SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 10. Februar 2000 *

1. Mit diesem Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Italien) gemäß Artikel 177 des EG-Vertrags (jetzt Artikel 234 EG) wird der Gerichtshof ersucht, die Gültigkeit bestimmter Verordnungen des Rates und der Kommission innerhalb der gemeinsamen Marktorganisation für Rohtabak zu prüfen.

I — Die Gemeinschaftsregelung

2. Um eine Stabilisierung der Märkte und der landwirtschaftlichen Bevölkerung in dem durch ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage [1] gekennzeichneten Rohtabaksektor eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 des Rates [2] die Gemeinschaftsregelung für die gemeinsame Marktorganisation in diesem Sektor geändert. Die Änderung bestand in einer Vereinfachung der Marktverwaltungsmechanismen unter Gewährleistung der Produktionsregulierung, um sie sowohl den Marktbedürfnissen sowie den Haushaltserfordernissen anzupassen, und in einer Verstärkung der Kontrollmittel, um sicherzustellen, daß mit den Verwaltungsmechanismen die Ziele der gemeinsamen Marktorganisation voll und ganz erreicht werden.

Diese Verordnung erhielt die Regelung über Prämien zugunsten der traditionellen Tabakerzeuger aufrecht, denen die Prämien von dem verarbeitenden Unternehmen bei Anlieferung des Tabaks bezahlt wurden. Um aber die Tabakerzeugung in der Gemeinschaft zu begrenzen und gleichzeitig den Anbau von Tabaksorten, die sich schwer absetzen lassen, zu drosseln, legte die Verordnung eine allgemeine Garantiehöchstschwelle für die Gemeinschaft fest, die in spezielle Garantieschwellen für die einzelnen Sortengruppen aufgeteilt wurde.

Die Einhaltung der Garantieschwellen wurde durch eine Verarbeitungsquotenregelung gewährleistet. Während einer Übergangszeit, die 1994 beendet sein sollte,

* Originalsprache: Spanisch.

1 — Die besonderen Probleme dieses Sektors, in dem 200 000 Personen in einigen der am wenigsten entwickelten Regionen in der Gemeinschaft Arbeit finden, waren Gegenstand eines Berichtes der Kommission an den Rat über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak vom 18. Dezember 1996 (COM/96/554).

2 — Verordnung vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak, ABl. L 215, S. 70.

sollten die Mitgliedstaaten den Erstverarbeitungsunternehmen Quoten zuweisen. Von 1995 an oder auch früher sollten, wenn die Mitgliedstaaten insoweit über genaue Angaben verfügten, die Quoten direkt den Erzeugern zugeteilt werden [3]. So bestimmt Artikel 9 der Verordnung in den Absätzen 3 und 4:

„(3) Auf der Grundlage der ... festgesetzten Mengen ... verteilen die Mitgliedstaaten die [Ver]arbeitungsquoten für die Ernten 1993 und 1994 vorübergehend auf Erst[ver]arbeitungsunternehmen, wobei sie jeweils vom Durchschnitt der Mengen ausgehen, die bei den einzelnen Sortengruppen während der letzten drei Jahre vor dem Erntejahr zur [Ver]arbeitung angeliefert wurden. Die Erzeugung von 1992 und die Lieferungen aus dieser Ernte werden nicht berücksichtigt. Diese Verteilung greift den Einzelheiten der Verteilung von [Ver]arbeitungsquoten für die folgenden Ernten nicht vor.

...

(4) Die Mitgliedstaaten können jedoch unmittelbar Quoten an Erzeuger verteilen, wenn sie über die Erzeugung aller Erzeuger in den drei Jahren vor dem letzten Erntejahr, bezogen auf die erzeugten und an einen Verarbeiter gelieferten Mengen und Sorten, über genaue Angaben verfügen."

3. Die Verordnungen (EWG) Nrn. 3477/92 [4] und 3478/92 [5] der Kommission enthalten Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 2075/92. Artikel 20 der ersten der beiden genannten Verordnungen lautet:

„Die Mitgliedstaaten schaffen eine informatisierte Datenbank, in der für jedes Verarbeitungsunternehmen und jeden Erzeuger die zur Identifizierung ihrer Betriebe erforderlichen Angaben gespeichert werden wie auch die in den ihnen erteilten Anbaubescheinigungen aufgeführten Quoten oder Mengen und alle sonstigen zweckdienlichen Angaben für die Kontrolle der Quotenregelung und die Direktverteilung der Quoten an die Erzeuger ab der Ernte 1995." [6]

