URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 10. MAI 1978 [1]

Société pour l'Exportation des Sucres SA gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Billigkeitsregelung"

Rechtssache 132/77

Leitsätze

Landwirtschaft — Konjunkturpolitik — Währungsausgleichsbeträge — Freistellung von der Belastung — Billigkeitsklausel — Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten — Tätigwerden der Kommission — Voraussetzungen
(Verordnung Nr. 1608/74 der Kommission, Artikel 4)

Die Verordnung Nr. 1608/74 hat die Anwendung der Billigkeitsklausel grundsätzlich den Mitgliedstaaten übertragen und diesen einen Beurteilungsspielraum eingeräumt, der ihnen die Verantwortung für die Entscheidung über den Gebrauch oder den Nichtgebrauch der Klausel im konkreten Einzelfall überläßt.
Ein Tätigwerden der Kommission in dem in Artikel 4 der Verordnung genannten Fall kommt nur mit Bezug auf bestimmte Verträge in Betracht, für die die Mitgliedstaaten von der Billigkeitsklausel Gebrauch zu machen beabsichtigen und die Kommission von dieser Absicht unterrichtet haben. Erst nach dieser Unterrichtung kann die Kommission gemäß Absatz 2 des erwähnten Artikels den Fall, auf den sich die Freistellungsabsicht bezieht, individuell prüfen und der beabsichtigten Maßnahme gegebenenfalls widersprechen.

In der Rechtssache 132/77,

SOCIÉTÉ POUR L'EXPORTATION DES SUCRES SA mit Sitz in Antwerpen, vertreten durch Rechtsanwältin Wilma Viscardini, Padua, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, Luxemburg, rue Philippe II, 34 b,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, unterstützt durch das Mitglied des Juristischen Dienstes Jacques Delmoly, Zustellungsbevollmäch-

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

tigter: Mario Cervino, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen — im gegenwärtigen Verfahrensstadium — Zulässigkeit der von der Klägerin gemäß Artikel 173 Absatz 2 und hilfsweise Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages erhobenen Klage

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 und der Vortrag der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Durch die Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 (ABl. 1971, L 106) wurde im Handel mit Mitgliedstaaten und Drittländern ein System von Währungsausgleichsbeträgen bei der Einfuhr und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse eingeführt, durch das die eine gewisse Grenze überschreitenden Schwankungen der nationalen Währungen der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden sollten.

Die Verordnung Nr. 974/71 wurde später geändert; zur Zeit des der vorliegenden Klage zugrundeliegenden Sachverhalts war das vorerwähnte System in der Verordnung Nr. 1112/73 des Rates vom 30. April 1973 (ABl. 1973, L 114, S. 4) geregelt.

Wegen der Schwierigkeiten, die ein solches System für diejenigen Unterneh-

men mit sich bringen konnte, die beim Eintritt des zur Festsetzung oder Änderung der Währungsausgleichsbeträge führenden währungspolitischen Ereignisses bei der Erfüllung von Verträgen an im voraus festgesetzte Bedingungen gebunden waren, gestaltete die Verordnung Nr. 1608/74 der Kommission vom 26. Juni 1974 (ABl. 1974, L 170, S. 38) die gemeinschaftsrechtliche Regelung über diese Beträge „bis zu einem gewissen Grad flexibel", indem sie für jeden Mitgliedstaat die Möglichkeit der Anwendung einer „Billigkeitsklausel" vorsah.

Artikel 1 dieser „Billigkeitsverordnung" lautete:

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

Nach Artikel 2 Absatz 1 „[gilt] Artikel 1 ... nur für Einfuhr- und Ausfuhrgeschäfte aufgrund von Verträgen, die vor den in diesem Artikel erwähnten Währungsmaßnahmen fest abgeschlossen wurden".

Ferner bestimmt Artikel 4 der Verordnung folgendes:

„1. Will ein Mitgliedstaat in einem bestimmten Fall von der in Artikel 1 genannten Ermächtigung für einen Vertrag mit einer längeren Laufzeit

— als die Gültigkeitsdauer der Lizenz, falls die Lizenz eine drei Monate übersteigende Vorausfestsetzung der Abschöpfung oder der Erstattung enthält,

— oder als drei Monate in den anderen Fällen

Gebrauch machen, so unterrichtet dieser Mitgliedstaat die Kommission von seiner Absicht unter gleichzeitiger Angabe der Gründe und beigebrachten Nachweise.

2. Der betreffende Mitgliedstaat kann in diesem Fall von der Ermächtigung nur dann Gebrauch machen, wenn die Kommission innerhalb eines Zeitraums von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der geplanten Maßnahme nicht nach dem Verfahren von Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 widersprochen hat."

2. Das klagende Unternehmen schloß am 18. und 19. März 1965 mit zwei französischen Lieferanten zwei Kaufverträge über Zucker, die beim „Fonds d'Intervention et de Régularisation du Marché du Sucre" (FIRS), der nationalen landwirtschaftlichen Interventionsstelle in Frankreich, unter den Nummern S 172 bzw. S 125 registriert wurden und die im ersten Fall von Oktober bis Dezember 1975 und im zweiten Fall von Oktober/Dezember 1975 bis Januar/Mai zu erfüllen waren.

Da der französische Franken zum Zeitpunkt des Abschlusses beider Verträge frei schwankte, waren für den Handel mit Frankreich Währungsausgleichsbeträge anwendbar. Nachdem jedoch der französische Franken im Mai 1975 in die „Währungsschlange" zurückgekehrt war, galten vom 20. Mai 1975 an für diesen Handel keine derartigen Beträge mehr. Am 15. März 1976 beschloß die französische Regierung erneut, den Franken frei schwanken zu lassen; dieser verließ damit wiederum die Währungsschlange. Im Anschluß an diese Entscheidung wurden die Währungsausgleichsbeträge im Handel mit Frank-

reich am 25. März 1976 wieder eingeführt; dies bedeutete für Frankreich die Gewährung eines Währungsausgleichsbetrages auf Einfuhren und die Erhebung eines Währungsausgleichsbetrages auf Ausfuhren.

In der Zwischenzeit hatte die Klägerin im Monat Februar 1976, als der französische Franken sich noch innerhalb der Schlange befand und kein Währungsausgleichsbetrag für die Ausfuhren aufgrund der vorerwähnten Verträge galt, Devisentermingeschäfte über den Ankauf der für die Bezahlung des noch zu liefernden Zuckers erforderlichen französischen Franken abgeschlossen.

3. Gestützt auf die vorerwähnte Verordnung Nr. 1608/74, insbesondere auf deren Artikel 4, beantragte die Klägerin beim FIRS die Freistellung der noch ausstehenden Ausfuhren von den Währungsausgleichsbeträgen. Der Antrag wurde vom FIRS abgelehnt, der mit Schreiben vom 30. September 1977 der Klägerin folgendes mitteilte:

„In Beantwortung Ihres Schreibens vom 8. September gestatte ich mir, Ihnen mitzuteilen, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1608/74 bestimmt, daß die Mitgliedstaaten, die von den im Bereich der Freistellung vom Währungsausgleichsbetrag vorgesehenen Bestimmungen Gebrauch zu machen beabsichtigen, für die Verträge mit einer längeren Laufzeit als drei Monate gehalten sind, die Kommission von ihrer Absicht zu unterrichten.

Anläßlich der Prüfung der der Kommission von der französischen Regierung Anfang des Jahres 1977 mitgeteilten Freistellungsabsichten hat die Kommission erklärt, daß Verträge die zu einem Zeitpunkt abgeschlossen wurden, als in Frankreich das System der Währungsausgleichsbeträge in Kraft war, die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1608/74 nicht rechtfertigten. Die Kommission bezog sich damit ausdrücklich auf die vor dem Monat Mai 1975 abgeschlossenen Verträge.

Ich kann Ihnen deshalb nur bestätigen, daß es unter Berücksichtigung dieses Standpunktes nicht möglich war, die Zuckerlieferungen, die in Erfüllung der im März 1975 abgeschlossenen Verträge Nr. S 125 und S 172 an Sie erfolgt sind, vom Währungsausgleichsbetrag freizustellen."

Nachdem sich die Klägerin sodann mit Schreiben vom 23. August und 9. September 1977 an die Kommission gewandt hatte, antwortete ihr der Generaldirektor für Landwirtschaft mit Schreiben vom 7. Oktober 1977:

„Nach Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1608/74 fällt die Befugnis zur Ablehnung eines Freistellungsantrages in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Aus diesem Grunde steht es Ihnen frei, sich unmittelbar an die französischen Stellen zu wenden, damit diese Ihnen gegebenenfalls einen begründeten Bescheid über die getroffene Entscheidung zukommen lassen. Ich gestatte mir, Sie im übrigen daran zu erinnern, daß die in Ihrem Schreiben aufgeworfenen Fragen anläßlich von Besuchern von Herrn Rozan bei den Dienststellen der Kommission bereits zweimal mündlich beantwortet worden sind; diese Dienststellen waren aufgrund der von Herrn Rozan vorgetragenen Angaben zu der Ansicht gelangt, daß die Ablehnung des Freistellungsbegehrens durch die französischen Stellen gerechtfertigt sei.

In Beantwortung Ihres Schreibens vom 9. Dezember 1977 bestätige ich Ihnen, daß die vom FIRS ausgeführten Gründe die Auffassung der Dienststellen der Kommission zutreffend wiedergeben.

