungsausgleichsbeträge für einen umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer unvorhersehbar war. Dies gilt im vorliegenden Fall um so mehr, als die Klägerin selbst im Vertrag vom 20. Mai 1976 mit der dänischen Firma DLG die Änderung der Ausgleichsbeträge ausdrücklich angesprochen und sich als Verkäuferin für den Fall der Änderung oder des Fortfalls der beim Vertragsabschluß geltenden Währungsausgleichsbeträge die Möglichkeit vorbehalten hatte, ein ähnliches Erzeugnis zu liefern.

10 Die streitige Mischung, die 90 % Tapioka und 10 % Melasse enthielt, hätte im übrigen schon vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1497/76 als Erzeugnis „mit hohem Gehalt an Stärke" qualifiziert und daher der Tarifstelle 07.06 A zugeordnet werden können, die gerade auf Erzeugnisse „mit hohem Gehalt an Stärke" abstellt. Daß für eine derartige Mischung möglicherweise die gleichen Währungsausgleichsbeträge festgesetzt würden wie für Waren der Tarifstelle 07.06 A, ließ sich um so weniger ausschließen, als nach dem unbestrittenen

Vorbringen der Kommission infolge der unterschiedlichen Höhe der für die beiden Warengruppen geltenden Ausgleichsbeträge anstelle des Grunderzeugnisses mehr und mehr die genannte Mischung ausgeführt wurde.

11 Aus alledem folgt, daß die Umstände, unter denen die Verordnung Nr. 1497/76 in Kraft gesetzt wurde, keine die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages begründende qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm erkennen lassen. Die Klage ist daher als unbegründet abzuweisen.

Kosten

12 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Klägerin ist mit ihrem Vorbringen unterlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Juni 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher