3. Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag erfaßt nicht den Ersatz derjenigen Schäden durch eine nationale Stelle, die Stellen oder Bedienstete der Mitgliedstaaten einzelnen entweder aufgrund einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts oder anläßlich der Durchführung von Gemeinschaftsrecht durch ein gegen nationales Recht verstoßendes Tun oder Unterlassen zugefügt haben; diese Frage haben die nationalen Gerichte nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates zu klären.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Februar 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 23. JANUAR 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Zum zweiten Male legt das College van Beroep voor het Bedrijfsleven dem Gerichtshof im Rahmen der Klagen der Firma Granaria gegen die holländische Interventionsstelle für Agrarerzeugnisse „Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten" Vorabentscheidungsfragen vor, die die Zahl der Probleme erhöhen, die aus der Anwendung der Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist, entstanden sind. Sie werden sich erinnern, daß die vorhergehende Auslegungsfrage zum Verfahren Nr. 116/76 führte, das mit Urteil vom 5. Juli 1977 (Slg. 1977, 1247) abgeschlossen wurde, in dem die genannte Verordnung für ungültig erklärt wurde. Aufgrund dieses Urteils beantragte die Firma Granaria die Aufhe-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

bung der Vorschriften, die die niederländische Interventionsstelle auf der Grundlage der fraglichen Verordnung erlassen hatte, sowie deren Verurteilung zum Ersatz der durch diese Vorschriften verursachten Schäden.

Ich werde versuchen, die zahlreichen dem Gerichtshof vom niederländischen Gericht vorgelegten Fragen zusammenzufassen. Dieses möchte zunächst wissen, ob die nationale Interventionsstelle so lange gehalten war, die Verordnung Nr. 563/76 zu beachten, als diese nicht für ungültig erklärt worden war, bejahendenfalls, ob diese Stelle selbst befugt war, Granaria von der Verpflichtung freizustellen, die in dieser Verordnung festgesetzten Voraussetzungen zu erfüllen. Für den Fall der Bejahung der ersten und der Verneinung der zweiten Frage möchte das niederländische Gericht wissen, ob eine unmittelbare und ausschließliche Haftung der Gemeinschaft gegenüber dem Geschädigten, oder ob auch eine Haftung der Interventionsstelle des Staates bestehe, die die Verordnung angewandt hat (Fragen 3 und 4); weiter beantragt es, der Gerichtshof möge sich zur Möglichkeit einer Regreßklage dieses Staates — sollte er verantwortlich sein — gegen die Gemeinschaft äußern (Frage 5). Zwei weitere Fragen für den Fall, daß eine Haftung des Mitgliedstaats oder seiner Stelle bejaht wird, betreffen das anwendbare Recht (ausschließlich nationales Recht oder auch die Grundsätze des Artikels 215 EWG-Vertrag?) und die Auslegung des Artikels 215 (ist auf seiner Grundlage jeder Schaden zu ersetzen?). Die letzte Frage des College van Beroep geht dahin, ob Anwaltskosten nach Gemeinschaftsrecht als Schaden anzusehen sind, den der Geschädigte ersetzt verlangen kann, oder als Prozeßkosten, über die nach nationalem Recht zu entscheiden ist.

Im Vorlagebeschluß geht das nationale Gericht davon aus, daß der Klägerin aufgrund der angefochtenen Vorschriften tatsächlich Schäden entstanden sind, die den verschiedenen Klagepunkten entsprechen (Finanzierungs-, Verwaltungs- und Personalkosten, entgangener Gewinn und Umsatzausfall, ferner Prozeßkosten). Da jedoch diesen Schäden eine rechtswidrige Gemeinschaftsverordnung zugrunde liege, die von der nationalen Behörde gegenüber der Klägerin angewandt worden sei, hält das nationale Gericht vor allem eine Beantwortung der Fragen zur Haftung für erforderlich, die sich als Fragen zur Auslegung der Verordnung Nr. 573/76 und des Artikels 215 EWG-Vertrag stellen.

Bevor ich zur Erörterung dieser Fragen übergehe, möchte ich darauf hinweisen, daß der Gerichtshof mit Urteil vom 25. Mai 1978 (verbundene Rechtssachen 83 und 94/76, 5, 15 und 40/77, HNL und andere/Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209) entschieden hat, daß die Ungültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 nicht genügt, um die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages auszulösen; eine solche Haftung bestehe nicht, da der Rat beim Erlaß der Verordnung die Grenzen seiner Befugnisse nicht offenkundig und erheblich überschritten habe. Zu dieser Entscheidung ist der Gerichtshof in Erwägung der Eigenheiten der Verordnung Nr. 563/76 gelangt, die sehr große Gruppen von Marktteilnehmern betraf und sich auch unter Berücksichtigung der erheblichen Schwankungen der Weltmarktpreise für proteinhaltige Futtermittel während der gleichen Zeit nur in bescheidenem Umfang auf den Futtermittelpreis — und ganz allge-

mein auf die Ertragskraft der Unternehmen — auswirkte.

2. Die erste Frage ist zwar als Frage nach der Auslegung der Verordnung Nr. 563/76 formuliert, berührt aber im Grunde ein Problem von allgemeiner Tragweite: ob die mit der Durchführung der Gemeinschaftsverordnungen betrauten nationalen Stellen verpflichtet sind, diese zu beachten, solange sie nicht für ungültig erklärt sind. Es scheint mir offenkundig, daß diese Frage zu bejahen ist. Zweifel an der Gültigkeit einer bindenden Handlung eines Gemeinschaftsorgans genügen sicher nicht, um es zu rechtfertigen, daß eine mit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraute Verwaltungsstelle eines Mitgliedstaats sich einseitig den Verpflichtungen aus dieser Handlung entzieht. Das gleiche gilt im übrigen für jeden Adressaten von Gemeinschaftshandlungen. Das erfordert der Grundsatz der Rechtssicherheit, der im Rahmen des Gemeinschaftsrechts mit Unterstützung der Organe sämtlicher Mitgliedstaaten geschützt werden muß und der im übrigen dem Grunderfordernis der einheitlichen Auslegung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts im gesamten Gebiet der Gemeinschaft entspricht.

Die Klägerin im Ausgangsverfahren trägt vor, jedenfalls bei offenkundigen Vertragsverletzungen müsse man der nationalen Verwaltung die Befugnis und die Pflicht zuerkennen, die rechtswidrige Gemeinschaftsnorm nicht anzuwenden. Hierzu braucht im vorliegenden Fall nicht Stellung genommen zu werden, da der Gerichtshof im Urteil vom 25. Mai 1978 verneint hat, daß die Verletzung der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze, aus der er die Ungültigkeit der fraglichen Verordnung abgeleitet hat, offenkundig gewesen sei. Von Bedeutung scheint mir jedoch der Hinweis zu sein, daß die Ungültigkeit einer Gemeinschaftshandlung im System der Verträge nur durch ein Verfahren vor dem Gerichtshof festgestellt werden kann (Art. 173 oder 177 EWG-Vertrag) und daß bis zu einer Entscheidung die Rechtmäßigkeit jeder Handlung vermutet wird und diese ihre Wirkungen zeitigt. Ferner steht außer Zweifel, daß der Vertrag keinen Fall der Inexistenz einer Gemeinschaftshandlung kennt. In der Lehre hat man von Extremfällen der Inexistenz gesprochen; hierfür reicht jedoch gewiß keine offenkundige Verletzung des Vertrages aus, zumal in Artikel 173 jede Art der Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm im Rahmen der Mängel betrachtet wird, die eine Aufhebungsklage rechtfertigen. Vielleicht müßte man noch Fälle wie die vertiefen, daß eine Handlung von einem völlig unzuständigen Organ erlassen wurde oder undurchführbar ist; all das liegt jedoch unnütz weit außerhalb des hier behandelten Problems.

Die zweite Frage, ob eine nationale landwirtschaftliche Interventionsstelle ein Unternehmen von der Verpflichtung befreien kann, die in der Verordnung Nr. 563/76 aufgestellten Voraussetzungen zu erfüllen, ist zu verneinen, wie die betroffene Firma selbst anerkennt. Keine Bestimmung dieser Verordnung räumt den staatlichen Stellen die Befugnis ein, Ausnahmen zuzulassen. Mangels einer solchen Klausel wäre jede Entlastung willkürlich und ungerechtfertigt. Im übrigen befand sich die Klägerin nicht in einer Lage, die sie von der Allgemeinheit der von der Verordnung betroffenen Unter-

nehmen unterschied; daher wäre es mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung, wonach eine Ausnahme, wie sie eine Entlastung darstellt, nur unter außergewöhnlichen Umständen zulässig ist, unvereinbar gewesen, sie von der Beachtung einer geltenden Norm zu befreien, selbst wenn die Verordnung den staatlichen Stellen die Befugnis hierzu eingeräumt hätte.

3. Die dritte Frage des niederländischen Gerichts geht dahin, ob Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag in dem Sinne auszulegen ist, daß die Gemeinschaft, wenn sie eine Verordnung erlassen hat, die der Gerichtshof später für ungültig erklärt hat, dem Geschädigten gegenüber wegen der üblichen Durchführung der Verordnung durch die zuständige nationale Stelle unmittelbar haftbar ist.

Einleitend darf ich feststellen, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes (insbesondere das bereits genannte Urteil HNL vom 25. Mai 1978) nunmehr die Voraussetzungen für eine Haftung der Gemeinschaft für durch einen ungültigen Rechtsakt verursachte Schäden geklärt hat. Ich halte es nicht für erforderlich, diese Voraussetzungen zu wiederholen.

In Wirklichkeit legt das vorlegende Gericht keinen Wert auf die erneute Klarstellung der in der Rechtsprechung des Gerichtshofes herausgearbeiteten Grundsätze für die Haftung der Gemeinschaft für Schäden, die Dritte aufgrund des Erlasses rechtswidriger Rechtsakte erlitten haben. Es interessiert sich vielmehr dafür, ob eine Verletzung der vom Gerichtshof in den Urteilen vom 5. Juli 1977 (Rechtssachen 114/76, Bela-Mühle, 116/76, Granaria, und 119 und 120/76, Ölmühle-Becher, Slg. 1977, 1211, 1247 bzw. 1269) hinsichtlich der genannten Ratsverordnung festgestellten Art neben der Haftung der Gemeinschaft auch zur Haftung derjenigen Staaten führen kann, deren Stellen die ungültigen Gemeinschaftsnormen durchgeführt haben. Das ergibt sich aus der vierten Frage, die mit der vorgehenden insofern eng verbunden ist, als sie von der unmittelbaren und vorrangigen Haftung der Gemeinschaft ausgeht und sich darauf beschränkt, eine gesamtschuldnerische oder anteilige Mithaftung des Staates zu erwägen.

Hierzu ist zunächst zu unterstreichen, daß die Voraussetzungen für die eigene Haftung der Gemeinschaft und die mögliche Mithaftung des Mitgliedstaats *nicht übereinstimmen.* Die Gemeinschaft kann dafür für haftbar erklärt werden, daß sie einen wirtschaftspolitischen Rechtsakt unter Verstoß gegen bestimmte Grundsätze des Gemeinschaftsrechts *erlassen* hat; ein solches Verhalten läßt die Verpflichtung zur Entschädigung der Geschädigten nach Artikel 215 Absatz 2 entstehen — vorbehaltlich natürlich der zuletzt im erwähnten Urteil HNL vom 25. Mai 1978 genannten Voraussetzungen. Hinsichtlich des Mitgliedstaats fragt es sich demgegenüber, ob man ihn für mithaftbar halten kann, weil er den diesen Grundsätzen widersprechenden und in der Folge vom Gerichtshof für ungültig erklärten gemeinschaftlichen Rechtsakt *angewandt* hat. Es ist dies ein anderes Verhalten, das mit Sicherheit nicht unter Artikel 215 Absatz 2 fällt, der nur die von Gemeinschaftsorganen oder -bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schäden betrifft.

Das führt mich zu einer zweiten wichtigen Feststellung: Eine Gemeinschaftsnorm über die außervertragliche Haftung der Mitgliedstaaten besteht nicht. Nun ist es ohne weiteres denkbar, daß von einem Mitgliedstaat Ersatz der Schäden verlangt wird, die einzelne aufgrund

einer rechtswidrigen außervertraglichen Handlung erlitten haben, die in der Verletzung von Gemeinschaftsnormen besteht oder deren Folge ist; diese Haftung muß jedoch das nationale Gericht „im Rahmen der Bestimmungen des nationalen Rechts über die Staatshaftung" feststellen (wenn offenkundig auch die Verletzung des Gemeinschaftsrechts gemäß diesem Recht festgestellt werden muß). Das hat der Gerichtshof eindeutig im Urteil vom 22. Januar 1976 (Rechtssache 60/75, Russo/AIMA, Slg. 1976, 45; vgl. Randnummer 9 der Entscheidungsgründe) entschieden. Deshalb ist im Rahmen des jeweiligen nationalen Rechts zu entscheiden, ob der Staat zum Ersatz der Schäden verpflichtet ist, die durch eine Verletzung von Gemeinschaftsnormen verursacht sind, aber — dies ist hervorzuheben — durch eine ihm vorwerfbare Verletzung. Der Fall liegt somit völlig anders als der hier gegebene.

In Wirklichkeit ist im vorliegenden Fall keine Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch einen Mitgliedstaat festgestellt; deshalb ist auch kein Raum für die Annahme, daß eine Staatshaftung bestehe. Ich habe bereits gesagt, daß eine bindende Handlung allgemeiner Wirkung, mag sie auch mit einem Mangel behaftet sein, der zu ihrer Aufhebung führen kann (insbesondere eine Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm), nach Gemeinschaftsrecht ihre Wirkungen gegenüber den Adressaten zeitigt, solange sie vom Gerichtshof nicht für ungültig erklärt ist. Mit anderen Worten: Eine rechtswidrige Verordnung bleibt ungeachtet ihrer Rechtswidrigkeit bis zu dem genannten Zeitpunkt verbindlich. Man kann daher nicht von einem rechtswidrigen Verhalten eines Mitgliedstaats oder einer staatlichen Stelle sprechen, wenn es sich um die Durchführung geltender Gemeinschaftsnormen handelt.

Bei diesen Erwägungen beziehe ich mich auf Gemeinschaftsverordnungen, die nicht nur rechtswidrig sind, sondern gegebenenfalls auch zu einer Schadensersatzpflicht der Gemeinschaft führen können. Offenkundig müssen diese Überlegungen erst recht gelten, wenn die rechtswidrige und ungültige Verordnung, wie im vorliegenden Fall, nicht die Merkmale aufweist, um die Haftung der Gemeinschaft für die entstandenen Schäden auszulösen.

Alles in allem gibt es mehr als einen Grund, um die Möglichkeit einer gesamtschuldnerischen oder anteilmäßigen Haftung des Mitgliedstaats, der eine in der Folge für ungültig erklärte Verordnung angewandt hat, neben der Gemeinschaftshaftung zu verneinen. Da sind die Unterschiede im Verhalten von Gemeinschaft und Mitgliedstaat, die als Voraussetzungen für die Haftung anzusehen sind; da sind die Unterschiede der Rechtsordnungen, die die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft und des Staates regeln; da ist schließlich und vor allem der Umstand, daß der Mitgliedstaat in keiner Weise rechtswidrig gehandelt hat, wenn er eine gültige, wenn auch im Widerspruch zu übergeordnetem Gemeinschaftsrecht stehende Verordnung angewandt hat.

Jedoch scheinen mir zwei Klarstellungen angebracht (wenn sie auch die Antworten gegenüber dem nationalen Gericht nicht beeinflussen). Zunächst: Es gibt Fälle, in denen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung einer Verordnung ein gewisses Ermessen haben; das gilt insbesondere, wenn die Durchführung den Erlaß nationaler Übernahme- oder Organisationsvorschriften erfordert. In Ausübung dieses Ermessens kann ein Mitgliedstaat bestimmte Vorschriften in Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht erlassen, vielleicht auch nur im Sinne einer irrigen Anwendung: Offenkundig genügt es in einem solchen Fall nicht, daß die Vorschriften zur Durchführung einer Ge-

meinschaftsverordnung ergangen sind, um den Staat als von der Haftung befreit zu erachten. Soweit staatliche Ausführungsakte, die auf einem Ermessen des Staates beruhen, Anlaß zu einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts geben, kann der Staat zur Verantwortung gezogen werden. Die Lösung eines solchen Haftungsproblems im Einzelfall hinge somit nicht nur von der Feststellung ab, daß eine Gemeinschaftsnorm verletzt wurde, sondern auch von dem Vorliegen der Voraussetzungen für die Haftung des Staates nach nationalem Recht.