Was Ihr Gesuch anbelangt, Ihnen Einsicht in die Korrespondenz zu geben, die zwischen der Kommission und Frankreich zu dieser Frage stattgefunden hat, muß ich Ihnen mitteilen, daß die Mitwirkung der Dienststellen der Kommission nur in der Aufstellung von Kriterien besteht, welche die Mitgliedstaaten anwenden. Unter diesen Umstän-

den erscheint es mir nicht angebracht, Ihnen die Korrespondenz mit Frankreich offenzulegen."

Die Klägerin hat deshalb am 31. Oktober 1977 die vorliegende Klage eingereicht; sie beantragt:

— die Aufhebung der gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1608/74 getroffene Entscheidung der Kommission, durch welche die Freistellung bestimmter Verträge vom französischen Währungsausgleichsbetrag allein deshalb abgelehnt wird, weil sie vor dem Monat Mai 1975 abgeschlossen worden waren;

— hilfsweise, die Verurteilung der Kommission zur Zahlung eines Betrages von 134 736,60 FF nebst Zinsen als Schadensersatz an die Klägerin;

— die Verurteilung der Kommission in die Kosten des Verfahrens.

4. Mit am 5. Dezember 1977 eingereichtem Schriftsatz hat die Beklagte gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung beantragt, die Klage als unzulässig abzuweisen und die Klägerin zur Kostentragung zu verurteilen.

Nachdem die Klägerin in ihrem am 24. Januar 1978 eingereichten Schriftsatz beantragt hat, die von der Beklagten geltend gemachte prozeßhindernde Einrede zu verwerfen und die Beklagte zu verurteilen, die Kosten des Verfahrens zu tragen, hat der Gerichtshof die Kommission aufgefordert, das Fernschreiben vorzulegen, das sie am 25. Februar 1977 zur Liste der ihr am 19. Januar 1977 mitgeteilten „Freistellungsabsichten" an die Ständige Vertretung von Frankreich gerichtet hatte; er hat auf Bericht des Berichterstatters, nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, gemäß Artikel 91 § 3 der Verfahrensordnung ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung über diese Einrede einzutreten.

II — Vortrag der Parteien

Zur Begründung ihrer prozeßhindernden Einrede macht die Kommission insbesondere folgendes geltend:

a) Zum Aufhebungsantrag

— Die Klage sei insoweit bereits deshalb unzulässig, weil hier kein Verfahren stattgefunden habe, welches mit der behaupteten Ablehnung abgeschlossen worden sei.

Das Verfahren nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1608/74 werde in der Praxis nach einem formlosen Meinungsaustausch zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission eingeleitet. Der Staat teile der Kommission noch vor dem förmlichen Antrag auf Genehmigung des Gebrauchs der Billigkeitsklausel nach dieser Verordnung die in Artikel 4 Absatz 1 genannten Verträge mit, für die er die Freistellung von den Währungsausgleichsbeträgen zu gewähren beabsichtige. Es handele sich hierbei um ein rein informatives Verfahren, anläßlich dessen die Kommission allgemein zu den Kriterien, die der Mitgliedstaat bei der Anwendung der Verordnung Nr. 1608/74 zugrunde legen wolle, ihre Ansicht äußern könne. Nur wenn der Mitgliedstaat die Ansicht der Kommission nicht teile, könne gegebenenfalls das förmliche Verfahren nach Artikel 4 Absatz 2 eingeleitet werden.

Die Liste, die am 19. Januar 1977 von der Ständigen Vertretung von Frankreich an die Kommission geschickt worden sei und die „Freistellungsabsichten" für eine Anzahl von Verträgen betreffe, von denen einige zwischen März 1974 und April 1975 abgeschlossen worden seien, gehöre nicht in den Rahmen eines förmlichen Verfahrens nach Artikel 4 Absatz 2, sondern zu dem vorerwähnten einleitenden Informationsverfahren. Mit Fernschreiben vom 25. Februar 1977 habe die Kommission der Ständigen Vertretung bei dieser Gelegenheit mitgeteilt, daß es ihr, da es sich um vor den Zeitpunkten, zu denen die Währungs-

ausgleichsbeträge in Frankreich gegolten hätten, abgeschlossene Verträge handele, nicht gerechtfertigt erscheine, die entsprechenden Ausfuhren von den nach dem 25. März 1977 eingeführten Währungsausgleichsbeträgen freizustellen. Die Ständige Vertretung von Frankreich habe hierzu mit Fernschreiben vom 15. März 1977 wie folgt Stellung genommen:

„Die französischen Behörden teilen den Standpunkt der Kommission hinsichtlich der zwischen dem 19. Januar 1974 und dem 19. Mai 1975 abgeschlossenen Verträge."