3 — Die achte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2075/92 lautet: „Um die Einhaltung der Garantieschwelle zu gewährleisten, ist für eine begrenzte Zeit eine Verarbeitungsquotenregelung einzuführen. Es obliegt den Mitgliedstaaten, im Rahmen der festgesetzten Garantieschwellen Verarbeitungsquoten vorübergehend auf die einzelnen Unternehmen zu verteilen. Zu diesem Zweck sind entsprechende Gemeinschaftsvorschriften einzuführen, die eine gerechte Verteilung sicherstellen, wobei von den in der Vergangenheit verarbeiteten Mengen auszugehen ist und festgestellte anomale Produktionen unberücksichtigt bleiben müssen. Die erforderlichen Maßnahmen, die eine spätere Aufteilung der Quoten auf die Erzeuger unter zufriedenstellenden Bedingungen erlauben, werden getroffen werden. Mitgliedstaaten, die über die benötigten Daten verfügen, können die Quoten den Erzeugern anhand der in der Vergangenheit erzielten Ergebnisse zuteilen."

4 — Verordnung vom 1. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zur Quotenregelung im Rohtabaksektor für die Ernten 1993 und 1994 (ABl. L 351, S. 11).

5 — Verordnung vom 1. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zur Prämienregelung für Rohtabak (ABl. L 351, S. 17).

6 — Die siebzehnte Begründungserwägung dieser Verordnung lautet: „Die Mitgliedstaaten müssen bereits jetzt die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die geeigneten Instrumente für die Direktverteilung der Quoten an die Erzeuger ab der Ernte 1995 zu schaffen."

4. Die Verordnung (EG) Nr. 711/95 des Rates [7] setzte der Übergangsregelung für die Zuteilung von Quoten an die Verarbeitungsunternehmen ein Ende. Artikel 1 Nr. 3 änderte Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2075/92, der jetzt folgende Fassung hat:

„Auf der Grundlage der ... festgesetzten Mengen ... verteilen die Mitgliedstaaten die Produktionsquoten an die Erzeuger im Verhältnis zum Durchschnitt der zur Verarbeitung angelieferten Mengen der einzelnen Sortengruppen aus den drei Jahren vor dem letzten Erntejahr. Die Erzeugung von 1992 und die Lieferung aus dieser Ernte bleiben jedoch unberücksichtigt; an ihre Stelle treten diejenigen des vierten Jahres vor dem letzten Erntejahr. Diese Verteilung greift den Bestimmungen zur Verteilung der Produktionsquoten für die folgenden Ernten nicht vor."

Artikel 2 bestimmt:

„Diese Verordnung tritt am Tage nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft. Sie gilt ab der Ernte 1995 ...."

Da die Verordnung Nr. 711/95 am 1. April 1995 veröffentlicht wurde, trat sie am 2. April dieses Jahres in Kraft. Der Vorschlag der Kommission war am 23. Februar 1995 im Amtsblatt veröffentlicht worden [8].

5. Am 4. April 1995 veröffentlichte die Kommission im Amtsblatt eine „Bekanntmachung für die Tabakerzeuger in der Gemeinschaft" [9], in der es heißt:

„Die Erzeuger des Tabaksektors achten darauf, daß für ihren Anspruch auf die Erzeugung von Tabak, für den sie eine Geschäftsprämie beziehen, auch im Fall der Ernte 1995 Restriktionen in Form von Quoten gelten.

Der dem Rat unterbreitete Kommissionsvorschlag für eine Änderung der Grundverordnung (EWG) Nr. 2075/92, ver-

7 — Verordnung vom 27. März 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak (ABl. L 73, S. 13).

8 — Vorschlag für die Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak — COM(94) 555 endg. (ABl. C 46, S. 6).

9 — ABl. C 82, S. 3.

öffentlicht im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 46 vom 23. Februar 1995, Seite 6, sieht u. a. die Verteilung der Quoten nur an die Erzeuger und nicht an die Erstverarbeiter vor (nach der geltenden Regelung können die Mitgliedstaaten wählen zwischen einer Aufteilung der Quoten an die Erstverarbeiter bzw. die Erzeuger). Bezüglich der Ernte 1995 sollen sich diese Quoten auf die aus den Ernten 1990, 1991 und 1993 durchschnittlich zur Verarbeitung gelieferten Mengen stützen. Sobald die Ratsverordnung nach Anhörung des Europäischen Parlaments geändert ist, beabsichtigt die Kommission, die entsprechenden Durchführungsbestimmungen ebenfalls zu ändern. Insbesondere sollen die Quoten nicht mehr auf die Erstverarbeiter, sondern an die Erzeuger verteilt werden. Dieser Wechsel wird bereits auf die Ernte 1995 anwendbar sein.