Zum anderen können auch die Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat auf der Grundlage einer Verordnung zu treffen verpflichtet ist, nur so lange „Durchführungs"-Maßnahmen genannt werden, als die Verordnung gültig und daher durchzuführen ist. Sobald eine Verordnung für ungültig erklärt wird, wird sie wirkungslos. Folglich wäre das Verhalten eines Mitgliedstaats, der nach diesem Zeitpunkt Vorschriften zur Durchführung der Verordnung aufrecht erhielte, nicht mehr unter dem Gesichtspunkt seiner Verpflichtung zu rechtfertigen, geltende Gemeinschaftsnormen zu beachten.

4. Die fünfte Frage des niederländischen Gerichts geht dahin, ob eine Regreßklage des Mitgliedstaats (oder einer staatlichen Stelle) gegen die Gemeinschaft möglich ist, wenn dieser Staat ganz oder teilweise zum Ersatz der aus der Durchführung der Verordnung entstehenden Schäden verurteilt wird. Wir haben gesehen, daß jegliche Haftung des Staates für die Durchführung einer ungültigen Gemeinschaftsnorm auszuschließen ist, da dieses Verhalten nicht nur zulässig, sondern sogar vorgeschrieben war. Somit besteht kein Anlaß zur Beantwortung der vorgelegten Frage. Eine Regreßklage ist nur im Verhältnis zwischen einem „Neben"-Schuldner — oder einem Gesamtschuldner — und dem Hauptschuldner denkbar; eine Beziehung dieser Art besteht im vorliegenden Fall nicht.

Auch die sechste Frage bezieht sich auf den Fall einer Haftung der nationalen Interventionsstelle; der Tatrichter fragt sich, welche Vorschriften diese Haftung regeln, und schwankt zwischen Artikel 215 EWG-Vertrag und dem nationalen niederländischen Recht. Sobald dieser Fall ausgeschlossen ist, kann sich das Problem nicht mehr stellen. Gleichwohl konnte ich bereits bemerken, daß sich die außervertragliche Haftung eines Mitgliedstaats, der Gemeinschaftsrecht verletzt, den einzelnen gegenüber nach nationalem Recht richtet; nach Gemeinschaftsrecht richtet sich nur die Feststellung, ob eine solche Verletzung vorliegt und welcher Art sie ist.

Die siebte Frage ist nur für den Fall gestellt, daß sich eine mögliche Haftung der nationalen Interventionsstelle nach Artikel 215 EWG-Vertrag richtet; sie braucht somit nicht erörtert zu werden.

Hinsichtlich der achten Frage schließlich erscheint es mir erforderlich, sich die Umstände zu vergegenwärtigen, die den Tatrichter veranlaßt haben, sie zu stellen. In dem Rechtsstreit vor diesem Gericht — der im wesentlichen die Feststellung der Haftung der niederländischen Interventionsstelle für die Durchführung der Verordnung Nr. 563/76 zum Gegenstand hat — beantragt die geschädigte Klägerin unter anderem Erstattung beträchtlicher Kosten für die rechtliche Vertretung, die ihr in mehreren von ihr gegen die Durchführung der genannten Verordnung angestrengten Verfahren entstanden. Das niederländische Gericht fragt im wesentlichen, ob die Kosten für die

rechtliche Vertretung nach den Grundsätzen oder Bestimmungen des EWG-Vertrags zu den ersatzfähigen Schäden zählen oder ob darüber nach den nationalen Vorschriften über die Prozeßkosten zu entscheiden ist. Es wäre einfach zu antworten, daß kein Grundsatz und keine Bestimmung des EWG-Vertrags dieses Problem regelt. Es mag jedoch der Hinweis nützlich sein, daß die Frage in dem Fall eines Urteils eines nationalen Gerichts Sinn hat, in dem es um die Haftung des Staates (oder einer staatlichen Stelle) gegenüber infolge einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts Geschädigten geht. Im Rahmen eines solchen Urteils sind die verschiedenen Gesichtspunkte der Haftung, wie bereits gesagt, nach nationalem Recht zu beurteilen; unter diesen Gesichtspunkten findet sich die Festlegung der Gruppen ersatzfähiger Schäden. Meines Erachtens kann die achte Frage, die das niederländische Gericht dem Gerichtshof vorgelegt hat, so beantwortet werden.

5. Bevor ich zum Ende komme, glaube ich noch auf den Vorschlag der Kommission eingehen zu müssen, der Gerichtshof möge seine Prüfung auf das Gesamtproblem der Folgen der Ungültigkeitserklärung der Verordnung Nr. 563/76 erstrecken. Die Kommission hat angeregt, der Gerichtshof möge in entsprechender Anwendung des Artikels 174 Absatz 2 EWG-Vertrag — in dem der Gerichtshof bekanntermaßen im Rahmen eines Aufhebungsverfahrens nach Artikel 173 ermächtigt wird, falls er dies für notwendig hält, diejenigen Wirkungen einer für nichtig erklärten Verordnung zu bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind — aus Anlaß des vorliegenden Vorabentscheidungsverfahrens entscheiden, daß nach den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung den Schadensersatzklagen der unmittelbaren Erwerber von Magermilchpulver nur in Fällen stattgegeben werden kann, in denen diese nachweisen können, daß die aufgrund der für ungültig erklärten Verordnung gezahlten Beträge nicht auf nachfolgende Erwerber abgewälzt wurden.

Wollte man der Anregung der Kommission Folge leisten, so wären schwierige Fragen zur Auslegung des Vertrages zu beantworten, insbesondere zum Verhältnis von Artikel 177 (und vielleicht auch Artikel 215) einerseits zu Artikel 174 Absatz 2 andererseits.

Eine entsprechende Anwendung des Artikels 174 Absatz 2 im Vorabentscheidungsverfahren würde bedeuten, daß der Gerichtshof die Wirkungen, die einer im Vorabentscheidungsverfahren ergangenen Erklärung der Ungültigkeit einer Verordnung zukommen, von Amts wegen (und daher unabhängig von einer Frage eines nationalen Gerichts) einschränkte.

Eine solche entsprechende Anwendung könnte vielleicht erwogen werden, wenn die Gültigkeit der Verordnung Gegenstand der Vorlagefrage wäre. Das vorliegende Vorabentscheidungsverfahren hat jedoch, wie wir gesehen haben, einen völlig anderen Gegenstand. Hinzufügen möchte ich, daß es mir nicht sinnvoll erscheint, den von den Fragen des nationalen Gerichts gezogenen Rahmen zu verlassen, um eine so wichtige Frage zu erörtern, solange die Parteien des Ausgangsverfahrens und andere Personen, die ein Äußerungsrecht hätten, keine Gelegenheit hatten, ihre Ansicht hierzu darzulegen. In diesem Umstand kann man auch ein wirkliches, eigenständiges formelles Hindernis für die Erörterung der von der Kommission aufgeworfenen Frage sehen.

6. Aus diesen Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit Beschluß vom 31. März 1978 vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Solange die Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom Gerichtshof nicht für ungültig erklärt worden war, waren die mit ihrer Durchführung betrauten nationalen Stellen gehalten, einen Antrag auf Erteilung einer „Eiweißlizenz" abzulehnen, wenn der Antragsteller nicht die hierfür in der Verordnung bezeichneten Voraussetzungen erfüllte.

2. Mangels besonderer Ausnahmebestimmungen in der genannten Verordnung waren die nationalen Behörden nicht befugt, von den in ihr genannten Voraussetzungen Befreiung zu erteilen.

3. Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag regelt die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft für den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden; die außervertragliche Haftung der Mitgliedstaaten gegenüber einzelnen für ihnen vorwerfbare Handlungen richtet sich demgegenüber auch dann nach nationalem Recht, wenn der Schaden Folge einer Verletzung einer Gemeinschaftsnorm durch eine staatliche Stelle ist.

4. Ein Mitgliedstaat, der eine Gemeinschaftsverordnung durchführt, solange sie vom Gerichtshof nicht für ungültig erklärt ist, verstößt nicht gegen den Vertrag; er haftet den Geschädigten folglich weder gesamtschuldnerisch mit noch anteilmäßig neben der Gemeinschaft.

5. Im Rahmen eines nationalen Rechtsstreits, bei dem es um die Haftung des Staates gegenüber einzelnen für Schäden infolge einer Verletzung einer Gemeinschaftsnorm geht, ist die Frage, ob Kosten für die rechtliche Vertretung, die den einzelnen in früheren Verfahren entstanden, ersatzfähige Schäden sind, nach nationalem Recht zu beantworten.