Anscheinend spiele der FIRS in seinem Schreiben vom 30. September 1977 an die Klägerin auf diesen Meinungsaustausch an. Die in diesem Schreiben enthaltene Bezugnahme auf die „Prüfung der der Kommission von der französischen Regierung Anfang des Jahres 1977 mitgeteilten Freistellungsabsichten" beziehe sich nur auf diesen Meinungsaustausch zwischen der französischen Regierung und der Kommission und nicht auf eine Stellungnahme der Kommission im Rahmen des förmlichen Verfahrens nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung. Dies gelte um so mehr, als die Kommission niemals mit den streitigen, beim FIRS unter den Nummern S 125 und S 172 registrierten Verträgen befaßt worden sei.

— Außerdem sei es verfehlt, in dem Schreiben vom 7. Oktober 1977 des Generaldirektors für Landwirtschaft an die Klägerin ein Handeln zu sehen, das Gegenstand einer Anfechtungsklage sein könne. Es handele sich um ein bloßes Informationsschreiben, durch das ein Auskunftsgesuch beantwortet worden sei; es könne als solches das Organ weder binden, noch andererseits eine endgültige Willenserklärung mit Rechtswirkungen enthalten.

b) Zum Schadensersatzantrag

— Da aus den vorstehend dargelegten Gründen der Kommission oder ihren Dienststellen keine Handlung zugerechnet werden könne und die Ablehnung der umstrittenen Freistellung auf den Willen der französischen Verwaltung zurückzuführen sei, fehle es an der Kausalität zwischen der rechtswidrigen Handlung und dem angeblich zu ersetzenden Schaden, wie sie für eine Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages erforderlich sei.

— Auch wenn man andererseits unterstelle, der Gerichtshof würde die Ablehnung der Freistellung der fraglichen Verträge durch die französische Verwaltung auf ein „Verhalten" der Dienststellen der Kommission zurückführen, dann wäre doch die Entscheidung über eine Klage gegen diese Ablehnung Sache der französischen Gerichte. Die Ablehnung sei nämlich eine nationale Durchführungsmaßnahme zur Verordnung Nr. 1608/74, und die dagegen erhobene Klage betreffe die Zulässigkeit der Erhebung desjenigen Teils der Währungsausgleichsbeträge durch die französische Verwaltung, der über die am Tage des Abschlusses der Verträge geltenden Beträge hinausgehe.

— Der Schadensersatzantrag sei schließlich im Sinne von Artikel 38 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ungenügend begründet, denn die Klägerin habe hinsichtlich der Voraussetzungen einer Haftung der Kommission nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages auch nicht den Ansatz einer Argumentation vorgetragen.

Die *Klägerin* ist zunächst der Ansicht, der Umstand, daß keine Entscheidung der Kommission vorliege, die speziell die streitigen Verträge betreffe, genüge allein nicht, um die Existenz jedweder der Kommission zurechenbaren und die Betroffenen beschwerenden Handlung zu verneinen. Sie habe niemals behauptet, die Kommission habe die Gewährung der Freistellung der Währungsausgleichsbeträge für die vorerwähnten Verträge abgelehnt. Sie habe sich darauf be-

rufen und tue dies weiter, daß die Kommission sich der Freistellung von den Währungsausgleichsbeträgen für „bestimmte Verträge" allein deshalb widersetzt habe, weil diese vor dem Monat Mai 1975 abgeschlossen worden seien, und daß die französische Verwaltung den von der Klägerin gestellten Freistellungsantrag „wegen" dieser Stellungnahme abgelehnt habe.

Angefochten sei also hier die in den Ziffern 2 und 3 (erster Satz) des von der Kommission am 25. Februar 1977 an die Ständige Vertretung von Frankreich gerichteten Fernschreibens enthaltene Handlung; die erwähnten Passagen lauteten:

„2. In den fünf folgenden Fällen ist die Anwendung der Verordnung Nr. 1608/74 nicht gerechtfertigt:

P 30 A W Vertrag vom 23. 7. 1974.
P 30 BB Vertrag vom 5. 3. 1974
P 42 A Vertrag vom 25. 3. 1975
P 45 B Vertrag vom 4. 4. 1975
P 58 K Vertrag vom 1. 8. 1974

In allen diesen Fällen sind die Verträge zu einer Zeit abgeschlossen worden, als die Betroffenen mit der Anwendung eines Währungsausgleichsbetrages rechnen mußten. Zu dieser Zeit galten nämlich in Frankreich Währungsausgleichsbeträge; ihre Abschaffung erfolgte erst im Monat Mai 1975. Es erscheint deshalb nicht gerechtfertigt, die fraglichen Ausfuhren von den seit dem 25. 3. 1976 geltenden Währungsausgleichsbeträgen freizustellen.