Die Erzeuger werden außerdem darauf aufmerksam gemacht, daß die Kommission dem Rat im Rahmen des Preispakets 1995 für die jeweiligen Tabaksortengruppen und die Ernte 1995 die nachstehende Quotenaufteilung vorgeschlagen hat:

...“

6. Die Verordnung (EG) Nr. 1066/95 der Kommission [10] enthält für die Ernten 1995, 1996 und 1997 Bestimmungen, die die Anwendung der Quoten nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 2075/92 regeln. Hinsichtlich der Aufteilung der Erzeugungsquoten bestimmt Artikel 3:

„ ...

Die Mitgliedstaaten erteilen den Erzeugern die Produktionsquotenbescheinigungen bis spätestens 31. Januar des Erntejahres.

...

Für die Ernte 1995 darf die in Absatz 2 genannte Frist von den Mitgliedstaaten bis zum 31. Mai verlängert werden.“

Artikel 20 bestimmt:

„Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.“

10 — Verordnung vom 12. Mai 1995 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 des Rates betreffend die Quotenregelung im Rohtabaksektor für die Ernten 1995, 1996 und 1997 (ABl. L 108, S. 5).

Die besagte Verordnung wurde am 13. Mai 1995 veröffentlicht und trat folglich am 14. Mai dieses Jahres in Kraft.

7. Die Verordnung (EG) Nr. 1067/95 der Kommission [11] legt insbesondere die Hauptbestandteile des Anbauvertrags fest und regelt die Systeme der Prämienzahlung, die Kontrollen und die Sanktionen.

Artikel 2 dieser Verordnung sieht vor:

„Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Sie gilt ab der Ernte 1995 ..."

11 — Verordnung vom 12. Mai 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3478/92 mit Durchführungsbestimmungen zur Prämienregelung für Tabak (ABl. L 108, S. 11).

Die Verordnung wurde am 13. Mai 1995 veröffentlicht und trat folglich am 14. Mai dieses Jahres in Kraft.

8. Des weiteren legte die Verordnung (EG) Nr. 1550/95 des Rates [12] für die Ernte 1995 die Prämien und die Garantieschwellen für Tabakblätter nach Tabakgruppen fest. Diese Verordnung trat am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, also am 30. Juni 1995, in Kraft.

II — Sachverhalt und Verfahren des Ausgangsrechtsstreits

9. Die Agricola Tabacchi Bonavicina snc de Mercati Federica (im folgenden: ATB) und weitere 23 Tabakerzeuger aus dem Veneto haben beim Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio die Aufhebung der Handlungen und Bestimmungen der zuständigen italienischen Stellen beantragt, durch die die nationale Tabakerzeugungsquote für die Ernte 1995 aufgeteilt und den Klägern einzelne Quoten zugeteilt wurden. Sie stützen ihre Klagen auf die vermeintliche Ungültigkeit der Verordnungen Nr. 711/95 des Rates und Nrn. 1066/95 und 1067/95 der Kommission.

12 — Verordnung vom 29. Juni 1995 zur Regelung der Prämien und Garantieschwellen für Tabakblätter nach Tabakgruppen und Sortengruppen für die Ernte von 1995 (ABl. L 148, S. 39).

10. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, daß Tabak im Februar ausgesät werde und die Setzlinge im April auf die Felder versetzt würden. Nun sei die Verordnung Nr. 711/95 aber am 2. April 1995 in Kraft getreten. Die Durchführungsbestimmungen der Verordnungen Nrn. 1066/95 und 1067/95 der Kommission seien erst zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt am 13. Mai 1995 bekanntgemacht geworden. Schließlich seien die allgemeinen Garantieschwellen für jede einzelne Tabaksorte für die Ernte 1995, die für die endgültige Ermittlung der konkreten Erzeugungsquoten unerläßlich seien, erst mit Erlaß der Verordnung Nr. 1550/95 des Rates, also am 29. Juni 1995, festgelegt worden. Folglich hätten die Tabakerzeuger ihre Produktionsentscheidungen auf der Grundlage früherer Anbaudaten (im wesentlichen der der Ernten von 1993 und 1994) treffen müssen und hätten die ersten sachdienlichen Hinweise erst im Laufe der Ernte, die endgültigen Informationen sogar erst nach der Ernte erhalten.

Daraus schließt das vorlegende Gericht, daß den Klägern nicht die Möglichkeit gegeben worden sei, die Erzeugung für 1995 anhand der Kriterien nach den Verordnungen Nr. 711/95 des Rates und Nrn. 1066/95 und 1067/95 der Kommission (im folgenden: streitige Verordnungen) auszurichten, da die neue Gemeinschaftsregelung zu einem Zeitpunkt erlassen worden sei, als die unternehmerischen Entscheidungen bereits hätten getroffen und die Pflanzungen im Feld hätten abgeschlossen sein müssen.