3. Die französische Regierung wird ersucht, die unter 2. genannten Fälle zu streichen".

Nach dieser Bestimmung der angefochtenen Handlung befaßt sich die Klägerin mit der Zulässigkeit der Klage gegen diese Handlung. Sie trägt insbesondere vor:

a) Zum Aufhebungsantrag

— Aus den Erklärungen der Kommission über den praktischen Ablauf des in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1608/74 vorgesehenen Verfahrens und aus der von ihr insoweit vorgenommenen Unterscheidung zwischen dem Informationsverfahren und dem förmlichen Verfahren nach dieser Bestimmung sei zu entnehmen, daß die Kommission „tatsächlich" in diesem Bereich ein anderes Verfahren eingeführt habe als in der Verordnung vorgesehen.

Zunächst ergebe sich aus dem Wortlaut und der Zielsetzung von Artikel 4 Absatz 2, daß das dort genannte Verfahren gerade bezwecke, der Kommission die Äußerung eines Widerspruchs dagegen zu ermöglichen, daß die Mitgliedstaaten die Billigkeitsklausel auf bestimmte Verträge anwendeten. Man verstehe deshalb nicht, warum der betreffende Mitgliedstaat das Verfahren erst einleiten solle, wenn er den Standpunkt der Kommission bereits kenne und wisse, daß dieser Standpunkt ablehnend sei.

Zweitens habe die Kommission, welcher die Prüfung der im Informationsverfahren, das dem förmlichen Verfahren nach Artikel 4 Absatz 2 vorangehe, mitgeteilten Verträge die Gelegenheit zur Auslegung dieses oder jenes von den in Artikel 2 der Verordnung festgelegten Merkmalen gebe, insoweit keine Interpretationsbefugnis. Die Auslegung einer Handlung der Gemeinschaft gehöre nämlich zu den Rechtsprechungskompetenzen, und eine authentische Interpretation müsse in denselben Formen erfolgen und dasselbe Verfahren beachten wie die fragliche Handlung.

Drittens verkehre die Schaffung eines „Informationsverfahrens" vor dem förmlichen Verfahren des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung die Rollen und die Verantwortlichkeiten im Vergleich zur Regelung dieses Artikels. Außerdem entziehe sich die Kommission durch ein solches Verfahren ihrer Verantwortung oder versuche dies zumindest, und sie

umgehe die Einschaltung des Verwaltungsausschusses, welcher praktisch niemals konsultiert werde.

— Wie dem auch sei, bewiesen die zu den Prozeßakten gereichten Unterlagen nicht, daß die Prüfung der Fälle, in denen die Kommission ihren Widerspruch gegen die Freistellung von den Währungsausgleichsbeträgen geäußert habe, im Rahmen eines „bloßen Informationsverfahrens" erfolgt sei. Im Gegenteil stelle die mit der Liste der Ständigen französischen Vertretung vom 19. Januar 1977 erfolgte Mitteilung eine offizielle Unterrichtung von den von Frankreich gehegten „Freistellungsabsichten" in Anwendung der Verordnung Nr. 1608/74 dar, so daß das förmliche Verfahren nach Artikel 4 dieser Verordnung eingeleitet worden sei. Die Kommission sei sich dessen im übrigen bewußt gewesen, denn als sie Frankreich mit ihrem Fernschreiben vom 25. Februar 1977 um Erläuterungen für die abschließende Beurteilung einer Anzahl von (anderen als den in der vorliegenden Rechtssache interessierenden) Fällen gebeten habe, habe sie die französischen Stellen ersucht, diese Erläuterungen vor dem 2. März 1977 zu geben, also vor Ablauf der in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung vorgesehenen sechswöchigen Frist. Sie habe sogar hinzugefügt, daß die französische Regierung, wenn nicht derartige Erläuterungen erfolgten, ersucht werde, die fraglichen Fälle vorläufig zurückzuziehen, „vorbehaltlich einer erneuten Vorlage bei der Kommision nach Lösung der aufgeworfenen Fragen" (Ziffer 3 des Fernschreibens am Ende). Das Bestreben der Kommission, so die in Artikel 4 Absatz 2 der Billigkeitsverordnung vorgesehene Frist von sechs Wochen zu wahren, beweise gerade, daß das in dieser Bestimmung vorgesehene Verfahren im vorliegenden Fall sehr wohl eingeleitet worden sei. Andererseits sei die Stellungnahme der Kommission zu den vor dem Monat Mai 1975 abgeschlossenen Verträgen, wie sich aus dem vorerwähnten Fernschreiben ergebe, anders als die Stellungnahme in den in Ziffer 1 desselben Fernschreibens genannten Fällen abschließend und vorbehaltslos. Nur für die zuletzt genannten Fälle könne man offensichtlich von einem „Meinungsaustausch" oder von „Informationen" sprechen.

— Der Umstand, daß die angefochtene Handlung nur gewisse Verträge ausdrücklich erwähne, andere dagegen nicht, sei rein zufällig, denn die Unterrichtung von den Freistellungsabsichten der französischen Regierung sei in mehreren Malen erfolgt, und die Kommission sei gehalten, ihren Widerspruch gegebenenfalls in der in Artikel 4 der Verordnung vorgesehenen Frist zu äußern, die mit dem „Zeitpunkt der Mitteilung" beginne.

— Daß der Verwaltungsausschuß nicht konsultiert worden sei, bedeute nicht, daß der von der Kommission erhobene Widerspruch gegen die Freistellungsabsichten rechtlich ohne Wirkung sei. Eine Handlung, welche Verfahrensregeln verletze, sei rechtswidrig, und auch eine rechtswidrige Handlung sei solange anzuwenden, wie sie nicht aufgehoben werde.

— Schließlich betreffe die angefochtene Handlung die Klägerin im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag unmittelbar und individuell.

b) Zum Schadensersatzantrag

— Der Standpunkt der Klägerin sei ganz anders, als die Kommission anscheinend annehme. Die Klägerin beantrage aus den in der Klageschrift dargelegten Gründen schlicht eine Freistellung — nicht nur eine teilweise Freistellung — von den Währungsausgleichsbeträgen. Außerdem stehe nicht die Zulässigkeit der Erhebung der Währungsausgleichsbeträge durch die französischen Stellen im Streit, sondern die Rechtmä-

ßigkeit der Handlung, mit welcher die Kommission der Freistellung von diesen Beträgen widersprochen habe. Der vorliegende Fall unterscheide sich also von den Fällen, die Gegenstand der verbundenen Rechtssachen 12, 18 und 21/77 seien. Unter diesen Umständen fehle dem Argument der Beklagten, daß die Klägerin den Rechtsstreit vor die französischen Gerichte hätte bringen müssen, weil die Ablehnung der Freistellung der fraglichen Verträge durch die französischen Stellen als eine „nationale Durchführungsmaßnahme zur Verordnung Nr. 1608/74" anzusehen sei, die rechtliche Grundlage.

— Was den Vorwurf der Kommission anbelange, die Klägerin habe ihre Schadensersatzklage nicht hinreichend begründet, so sei offensichtlich, daß die Begründung insoweit dieselbe sei wie für die Anfechtungsklage. Es ergebe sich aus der Klageschrift, daß nach Ansicht der Klägerin eine rechtswidrige Handlung oder ein rechtswidriges Verhalten der Kommission oder ihrer Dienststellen vorlägen, die darin bestünden, daß die französischen Behörden veranlaßt worden seien, ihr die Freistellung von den Währungsausgleichsbeträgen unter Verstoß gegen Geist und Buchstaben der Verordnung Nr. 1608/74 zu verweigern.

III — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 11. April 1978 Ausführungen zur Zulässigkeit der Klage gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 26. April 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1/3 Die Klägerin begehrt mit der am 31. Oktober 1977 gemäß Artikel 173 Absatz 2 und Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag erhobenen Klage in erster Linie „die Aufhebung der gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1608/74 getroffenen Entscheidung der Kommission, durch welche die Freistellung bestimmter Verträge vom französischen Währungsausgleichsbetrag allein deshalb abgelehnt wird, weil sie vor dem Monat Mai 1975 abgeschlossen worden waren", also zu einer Zeit, als in Frankreich für Zucker Währungsausgleichsbeträge anwendbar waren. Zur Begründung dieses Begehrens macht sie geltend, die französischen Behörden hätten ihr angesichts des von der Kommission diesen gegenüber nach Abschluß jenes Verfahrens im Fernschreiben vom 25. Februar 1977 geäußerten Widerspruchs für Lieferungen von Zucker, welche aufgrund von zwei am 18. bzw. 19. März 1975 abgeschlossenen Verträgen erfolgen sollten, die Freistellung von den am 25. März 1976 in Frankreich wieder eingeführten Währungsausgleichsbeträgen nicht gewähren können. Hilfsweise beantragt die Klägerin die Zahlung von Schadensersatz in Geld für den erlittenen Schaden, weil die Ablehnung der Freistellung von den Währungsausgleichsbeträgen durch die französischen Behörden auf ein schuldhaftes Verhalten der Kommission zurückzuführen sei.

4/6 Mit einem am 5. Dezember 1977 eingereichten Schriftsatz hat die Beklagte gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung eingewendet, die Klage sei unzulässig, und geltend gemacht, die Ablehnung sei nicht auf eine Handlung der Kommission zurückzuführen. Sie trägt in diesem Zusammenhang vor, sie habe im vorliegenden Fall keine Maßnahme erlassen, die die französischen Behörden bezüglich der Ablehnung der von der Klägerin begehrten Freistellung in ihrer Entscheidung zu binden geeignet gewesen wäre. Die Kommission habe sich in ihrem Fernschreiben vom 25. Februar 1977 an die Ständige Vertretung von Frankreich darauf beschränkt, die von der französischen Regierung am 20. Januar 1977 mitgeteilten Verträge, zu denen im übrigen die streitigen Verträge nicht gehört hätten, anhand der in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1608/74 festgelegten Merkmale zu prüfen, ohne das in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehene Verfahren einzuleiten.