Das Tribunale Amministrativo Regionale stellt fest, daß die Kläger sich nicht gegen die neue Regelung über die Anwendung der Garantieschwellen wendeten, sondern gegen das Fehlen einer zeitlichen Abstimmung mit dem Erlaß der Regelung, die sie während der Erzeugung des Tabaks für die Ernte 1995 überrascht habe, da diese sich zu diesem Zeitpunkt bereits in ihrer Endphase befunden habe.

Die Erzeugungsquoten für 1995 änderten nämlich die bisherige Regelung über Verarbeitungsquoten, wobei durch die Einführung von Erzeugungsquoten zu diesem Zeitpunkt den Erzeugern ein irreversibler Verlust entstanden sei, der dem Unterschied zwischen Verarbeitungsquoten und Erzeugungsquoten entspreche.

Der fehlende Erlaß von Übergangsvorschriften zur Anpassung oder der Umstand, daß die Wirkung der neuen, auf die Erzeugungsquoten gestützten sogenannten Garantieschwellenregelungen nicht auf die folgende Ernte verschoben worden sei, stellt nach Auffassung der Kläger eindeutig eine Verletzung der tragenden Grundsätze der gemeinsamen Marktorganisation im Rohtabaksektor sowie des Grundsatzes des Vertrauensschutzes dar, und zwar aus folgenden Gründen:

a) Das mit der Festlegung einer Erzeugungsquote verfolgte Ziel lasse sich kaum durch Verordnungen erreichen, die zu einem Zeitpunkt veröffentlicht würden, zu dem die unternehmerischen Entscheidungen schon getroffen und umgesetzt worden seien;

b) der Grundsatz des Vertrauensschutzes verlange, daß die Maßnahmen zur Be-

schränkung der Erzeugung so rechtzeitig erlassen und bekanntgemacht würden, daß sie sich nicht negativ auf die Investitionstätigkeit der Erzeuger auswirkten.

11. In Anbetracht dieser Erwägungen hat das Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Verstoßen Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 711/95 des Rates vom 27. März 1995 sowie Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1066/95 der Kommission vom 12. Mai 1995 und Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1067/95 der Kommission vom 12. Mai 1995 durch die Einführung neuer Regelungen über die Prämienzuteilung für die Tabakerzeugung zu einem Zeitpunkt, zu dem die Pflanzungen bereits erfolgt waren und die Erzeuger nach Kriterien, die einer vernünftigen Einschätzung aufgrund der zum Zeitpunkt der Aussaat und der Auspflanzung der Setzlinge ins Feld geltenden Gemeinschaftsregelung entsprechen, Investitionen getätigt haben, gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Organisation des Agrarmarktes im Rohtabaksektor und den Grundsatz des Vertrauensschutzes?

III — Das Vorbringen im Vorabentscheidungsverfahren

12. ATB, die italienische Regierung, der Rat und die Kommission haben fristgerecht schriftliche Erklärungen gemäß Artikel 20 der EG-Satzung des Gerichtshofes abgegeben.

In der Sitzung vom 20. Januar 2000 sind zur Abgabe mündlicher Erklärungen ein Vertreter für ATB sowie die Bevollmächtigten der italienischen Regierung, des Rates und der Kommission erschienen.

IV — Prüfung der Vorabentscheidungsfrage

13. Nicht zum ersten Mal wird der Gerichtshof nach der Gültigkeit gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen über die gemeinsame Marktorganisation im Rohtabaksektor im Hinblick auf die Verspätung angerufen, mit der der Gemeinschaftsgesetzgeber diese erlassen hat [13]. Meiner Auffassung nach ergeben sich aus der Rechtsprechung die notwendigen Kriterien für die Entscheidung des vorliegenden Falles.

14. ATB ist der Ansicht, daß die Anwendung der streitigen Verordnungen, die mit-

13 — Vgl. die Urteile vom 11. Juli 1991 in der Rechtssache C-368/89 (Crispoltoni I, Slg. 1991, II-3696), vom 5. Oktober 1994 in den verbundenen Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93 (Crispoltoni II, Slg. 1994, II-4863), vom 26. März 1998 in der Rechtssache C-324/96 (Petridi, Slg. 1998, II-1333) und vom 17. September 1998 in der Rechtssache C-372/96 (Pontillo, Slg. 1998, II-5091).

ten im Landwirtschaftsjahr erlassen worden seien, auf die Ernte 1995 das berechtigte Vertrauen der Erzeuger verletze, da man ihnen rechtzeitig von Maßnahmen hätte Kenntnis geben müssen, die sich auf ihre Investitionstätigkeit hätten auswirken können, und daß sie gegen die tragenden Grundsätze der gemeinsamen Marktordnung verstoße, insbesondere den Grundsatz, nach dem die für die Entscheidung über die Erzeugung benötigten Informationen rechtzeitig bekanntgemacht werden und dem Ablauf der landwirtschaftlichen Planung Rechnung tragen müßten. Die italienische Regierung teilt weitgehend die Ansicht von ATB.

15. Aus diesem Vorbringen ergibt sich, daß die Kläger des Ausgangsverfahrens sich nicht grundsätzlich gegen die neuen Regelungen der streitigen Verordnungen wenden, sondern dagegen, daß diese zu spät erlassen worden seien, um von den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern für die Ernte 1995 noch berücksichtigt werden zu können.

16. Ich möchte zunächst hervorheben, daß dann, wenn im Rahmen einer gemeinsamen Marktordnung die jeweilige Regelung die Gemeinschaftsorgane verpflichtet, für jede Ernte wesentliche Kriterien festzulegen, wie z. B. die Erzeugungsquoten, es die tragenden Grundsätze einer ordentlichen öffentlichen Verwaltung verlangen, daß diese Kriterien rechtzeitig festgelegt und den Betroffenen mitgeteilt werden, so daß sie sich zu dem Zeitpunkt, in dem sie Entscheidungen hinsichtlich ihrer Jahreserzeugung treffen müssen, darauf einrichten können. In diesen Fällen ist jede Verzögerung bei der Rechtsetzung durch die Gemeinschaftsorgane „sehr zu kritisieren", um mit den Worten des Generalanwalts Mischo zu sprechen [14].

17. Im vorliegenden Fall wäre es wünschenswert gewesen, daß die streitigen Verordnungen vor Beginn der Pflanzungen, die Anfang Februar stattfinden, erlassen worden wären [15]. Dies war aus wenig überzeugenden Gründen nicht der Fall [16].

18. Trotzdem und aus Gründen, die ich im folgenden darstellen werde, teile ich nicht die Auffassung von ATB und der italienischen Regierung, daß diese Verzögerung einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer oder die tragenden Grundsätze der gemeinsamen Marktordnung darstellt.

19. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, gehört zwar der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu den grundlegenden Prinzipien der Gemeinschaft, doch dürfen die Wirtschaftsteilnehmer nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, wenn diese Situation im Rahmen des Ermessens der Gemeinschaftsorgane geändert werden kann, insbesondere in Bereichen wie der gemeinsamen Markt-

14 — Vgl. die Schlußanträge in der Rechtssache Pontillo, zitiert in Fußnote 13, Nr. 21.

15 — Insoweit ist nur noch einmal an Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1066/95 zu erinnern, wonach die Mitgliedstaaten den Erzeugern die Produktionsquotenbescheinigungen bis spätestens 31. Januar des Erntejahres erteilen.

16 — In der Sitzung und in Beantwortung meiner Frage an ihn erklärte der Vertreter der Kommission, daß die Verzögerung ihre Ursache in Übersetzungsproblemen gehabt habe (konkret in der Übersetzung ins Finnische, das seit Januar 1995 neue Amtssprache der Europäischen Gemeinschaften ist).

ordnungen, deren Zielsetzung die ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage bedingt. Folglich können sich die Wirtschaftsteilnehmer nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorteils berufen, der sich aus der Einführung der gemeinsamen Marktordnung ergab und ihnen zu einem bestimmten Zeitpunkt zugute gekommen ist [17].

20. Zwar stellte der Gerichtshof im Urteil Crispoltoni I [18], auf das sich ATB und die italienische Regierung berufen, fest, daß die Verordnungen des Rates Nrn. 1114/88 und 2268/88 ungültig seien, soweit sie eine Höchstmengengarantie für die Tabaksorte Bright der Ernte 1988 vorsahen, weil die Wirtschaftsteilnehmer zwar mit Maßnahmen hätten rechnen müssen, die eine Erhöhung der Tabakerzeugung in der Gemeinschaft eindämmen und die Erzeugung bestimmter schwer absetzbarer Tabaksorten einschränken sollten, aber darauf hätten vertrauen dürfen, daß ihnen Maßnahmen, die sich auf ihre Investitionstätigkeit auswirkten, rechtzeitig mitgeteilt würden.

21. Doch bezog sich das Urteil Crispoltoni I auf die Anwendung des Systems der Höchstmengengarantien, das den Wirtschaftsteilnehmern sowohl hinsichtlich der Natur der neuen Maßnahmen zur Organisation des Tabakmarktes in der Gemeinschaft als auch hinsichtlich des Zeitpunktes ihres Inkrafttretens nicht bekannt war.

22. Dagegen steht der Erlaß der Verordnungen, um deren Gültigkeit es im vorliegenden Fall geht, in einem anderen Zusammenhang. So wußten die Wirtschaftsteilnehmer, daß die neue Regelung über die Aufteilung der Quoten im Jahr 1995 angewendet werden würde. Dies war in der Verordnung Nr. 2075/92 bereits angekündigt worden, die eine Übergangszeit festgelegte, während deren, in den Landwirtschaftsjahren 1993 und 1994, die Mitgliedstaaten weiterhin den verarbeitenden Unternehmen Quoten zuteilen konnten [19]. Tatsächlich machten nur Italien und Portugal von dieser Übergangszeit Gebrauch; die anderen tabakerzeugenden Mitgliedstaaten führten bereits ab 1993 eine direkte Zuteilung von Quoten an die Erzeuger ein. Daher konnte den Klägern des Ausgangsverfahrens nicht unbekannt sein, daß die Regelung über Erzeugungsquoten in Italien im Landwirtschaftsjahr 1995 Anwendung finden würde.

23. Darüber hinaus ist hervorzuheben, daß die Verordnung Nr. 711/95 am 1. April 1995 erlassen wurde (nachdem der Vorschlag für die Verordnung am 23. Februar 1995 veröffentlicht worden war), also vor der Auspflanzung der Tabaksetzlinge ins Feld, die in Italien Ende April erfolgt. Nun ist aber gerade die Auspflanzung die kostenintensivste Maßnahme im Tabakanbau, da die Tabakpflanzer Ende April die Größe der Anbaufläche festlegen müssen [20]. In dieser entscheidenden Phase des Anbaus hatten also die italienischen Erzeuger bereits umfassende Kenntnis vom Inkrafttreten der neuen Regelung.

17 — Urteil Pontillo, zitiert in Fußnote 13, Randnrn. 22 und 23.

18 — Zitiert in Fußnote 13.

19 — Zum Übergangscharakter des Systems der Bearbeitungsquoten vgl. das Urteil vom 12. September 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-254/94, C-255/94 und C-269/94 (Fattoria autonoma tabacchi, Slg. 1996, II-4235, Randnrn. 36 bis 38 und 44).

20 — Vgl. das Urteil Crispoltoni I, zitiert in Fußnote 13, Randnr. 14.

24. Die grundsätzliche Meinungsverschiedenheit der Verfahrensbeteiligten bezieht sich auf die Vorschriften der Verordnung Nr. 1066/95 der Kommission über die Berechnung der Erzeugungsquoten. Nach Ansicht von ATB und der italienischen Regierung richtet sich die Berechnung der Erzeugungsquoten gemäß Artikel 13 der Verordnung Nr. 3477/92 nach den Vorschriften über die Berechnung für Verarbeitungsquoten. Wegen der Verzögerung des Erlasses der streitigen Verordnungen seien die Kläger gezwungen gewesen, ihre Quoten selbst zu berechnen, und zwar nach der Methode, die auf die vorangegangenen Ernten zur Ermittlung der Verarbeitungsquoten angewandt worden sei. Die Verordnung Nr. 1066/95 der Kommission habe die Berechungsmethode geändert, was für die Erzeuger völlig unvorhersehbar gewesen sei. Die Kommission bestreitet, daß die Verordnung Nr. 1066/95 die früher angewandte Methode geändert habe.

25. Meiner Auffassung nach sind die wesentlichen Elemente der Berechnungsmethode der Quoten durch die streitigen Verordnungen nicht geändert worden.

26. Wie ich bereits ausgeführt habe, wurden die Verarbeitungsquoten gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2075/92 im Verhältnis zum Durchschnitt der Mengen ermittelt, die bei den einzelnen Sortengruppen während der letzten drei Jahre vor dem Erntejahr zur Verarbeitung angeliefert wurden, wobei die Ernte 1992 unberücksichtigt blieb. Das gleiche System wurde angewandt, um die Erzeugungsquoten in den Mitgliedstaaten zu ermitteln, die von der Übergangsregelung der Verarbeitungsquoten keinen Gebrauch machten.

27. Die dem Vorschlag der Kommission folgende Verordnung Nr. 711/95 des Rates ließ diese Methode unverändert und beschränkte sich darauf, jede Bezugnahme auf Verarbeitungsquoten zu streichen.

28. Hinsichtlich der Modalitäten der praktischen Anwendung der Berechnungsmethode führt der Vergleich der Bestimmungen der Verordnung Nr. 3477/92 mit denen der Verordnung Nr. 1066/95 zu dem Schluß, daß die Änderungen sich nicht auf die grundsätzlichen Regelungen der Verordnung Nr. 711/95 auswirkten. So waren Gegenstand der Änderungen zum einen die Anpassung der Modalitäten der Anwendung an die endgültige Regelung der Erzeugungsquoten, zum anderen die Erläuterung einiger Bestimmungen der Verordnung Nr. 3477/92 [21].

21 — So erläutert die Verordnung Nr. 1066/95 zum Beispiel die Berechnungsmethode der Produktionsquoten für neue Erzeuger (Artikel 5 Absatz 2); sie legt folgerichtig fest, daß die Mengen, die der Mitgliedstaat auf Antrag des Erzeugers bestimmt, im Fall einer aufgrund außergewöhnlicher Umstände anomal niedrigen Erzeugung in einer Ernte des Referenzzeitraums die Mengen aus den entsprechenden Quoten- bzw. Anbaubescheinigungen des Erzeugers für die fragliche Ernte nicht übersteigen darf (Artikel 8 Absatz 4); sie stellt den Mitgliedstaaten verschiedene Kriterien zur Verfügung, die diese für die Zuteilung zusätzlicher Mengen verwenden können, wenn die festgesetzte Garantieschwelle für eine Sortengruppe die Garantieschwelle der vorhergehenden Ernte überschreitet (Artikel 9 Absatz 1), und führt für die Erzeuger die Möglichkeit ein, nach Genehmigung des betreffenden Mitgliedstaates untereinander ihre Ansprüche auf eine Produktionsquotenbescheinigung einer Sortengruppe gegen die einer anderen Sortengruppe zu tauschen (Artikel 14).

29. Daher können die Kläger des Ausgangsverfahrens sich meiner Meinung nach auch nicht darauf berufen, daß sie die Methode, die der Berechnung ihrer Quoten zugrunde zu legen war, nicht gekannt hätten.

30. Der letztgenannte Gesichtspunkt hat den Rat und die Kommission dazu geführt, die Existenz eines Schadens für die Kläger des Ausgangsverfahrens anzuzweifeln [22].

31. Ich meine, daß weder der Vorlagebeschluß noch die schriftlichen Erklärungen oder die mündlichen Äußerungen dem Gerichtshof konkrete Informationen über die Natur und das Ausmaß des behaupteten Schadens vermittelt haben. Es erscheint mir jedenfalls zweckmäßig, daran zu erinnern, daß, wie die Kommission zu Recht hervorgehoben hat, die Erzeuger aus der neuen Regelung Vorteile ziehen, da unter der Geltung des Systems der Verarbeitungsquoten die Erzeuger Vorteile aus der neuen Regelung insoweit ziehen, als sie unter der Geltung des Systems der Verarbeitungsquoten Verringerungen ihrer Quoten im Verhältnis zur Verringerung der Quoten der verarbeitenden Unternehmen aus Gründen hinnehmen mußten, die nur letztere betrafen.

32. Schließlich muß ich bezüglich der Verordnung Nr. 1067/95, die die Durchführungsbestimmungen für die Prämienregelung enthält, darauf hinweisen, daß die Verfahrensbeteiligten, obwohl das vorlegende Gericht diesen Gesichtspunkt in seine Frage miteinbezieht, weder in ihren schriftlichen Erklärungen noch in der Sitzung Ausführungen zu den Zahlungsmodalitäten der Prämien gemacht haben. Die Kläger des Ausgangsverfahrens haben vielmehr ihr Vorbringen auf die Kritik an der Berechnungsmethode für die Erzeugungsquoten konzentriert, ohne daß dies überzeugend erscheint, wie ich soeben ausführt habe.

33. Selbst wenn man annimmt, daß die Änderungen durch die Verordnung Nr. 1067/95 eine Herabsetzung der an die Kläger gezahlten Prämien zur Folge hatten, was von diesen nicht vorgebracht worden ist, genügt jedenfalls der von mir bereits in Nummer 19 dieser Schlußanträge gegebene Hinweis darauf, daß die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessensspielraums insbesondere im Bereich der gemeinsamen Marktordnungen die bestehende Situation nach Maßgabe der Veränderungen der wirtschaftlichen Bedingungen ändern können. So verhält es sich mit der Festlegung der Prämien, die von einem Jahr zum folgenden herabgesetzt werden können, wie der Gerichtshof im Urteil Pontillo [23] entschieden hat.

34. Folglich gibt es nach meiner Auffassung keinen Grund für die Ungültigkeit auch nur einer der drei streitigen Verordnungen.

22 — In der Anhörung hob der Vertreter des Rates hervor, daß die einzigen Erzeuger von Rohtabak in Italien und Portugal, die den Klageweg mit der Behauptung einer Verletzung ihres berechtigten Vertrauens durch die streitigen Verordnungen beschritten hätten, die 24 Kläger des Hauptsacheverfahrens seien, die insgesamt kaum 20 % der Produktion im Veneto repräsentierten.

23 — Zitiert in Fußnote 13, Randnr. 28.

35. Ich möchte abschließend kurz zur Frage der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1550/95 der Kommission Stellung nehmen, die die Prämien und die allgemeinen Garantieschwellen für Rohtabak nach Sortengruppen für die Ernte 1995 festlegt. Sowohl die Kläger als auch die italienische Regierung stellen die Gültigkeit dieser Verordnung aus denselben Gründen in Frage, die sie hinsichtlich der streitigen Verordnungen vorgebracht haben.

36. Die Kommission ist der Auffassung, daß der Gerichtshof die Gültigkeit dieser Verordnung nicht prüfen dürfe, da sie nicht Gegenstand der Vorlagefrage des vorlegenden Gerichts sei.

37. Dazu ist zu sagen, daß das Tribunale Amministrativo Regionale die Verordnung Nr. 1550/95 zwar nicht in der Vorlagefrage, aber im Vorlagebeschluß erwähnt und insoweit zu Recht darauf hinweist, daß die Festlegung von allgemeinen Garantieschwellen für jede Tabaksorte durch diese Verordnung unerläßlich für die endgültige Ermittlung jeder einzelnen Erzeugungsquote ist. Daher erscheint es mir zweckmäßig, mich zur Gültigkeit der Verordnung Nr. 1550/95 zu äußern, um dem nationalen Gericht, das die Vorlagefrage gestellt hat, eine zweckdienliche Antwort zu geben.

38. Meiner Meinung nach genügt der Hinweis, daß die durch die Verordnung Nr. 1550/95 festgelegten Garantieschwellen für 1995 mit denen, die die Kommission in ihrer Bekanntmachung für die Tabakerzeuger in der Gemeinschaft im Amtsblatt vom 4. April 1995 angekündigt hatte, identisch sind [24]. Daher hatten die klagenden Erzeuger auch bezüglich der Garantieschwellen hinreichende Informationen, um ihre Produktionsentscheidungen treffen zu können.

39. Aus den dargelegten Gründen bin ich der Auffassung, daß weder die streitigen Verordnungen noch die Verordnung Nr. 1550/95 das berechtigte Vertrauen der Erzeuger von Rohtabak, die im Ausgangsverfahren klagen, verletzen. Ich meine auch nicht, daß sie gegen die tragenden Grundsätze der gemeinsamen Marktordnung verstoßen, da die streitige Regelung mit den Grundsätzen der Verordnung Nr. 2075/92 in Einklang steht und die Wirtschaftsteilnehmer vor Erlaß der streitigen Verordnungen Kenntnis von dem neuen System der Quoten, von der anwendbaren Berechnungsmethode und auch von den Garantieschwellen für die Ernte 1995 hatten.

24 — Konkret für Italien 48 000 Tonnen für die Sorte Flue cured, 46 500 für die Sorte Light air-cured, 17 400 für die Sorte Dark air-cured, 6 900 für die Sorte Fire-cured und 14 000 für die Sorte Sun cured. In der Sitzung hat der Vertreter der Kommission, dem die italienische Regierung insoweit nicht widersprochen hat, bestätigt, daß die Kommission am 24. April 1995 ein Schreiben an alle Mitgliedstaaten gesandt hat, in dem sie sie bat, unverzüglich Anbaubescheinigungen auf der Grundlage dieser Garantieschwellen auszustellen.

V — Antrag

40. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, folgendermaßen auf die vom Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio gestellten Fragen zu antworten:

Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit

— der Verordnung (EG) Nr. 711/95 des Rates vom 27. März 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak,

— der Verordnung (EG) Nr. 1066/95 der Kommission vom 12. März 1995 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 des Rates betreffend die Quotenregelung im Rohtabaksektor für die Ernten 1995, 1996 und 1997,

— der Verordnung (EG) Nr. 1067/95 der Kommission vom 12. März 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3478/92 mit Durchführungsbestimmungen zur Prämienregelung für Tabak

— oder der Verordnung (EG) Nr. 1550/95 vom 29. Juni 1995 zur Festlegung der Prämien und Garantieschwellen für Tabakblätter nach Tabakgruppen und Sortengruppen für die Ernte 1995

beeinträchtigen könnte.