7/9 Die Klägerin behauptet dagegen, das Verfahren nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 1608/74 sei im vorliegenden Fall tatsächlich eingeleitet worden, denn die Kommission habe in ihrem vorerwähnten Fernschreiben zu den Freistellungsabsichten der französischen Regierung, mit denen sie gemäß Absatz 1 des vorerwähnten Artikels befaßt worden sei, förmlich Stellung genommen. Zwar betreffe diese Stellungnahme der Kommission andere als die streitigen Verträge, aber diese Stellungnahme sei doch allein damit begründet, daß es sich um vor dem Monat Mai 1975 abgeschlossene Verträge handele, und sie erstrecke sich deshalb ebenfalls auf die — im März 1975 abgeschlossenen — streitigen Verträge. Das Schreiben des Fonds d'Intervention et de Régularisation du Marché du Sucre (FIRS) an die Klägerin am 30. September 1977 zeige im übrigen, daß die Stellungnahme der Kommission im vorliegenden Fall ausschlaggebend gewesen sei, denn der FIRS habe sich zur Begründung seiner Ablehnung ausdrücklich darauf bezogen.

10 Es ist zweckmäßig, die Zulässigkeit des Hauptantrages und des Hilfsantrages getrennt zu prüfen.

A — Zum Hauptantrag

11/16 Durch die Verordnung Nr. 1608/74 ist eine auf einer Billigkeitsklausel beruhende Regelung geschaffen worden, die die Mitgliedstaaten ermächtigt, Unternehmen, die zur Erfüllung von fest abgeschlossenen Verträgen verpflichtet sind, „aus Billigkeitsgründen" die Freistellung von Währungsausgleichsbeträgen, die nach dem Abschluß dieser Verträge eingeführt wurden, zu gewähren. Diese Verordnung sieht keine verallgemeinernde Geltung dieser Klausel für Gruppen von Verträgen vor, die nach bestimmten gemeinsamen Kriterien beurteilt werden, sondern sie erklärt in ihrer vierten Begründungserwägung ausdrücklich, daß die Anwendung der Billigkeitsklausel aufgrund einer individuellen Prüfung in jedem Einzelfall im Hinblick auf den dem be-

troffenen Unternehmen entstandenen Nachteil gewährt oder versagt wird. Wie sich aus ihrer sechsten Begründungserwägung ergibt, hat die Verordnung die Anwendung dieser Klausel grundsätzlich den Mitgliedstaaten übertragen und diesen einen Beurteilungsspielraum eingeräumt, der ihnen die Verantwortung für die Entscheidung über den Gebrauch oder den Nichtgebrauch der Klausel im konkreten Einzelfall beläßt. Ein Tätigwerden der Kommission, durch das der Beurteilungsspielraum eines Mitgliedstaates begrenzt wird, ist in der Verordnung nur in dem in Artikel 4 genannten Fall vorgesehen; dabei handelt es sich um Verträge mit einer längeren Laufzeit als drei Monate oder als die Gültigkeitsdauer der Lizenz, falls diese eine drei Monate übersteigende Vorausfestsetzung der Abschöpfung oder der Erstattung enthält. Jedoch ergibt sich aus diesem Artikel, insbesondere aus der Formulierung „in einem bestimmten Fall" zu Beginn des Absatzes 1, daß die Kommission nur in bestimmten Einzelfällen tätig werden kann, für die die Mitgliedstaaten von der Billigkeitsklausel Gebrauch zu machen beabsichtigen und die Kommission „unter gleichzeitiger Angabe der Gründe und beigebrachten Nachweise" von dieser Absicht unterrichtet haben, um ihr die Beurteilung aller tatsächlichen Umstände zu ermöglichen, die eine Freistellung von den Währungsausgleichsbeträgen rechtfertigen können. Erst nach dieser Unterrichtung kann die Kommission gemäß Artikel 4 Absatz 2 den Fall, auf den sich die Freistellungsabsicht bezieht, individuell prüfen und der beabsichtigten Maßnahme gegebenenfalls widersprechen.

17/20 Es steht fest, daß die französische Regierung die Kommission nicht von ihrer Absicht unterrichtet hat, die hier betroffenen Verträge, die unter den Nummern S 125 und S 172 beim FIRS registriert sind, von den Währungsausgleichsbeträgen freizustellen. In ihrer Mitteilung über Freistellungsabsichten, die vom 19. Januar 1977 datiert und am 20. Januar 1977 bei der Kommission eingegangen ist, nennt die Ständige Vertretung von Frankreich unter den in der Liste aufgeführten Verträgen einschließlich derjenigen über Zuckerlieferungen die streitigen Verträge nicht. Die Kommission bezieht sich in ihrem Fernschreiben vom 25. Februar 1977 zu dieser Mitteilung ausschließlich auf die in dieser Liste aufgeführten Verträge; sie bittet einerseits um ergänzende Informationen zu einem Teil dieser Verträge und widerspricht andererseits der Gewährung der Freistellung von den Währungsausgleichsbeträgen für andere Verträge über Lieferungen von Getreide. Mangels einer Unterrichtung von der Freistellungsabsicht für die streitigen Verträge im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1608/74 und angesichts des Inhalts des Fernschreibens der Kommission vom 25. Februar 1977 ist es ausgeschlossen, daß die Kommission hinsichtlich dieser Verträge im Sinne des vorerwähnten Artikels 4 tätig geworden ist.

21. Sonach ist der auf Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages gestützte Aufhebungsantrag unzulässig, weil kein Handeln der Kommission im Sinne dieses Artikels vorliegt.

B — Zum Hilfsantrag

22 Die Klägerin macht jedoch insbesondere zu ihrem auf Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages gestützten Hilfsantrag geltend, daß auch ohne ein Tätigwerden der Kommission im Sinne von Artikel 4 der Verordnung Nr. 1608/74 der von der Kommission im Fernschreiben vom 25. Februar 1977 geäußerte Standpunkt dennoch ausschlaggebend für die vom FIRS der Klägerin erteilte Ablehnung gewesen sei; der FIRS habe in seinem Schreiben vom 30. September 1977 bestätigt, daß es unter Berücksichtigung dieses Standpunktes nicht möglich gewesen sei, die Zuckerlieferungen, die in Erfüllung der im März 1975 abgeschlossenen Verträge Nr. S 125 und S 172 an sie erfolgt seien, vom Währungsausgleichsbetrag freizustellen.

23/27 Die Anwendung von Artikel 4 der Verordnung Nr. 1608/74 setzt eine individuelle Prüfung jedes Einzelfalles voraus; da die Kommission nicht in die Lage versetzt wurde, eine solche Prüfung für die fraglichen Verträge vorzunehmen, ist es deshalb ausgeschlossen, daß sie sich hier bezüglich der Freistellung von Währungsausgleichsbeträgen in einer vorwerfbaren Weise verhalten hat. Unter diesen Umständen kann die Beziehung, die in dem vorerwähnten Schreiben des FIRS zwischen der Entscheidung des FIRS, den Antrag auf Freistellung abzulehnen, und dem Fernschreiben der Kommission vom 25. Februar 1977 hergestellt wurde, nur auf die eigene Beurteilung der französischen Stellen zurückzuführen sein, die keine Verantwortung der Kommission für die fraglichen Verträge begründet. Jedenfalls stand es den französischen Stellen frei, die Kommission auch nach diesem Fernschreiben mit ihrer Absicht, die streitigen Verträge freizustellen, zu befassen und dabei auf alle besonderen Gesichtspunkte für diese Verträge einschließlich des Abschlusses von Termingeschäften für die Kursdeckung, was nach Ansicht der Klägerin ein entscheidender Umstand für den angeblichen Schaden sein soll, hinzuweisen und die Kommission so in die Lage zu versetzen, sich in voller Kenntnis der Umstände durch begründete Stellungnahme in dem Verfahren des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1608/74 zur Möglichkeit der Freistellung zu äußern. Das von der Klägerin angeführte Schreiben vom 7. Oktober 1977, das von einem hohen Beamten der Kommission an sie gerichtet wurde und in dem festgestellt wird, daß die im vorliegenden Fall von FIRS getroffene ablehnende Entscheidung die Auffassung der Dienststellen der Kommission „zutreffend wiedergab", hindert andererseits nicht, daß der vom FIRS bei dieser Entscheidung eingenommene Standpunkt ausschließlich auf die eigene Beurteilung dieser nationalen Stelle zurückging, zumal in diesem Schreiben darauf hingewiesen wird, daß „nach Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1608/74... die Befugnis zur Ablehnung eines Freistellungsantrages in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten [fällt]". Da die Ablehnung der Freistellung der fraglichen Verträge von den Währungsausgleichsbeträgen durch die nationalen Stellen unter diesen Umständen auf deren selbständiger Entscheidung beruht, läßt sich

im vorliegenden Fall kein Verhalten der Kommission feststellen, das die in Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages aufgestellten Voraussetzungen für eine Anrufung des Gerichtshofes erfüllt.

28 Nach allem ist die Klage als unzulässig abzuweisen.

Kosten

29/30 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 als unzulässig abgewiesen.**
2. **Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Mai 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher