# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER
vom 2. Oktober 1997 *

1. In dieser Rechtssache legt das Eirinodikeio [Friedensgericht] Echinos, Griechenland, dem Gerichtshof Fragen nach der Gültigkeit mehrerer Verordnungen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Rohtabak zur Vorabentscheidung vor.

**Maßgebliche Vorschriften des Gemeinschaftsrechts**

2. Aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 727/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rohtabak (nachstehend: Grundverordnung) [1] wurden Personen, die Tabakblätter unmittelbar bei den Erzeugern der Gemeinschaft einkauften, Prämien gewährt.

3. Die Verordnung (EWG) Nr. 1114/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Grundverordnung (nachstehend: Änderungsverordnung) [2] fügte Artikel 4 der Grundverordnung folgenden Absatz 5 hinzu:

„Der Rat setzt jedes Jahr nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages für jede Tabaksorte oder Sortengruppe der Gemeinschaftserzeugung, für welche Preise und Prämien gelten, nach Maßgabe insbesondere der Marktbedingungen und der sozioökonomischen und agronomischen Lage der betreffenden Regionen eine Höchstgarantiemenge fest. Die Höchstmenge für die Gemeinschaft beträgt für die Ernten 1988, 1989 und 1990 jeweils 385 000 Tonnen Tabakblätter.

Unbeschadet ... entspricht jeder Überschreitung der Höchstgarantiemenge für eine Sorte oder Sortengruppe um 1 % eine Kürzung der Interventionspreise sowie der entsprechenden Prämien um 1 %. Für den Zielpreis der entsprechenden Ernte wird eine der Kürzung der Prämie entsprechende Berichtigung vorgenommen.

Die Kürzungen nach Unterabsatz 2 dürfen 5 % bezüglich der Ernte 1988 und 15 % bezüglich der Ernten 1989 und 1990 nicht überschreiten.

Zur Anwendung dieses Absatzes stellt die Kommission vor dem 31. Juli fest, ob die Erzeugung bei einer Sorte oder Sortengruppe die Höchstgarantiemenge überschreitet.

...“

* Originalsprache: Dänisch.
1 — ABl. L 94, S. 1.
2 — ABl. L 110, S. 35.

4. Die Verordnung (EWG) Nr. 2268/88 des Rates vom 19. Juli 1988 zur Festsetzung der Zielpreise, der Interventionspreise und der Käufern von Tabakblättern gewährten Prämien sowie des abgeleiteten Interventionspreises für Tabakballen, der Bezugsqualitäten, der Anbaugebiete sowie der Höchstgarantiemengen für die Ernte 1988 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1975/87 (nachstehend: Garantiemengenverordnung für 1988) [3] legte die Höchstgarantiemengen für jede Tabaksorte oder Sortengruppe der Ernte 1988 fest. Für die Sorte Bright wurde eine Höchstgarantiemenge von 38 000 Tonnen festgelegt.

5. Die Verordnung (EWG) Nr. 1251/89 zur Änderung der Grundverordnung (nachstehend: Ergänzungsverordnung) [4] ergänzte insbesondere Artikel 4 Absatz 5 Unterabsatz 1 der Grundverordnung. Die erste Begründungserwägung der Ergänzungsverordnung lautet wie folgt:

„Nach Artikel 4 Absatz 5 der [Grundverordnung] ist innerhalb einer Gesamtmenge für die Gemeinschaft eine Höchstgarantiemenge je Tabaksorte oder Sortengruppe der gemeinschaftlichen Tabakerzeugung festzulegen, deren Überschreitung eine entsprechende Herabsetzung der Preise und Prämien zur Folge hat. Diese Höchstgarantiemengen werden jährlich zusammen mit den Preisen und Prämien für eine bestimmte Ernte festgelegt. Damit die Pflanzung geplant werden kann, sollte die Höchstgarantiemenge für jede Sorte oder Sortengruppe jährlich für die Ernte des folgenden Jahres bestimmt werden. Aus diesem Grund sind die Mengen für die Ernten 1989 und 1990 gleichzeitig festzulegen."

6. Artikel 4 Absatz 5 Unterabsatz 1 der Grundverordnung lautete nunmehr (Ergänzungen kursiv):

„Der Rat setzt jedes Jahr ... für jede Tabaksorte oder Sortengruppe der Gemeinschaftserzeugung, für welche Preise und Prämien gelten, nach Maßgabe insbesondere der Marktbedingungen und der sozioökonomischen und agronomischen Lage der betreffenden Regionen eine Höchstgarantiemenge *für die Ernte des folgenden Jahres*[5] fest. *Er setzt diese garantierte Höchstmenge für die Ernten 1989 und 1990 gleichzeitig fest.* Die Gesamthöchstmenge für die Gemeinschaft beträgt für die Ernten 1988, 1989 und 1990 jeweils 385 000 Tonnen Tabakblätter."

7. Die Verordnung (EWG) Nr. 1252/89 des Rates vom 3. Mai 1989 zur Festsetzung der Zielpreise, der Interventionspreise und der Käufern von Tabakblättern gewährten Prämien sowie des abgeleiteten Interventionspreises für Tabakballen, der Bezugsqualitäten, der Anbaugebiete sowie der

3 — ABl. L 199, S. 20.
4 — ABl. L 129, S. 16.
5 — Die Worte „für die Ernte des folgenden Jahres" sind infolge eines Versehens nicht in die dänische Fassung übernommen.

Höchstgarantiemengen für die Ernte 1989 und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1577/86, Nr. 1975/87 und der Garantiemengenverordnung für 1988 (nachstehend: Garantiemengenverordnung für 1989) [6] legte Höchstgarantiemengen für jede Tabaksorte und Sortengruppe der Ernten 1989 und 1990 fest. Für die Sorten Tsebelia und Mavra wurde eine einheitliche Höchstgarantiemenge von 30 000 Tonnen festgesetzt.

8. Die Verordnung (EWG) Nr. 2158/89 der Kommission vom 18. Juli 1989 zur Feststellung der tatsächlichen Erzeugung und zur Festsetzung der in Anwendung der Regelung der Höchstgarantiemengen zu zahlenden Preise und Prämien für Tabak der Ernte 1988 (nachstehend: Kontrollverordnung für 1988) [7] stellte eine Überschreitung der für die Sorte Bright festgelegten Höchstgarantiemenge bei der Erzeugung dieser Sorte im Jahre 1988 um 10,8 % fest und kürzte folglich die für diese Sorte zu zahlende Prämie um 5 %, was der höchstzulässigen Kürzung für 1988 entsprach.

9. Die Verordnung (EWG) Nr. 1331/90 des Rates vom 14. Mai 1990 zur Festsetzung der für die Ernte 1990 geltenden Zielpreise, der Interventionspreise und der Käufern von Tabakblättern gewährten Prämien sowie des abgeleiteten Interventionspreises für Tabakballen, der Bezugsqualitäten, der Anbaugebiete sowie der Höchstgarantiemengen für die Ernte 1991 und zur Änderung der Garantiemengenverordnung für 1989 (nachstehend: Garantiemengenverordnung für 1990) [8] legte Höchstgarantiemengen für jede Tabaksorte und Sortengruppe der Ernten 1990 und 1991 fest.

10. Die Verordnung (EWG) Nr. 2046/90 der Kommission vom 18. Juli 1990 zur Feststellung der tatsächlichen Erzeugung und zur Festsetzung der in Anwendung der Regelung der Höchstgarantiemengen zu zahlenden Preise und Prämien für Tabak der Ernte 1989 (nachstehend: Kontrollverordnung für 1989) [9] stellte eine Überschreitung der für die Sorten Tsebelia und Mavra festgelegten Höchstgarantiemenge bei der Erzeugung dieser Sorten im Jahre 1989 um 44,1 % fest und kürzte folglich die für diese Sorten zu zahlende Prämie um 15 %, was der höchstzulässigen Kürzung für 1989 entsprach.

11. Die Verordnung (EWG) Nr. 1738/91 des Rates vom 13. Juni 1991 zur Festsetzung der für die Ernte 1991 geltenden Zielpreise, der Interventionspreise und der Käufern von Tabakblättern gewährten Prämien sowie des abgeleiteten Interventionspreises für Tabakballen, der Bezugsqualitäten, der Anbaugebiete sowie der Höchstgarantiemengen und zur Änderung der Garantiemengenverordnung für 1990 (nachstehend: Garantiemengenverordnung für 1991) [10] legte

6 — ABl. L 129, S. 17.
7 — ABl. L 207, S. 15.
8 — ABl. L 132, S. 28.
9 — ABl. L 187, S. 23.
10 — ABl. L 163, S. 13.

Höchstgarantiemengen für jede Tabaksorte und Sortengruppe der Ernte 1991 fest.

## Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

12. Im Juli 1989 schloß das Verarbeitungsunternehmen Odette Nikou Petridi Anonymos Kapnemporiki AE (nachstehend: Petridi) für das Erntejahr 1989 mit Tabakerzeugern Anbauverträge für die Tabaksorte Tsebelia.

13. Aufgrund dieser Anbauverträge kaufte Petridi im Mai 1990 bei den Erzeugern die Ernte 1989 der Sorte Tsebelia. Sie erhielt daraufhin vom nationalen griechischen Tabakamt gegen Stellung von Sicherheiten einen Vorschuß in Höhe von 100 % der Prämie [11]. Infolge der Überproduktion der Sorten Tsebelia und Mavra im Erntejahr 1989, die durch die Kontrollverordnung für 1989 festgestellt wurde und zur Kürzung der Prämie um 15 % führte, forderte das nationale griechische Tabakamt Petridi 1993 zur Rückzahlung von 15 % des erhaltenen Betrages auf.

11 — Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1726/70 der Kommission vom 25. August 1970 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung der Prämie für Tabakblätter (ABl. L 191, S. 1) entstand der Prämienanspruch erst zu dem Zeitpunkt, zu dem der Tabak den Ort verließ, an dem er der Kontrolle unterworfen worden war. Zu eingehenderen Ausführungen hierüber vgl. meine Schlußanträge vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-244/95 (P. Moskof, Slg. 1997, I-6441).

14. Unter diesen Umständen erhob Petridi beim Eirinodikeio Echinos Klage gegen 15 der Tabakerzeuger, mit denen sie für das Erntejahr 1989 Anbauverträge geschlossen hatte. Mit ihren Klageanträgen verlangte Petridi vom Gericht die Feststellung, daß die Beklagten ihr näher bezeichnete Beträge schuldeten. Sie machte geltend, letztlich seien die Tabakerzeuger die wahren Empfänger der Beihilfen im Rohtabaksektor und müßten diese daher bei Kürzung der Prämie entsprechend zurückzahlen. Die Beklagten stritten ab, die geforderten Beträge zu schulden.

15. Mit Beschluß vom 24. Juli 1995 hat das Eirinodikeio Echinos das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof um Beantwortung der nachstehenden Vorlagefragen ersucht. Ein Teil der Fragen ist dem Urteilstatbestand zu entnehmen und daher in Form eines Auszugs aus diesem wiederzugeben:

1. Ist die [Änderungsverordnung] im Hinblick darauf gültig, daß der Rat in Artikel 1 der Verordnung die Höchstgarantiemenge für die gesamte Gemeinschaft für die Erntejahre 1988, 1989 und 1990 auf 385 000 Tonnen Tabakblätter festgesetzt und gleichzeitig beschlossen hat, daß jeder Überschreitung der Höchstgarantiemenge für eine Sorte oder Sortengruppe um 1 % eine Kürzung der Interventionspreise sowie der entsprechenden Prämien um 1 % entspricht und diese Kürzung namentlich für das Erntejahr 1989 15 %

nicht überschreiten darf und daß insbesondere keine Unterscheidung anhand der Tabaksorten oder der Tabakerzeuger getroffen wurde (die Preiskürzung wurde allgemein und unterschiedslos durchgeführt, ohne darauf abzustellen, ob bei einem Erzeuger eine Überschreitung vorliegt oder nicht)?

2 a) Wie konnte das Ziel der Produktionsplanung, mit dem die Höchstgarantiemengen in den Begründungserwägungen der [Ergänzungsverordnung] verknüpft worden waren, überhaupt erreicht werden, da die beklagten Tabakerzeuger die Tabakpflanzen der Sorte Tsebelia für das Erntejahr 1989 nicht nur am 11. Mai 1989 (Zeitpunkt der Veröffentlichung der [Garantiemengenverordnung für 1989]), sondern sogar am 3. Mai 1989 (Erlaß der Verordnung) bereits ausgepflanzt hatten?

b) Sind die [Ergänzungsverordnung] und die [Garantiemengenverordnung für 1989] bezüglich der Festsetzung der Höchstgarantiemenge für die Tabaksorte Tsebelia der Ernte 1989 gültig und verstößt ihre Anwendung nicht gegen die allgemeinen Grundsätze des Verbotes der Rückwirkung von Gemeinschaftsrechtsakten, des Vertrauensschutzes für die Erzeuger und die Tabakkäufer/-verarbeiter sowie der Rechtssicherheit?

3. Falls die vorhergehende Frage zu bejahen ist: Ist in Anbetracht der Feststellung der Kommission, daß tatsächlich eine Überproduktion mit einer Überschreitung der Höchstgarantiemenge für die Sorten Tsebelia und Mavra der Ernte 1989 um 44,1 % stattgefunden hat (Anhang I der [Kontrollverordnung für 1989]), weswegen eine Kürzung der Prämien und Interventionspreise um den Höchstsatz von 15 % verfügt wurde (Anhang II der [Kontrollverordnung für 1989]), die sich für die Sorte Tsebelia auf 2,304 und 2,037 ECU beliefen, die [Kontrollverordnung für 1989] gültig und läßt sich, wie die Klägerin geltend macht, die Anwendung der im Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 4263/88 der Kommission wiedergegebenen Klausel über die Herabsetzung der Vertragspreise für die nach Maßgabe dieser Verordnung geschlossenen Anbauverträge (Klausel Nr. 8 Absatz 2 und vor allem Absatz 3), wie sie in den von den Beklagten mit der Klägerin geschlossenen Anbauverträge übernommen wurde, vertreten („Unbeschadet des vorstehenden Unterabsatzes handeln der Käufer und Verkäufer den Vertragspreis erneut aus, wenn der Preis oder die Prämie, der/die für die unter Punkt 1 dieses Vertrages genannte Tabaksorte gilt, durch Gemeinschaftsverordnung geändert wird. Ändert sich dieser Preis oder

diese Prämie in Anwendung von Artikel 4 Absatz 5 der [Grundverordnung], so wird der Vertragspreis entsprechend der genannten Änderung berichtigt.")?

4. Ist bei der Beantwortung dieser Fragen zu berücksichtigen, ob die Gründe, aus denen der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1991 in der Rechtssache C-368/89 die Verordnung über die Festsetzung der Höchstgarantiemengen für die Tabaksorte Bright der Ernte 1988 für nichtig erklärt hat, nicht auch in der vorliegenden Rechtssache gelten, da die Kommission denselben Fehler begangen und die Höchstgarantiemengen für die Ernte 1989 verspätet festgesetzt hat, so daß weder das Ziel einer zeitgerechten Planung des Anbaus — wegen der besonderen klimatischen Bedingungen des Tabakanbaugebiets, in dem die Sorte Tsebelia gepflanzt wird — noch das allgemeinere Ziel der Höchstgarantiemengen, nämlich die Eindämmung der Überproduktion problematischer Tabaksorten wie Tsebelia und Mavra, erreicht werden konnte?

5. Was hat schließlich, falls der Gerichtshof die betreffenden Verordnungen (des Rates und der Kommission) für gültig erklären sollte, für die dann auftretende Auslegungsfrage zu gelten, wer nämlich — die Aktiengesellschaft Oedetti Nikou Petridi Anonymos Kapnemporiki AE als Verarbeitungsunternehmen oder die beklagten Tabakerzeuger — letztlich für die Rückzahlung des gekürzten Teils der Prämie einzustehen hat?

## Zur Gültigkeit der Änderungsverordnung

16. Mit der ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Änderungsverordnung deshalb ungültig ist, weil sie die Höchstgarantiemenge für die Erntejahre 1988, 1989 und 1990 auf 385 000 Tonnen Tabakblätter festsetzt und gleichzeitig für den Fall der Überschreitung der Garantiemenge, ohne auf die Produktionsmenge des einzelnen Erzeugers abzustellen und ohne nach den verschiedenen Tabaksorten zu unterscheiden, eine dieser prozentualen Überschreitung entsprechende prozentuale Kürzung der Interventionspreise und Prämien vorschreibt.

17. In der Rechtssache Crispoltoni II [12] stellte sich ebenfalls die Frage der Rechtmäßigkeit des durch die Änderungsverordnung eingeführten Systems. Der Gerichtshof ist zu dem Ergebnis gelangt, daß die Prüfung der Vorlagefragen nichts ergeben habe, was die Gültigkeit der Änderungsverordnung und der entsprechenden Durchführungsverordnungen beeinträchtigen könnte. Damit hat der Gerichtshof meines Erachtens zu demselben Einwand Stellung genommen, der auch im vorliegenden Fall gegenüber der Gültigkeit der Änderungsverordnung erhoben wird. Unter diesen Umständen schlage

12 — Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93 (Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863).

ich dem Gerichtshof vor, die erste Frage dahin zu beantworten, daß die Prüfung der Änderungsverordnung im Licht des Vorlagebeschlusses und des übrigen Akteninhalts nichts ergeben hat, was ihre Gültigkeit in Frage stellen könnte.

**Zur Gültigkeit der Garantiemengenverordnung für 1989 und der Ergänzungsverordnung**

18. Mit der zweiten Frage (Teile a und b) möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Garantiemengenverordnung für 1989 und die Ergänzungsverordnung ungültig sind.

19. Petridi hat mit Unterstützung der griechischen Regierung insbesondere geltend gemacht, daß die Garantiemengenverordnung für 1989 nach Anpflanzung der Ernte 1989 und damit rückwirkend erlassen und veröffentlicht worden sei. Die Erzeuger hätten die Ernte 1989 folglich nicht planen können, was die Ergänzungsverordnung gerade habe ermöglichen sollen. Das Ziel der Garantiemengenverordnung für 1989, die Erzeugung der am wenigsten geschätzten Sorten einzudämmen, habe daher nicht verwirklicht werden können.

20. Rat und Kommission haben dargelegt, wegen der gleich hohen Höchstgarantiemenge von 385 000 Tonnen für die Erntejahre 1988, 1989 und 1990 sei es für die Erzeuger klar gewesen, daß die Garantiemenge für die Sorten Mavra und Tsebelia der Ernte 1989 in der Nähe der Garantiemenge des Jahres 1988 für die gleichen Sorten liegen werde. Die Erzeuger hätten gewußt, daß sich die Garantiemenge für diese Sorten 1988 auf 33 000 Tonnen belaufen hätten, und die Kommission habe am 3. April 1989 einen Vorschlag für 1989 mit einer Garantiemenge von 30 000 Tonnen veröffentlicht. Die Kürzung um 3 000 Tonnen sei geringfügig, und eine Überschreitung der Garantiemenge für 1989 hätte auch ohne diese Verringerung zur Höchstkürzung der Prämie um 15 % geführt.

21. Nach den Angaben von Petridi erfolgt die Aussaat der griechischen Tabaksorten, insbesondere der Sorte Tsebelia, zwischen Ende Januar und Anfang Februar in den südlichen und in den nördlichen Gebieten Griechenlands spätestens während der ersten zehn Tage des März. Die Jungpflanzen werden in den südlichen Gebieten im März und in den nördlichen Gebieten im April umgepflanzt. Die Ernte findet zwei oder drei Monate nach der Umpflanzung, d. h. zwischen Ende Juni und dem 15. August, statt.

22. Im Vorlagebeschluß wird weiter angegeben, daß die Erzeuger von Tsebeliatabak die Umpflanzung im März 1989 vorgenommen haben.

23. Sowohl die Ergänzungsverordnung als auch die Garantiemengenverordnung für 1989 sind aber im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* erst am 11. Mai 1989 veröffentlicht worden. Die Ergänzungsverordnung und die Garantiemengenverordnung für 1989 haben daher, soweit sie die Höchstgarantiemengen für 1989 geernteten Tsebeliatabak festlegen, rückwirkende Geltung.

24. Die vorliegende Rechtssache weist wichtige Parallelen zur Rechtssache Crispolton I [13] auf, in der es um die Gültigkeit der Änderungsverordnung und der Garantiemengenverordnung für 1988 ging. In dieser Rechtssache hatte die Umpflanzung Ende April stattgefunden, während die Änderungsverordnung und die Garantiemengenverordnung für 1988 erst am 29. April und am 26. Juli 1988 veröffentlicht worden waren. Unter diesen Umständen hat der Gerichtshof entschieden, daß die Änderungsverordnung und die Garantiemengenverordnung für 1988 Rückwirkung entfalteten, soweit sie für den im Jahr 1988 geernteten Tabak der Sorte Bright eine Höchstgarantiemenge vorschrieben. Er hat sodann darauf hingewiesen, daß der Grundsatz der Rechtssicherheit zwar im allgemeinen die rückwirkende Geltung verbiete, daß dies aber ausnahmsweise dann anders sein könne, wenn das angestrebte Ziel es verlange und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet sei. Der Gerichtshof hat hierzu ausgeführt:

„Nach der ersten Begründungserwägung der [Änderungsverordnung] verfolgt die Einführung der Höchstgarantiemenge das Ziel, jede Erhöhung der Tabakerzeugung der Gemeinschaft einzudämmen und gleichzeitig die Erzeugung von Sorten einzuschränken, bei denen Absatzschwierigkeiten bestehen. Dieses Ziel konnte aber in bezug auf die Ernte der Tabaksorte Bright des Jahres 1988 durch die Ende April und Ende Juli 1988 veröffentlichten Verordnungen nicht erreicht werden. Wie dem Vorlagebeschluß zu entnehmen ist, waren nämlich die Entscheidungen über den Umfang der zu bepflanzenden Flächen zu diesem Zeitpunkt bereits getroffen worden, hatten die Pflanzungen schon stattgefunden, und, als die [Garantiemengenverordnung für 1988] veröffentlicht wurde, hatte die Ernte schon längst begonnen [Randnr. 18].

Im übrigen hat der Rat erkannt, daß eine Beschränkung der Erzeugung durch unter solchen Umständen getroffene Maßnahmen unmöglich war. Er hat nämlich mit der [Ergänzungsverordnung] vorgesehen, daß die Höchstgarantiemengen jährlich für die Ernte des folgenden Jahres bestimmt werden, damit — so die erste Begründungserwägung dieser Verordnung — die Pflanzung geplant werden kann [Randnr. 19].

Weitere Gründe enthalten die Begründungen der [Änderungsverordnung und der

13 — Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1991 in der Rechtssache C-368/89 (Slg. 1991, I-3695).

Garantiemengenverordnung für 1988] nicht. Daher ist festzustellen, daß die erste Voraussetzung für die Zulässigkeit der Rückwirkung dieser Verordnungen, daß nämlich das angestrebte Ziel es verlangt, nicht erfüllt ist, und daß folglich diese Verordnungen ungültig sind, soweit sie eine Höchstgarantiemenge für den 1988 geernteten Tabak der Sorte Bright vorsehen [Randnr. 20].

Außerdem hat die streitige Regelung das berechtigte Vertrauen der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer verletzt. Diese mußten zwar die Maßnahmen als vorhersehbar betrachten, die darauf abzielten, jede Erhöhung der Tabakerzeugung der Gemeinschaft einzudämmen und die Erzeugung von Sorten einzuschränken, bei denen Absatzschwierigkeiten bestehen. Sie durften jedoch erwarten, daß ihnen etwaige Maßnahmen, die sich auf ihre Investitionen auswirken würden, rechtzeitig mitgeteilt würden. Dies ist jedoch nicht der Fall gewesen [Randnr. 21].

Auf die Vorabentscheidungsfrage ist somit zu antworten, daß die [Änderungsverordnung und der Garantiemengenverordnung für 1988] ungültig sind, soweit sie eine Höchstgarantiemenge für den im Jahr 1988 geernteten Tabak der Sorte Bright festsetzen [Randnr. 22]."

25. Das von dem Gemeinschaftsorgan mit einer Höchstgarantiemenge angestrebte Ziel, jede Erhöhung der Tabakerzeugung der Gemeinschaft einzudämmen und zugleich die Erzeugung von Sorten einzuschränken, bei denen Absatzschwierigkeiten bestehen, konnte ganz wie in der angeführten Rechtssache für die Ernte von Tabak der Sorte Tsebelia des Jahres 1989 nicht erreicht werden, da zu dem Zeitpunkt, als die Garantiemengenverordnung für 1989 veröffentlicht wurde (11. Mai 1989), die Umpflanzungen bereits durchgeführt waren.

26. Andererseits geht es in der vorliegenden Rechtssache nur um die Festsetzung der Höchstgarantiemenge, während sich das Urteil Crispoltoni I auch mit der Einführung des eigentlichen Systems der Höchstgarantiemengen befaßte. Als die betroffenen Erzeuger die Ernte 1989 planten, war ihnen seit mehreren Jahren das System der Höchstgarantiemengen bekannt, und sie wußten, daß für jede der Ernten 1989, 1990 und 1991 für die verschiedenen Sorten im Rahmen der gleichen Höchstgarantiemenge von 385 000 Tonnen Höchstmengen festgesetzt werden würden. Außerdem kannten die Erzeuger, als sie die Ernte 1989 planten, die Garantiemengen für die verschiedenen Sorten der Ernte 1988.

27. In Randnummer 21 des Urteils Crispoltoni I hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, daß die Erzeuger zwar die Maßnahmen als vorhersehbar betrachten mußten, die darauf abzielten, die Erzeugung von Sorten einzuschränken, bei denen Absatzschwierigkeiten bestanden, daß sie jedoch erwarten durften, daß ihnen etwaige Maßnahmen, die sich auf ihre Investitionen auswirken würden, rechtzeitig mitgeteilt werden würden.

28. In der Rechtssache Crispoltoni II war geltend gemacht worden, daß die Änderungsverordnung den Grundsatz des Vertrauensschutzes verletze. Hierzu hat der Gerichtshof insbesondere folgendes ausgeführt:

„Die streitige Regelung, für die eine den Erzeugern im voraus bekannte Festsetzung der Höchstgarantiemenge für eine bestimmte Sorte, die Gewährleistung einer Unterstützung für ihre gesamte Erzeugung und die Festsetzung einer Höchstgrenze für die Kürzung von Preisen und Prämien kennzeichnend ist, genügt jedoch den sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes ergebenden Anforderungen [Randnr. 61]."

29. Damit hat der Gerichtshof in diesem Urteil die Wichtigkeit der Vorausfestsetzung von Garantiemengen für die einzelnen Sorten hervorgehoben.

30. In der Rechtssache Crispoltoni II war ferner geltend gemacht worden, daß die Garantiemengenverordnung für 1991 deshalb ungültig sei, weil sie am 26. Juni 1991 veröffentlicht worden sei, während die Pflanzungen bereits im April 1991 durchgeführt worden seien. Hierzu hat der Gerichtshof ausgeführt:

„Zu diesen Ausführungen des vorlegenden Gerichts genügt der Hinweis, daß — wie von Rat und Kommission dargelegt — die die Sorte Burley I betreffende Höchstgarantiemenge für die Ernte 1991 bereits im Anhang V der [Garantiemengenverordnung für 1990] festgesetzt worden war [Randnr. 71].

Zwar ist der Anhang V der [Garantiemengenverordnung für 1990] sodann gemäß Artikel 4 der [Garantiemengenverordnung für 1991] durch den Anhang V der letztgenannten Verordnung ersetzt worden; die die Sorte Burley I betreffende Höchstgarantiemenge für die Ernte 1991 wurde dadurch jedoch nicht geändert [Randnr. 72].

Die Veröffentlichung der [Garantiemengenverordnung für 1990] erfolgte im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 23. Mai 1990 und damit zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt als dem, zu dem die betroffenen Tabakpflanzer ihre Entscheidungen für die Ernte 1991 zu treffen hatten [Randnr. 73].

Die behauptete Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes ist folglich nicht nachgewiesen [Randnr. 74]."

31. Als die in der Rechtssache Crispoltoni II betroffenen Erzeuger die Ernte 1991 planten, war ihnen das System der Höchstgarantiemengen seit mehreren Jahren bekannt, und sie wußten, daß für die verschiedenen Sorten der Ernten 1989, 1990 und 1991 im Rahmen

der gleichen Höchstgarantiemenge von 385 000 Tonnen Höchstmengen festgesetzt werden würden. Außerdem kannten die Erzeuger, als sie die Ernte 1991 planten, die Garantiemengen für die verschiedenen Sorten der Ernte 1990. Der Gerichtshof hat dennoch, wie bereits ausgeführt, darauf hingewiesen, daß die Garantiemenge für die Sorte Burley I der Ernte 1991 bereits am 23. Mai 1990 veröffentlicht worden war, also lange, bevor die betroffenen Tabakpflanzer ihre Entscheidungen bezüglich der Ernte 1991 zu treffen hatten.

32. Meines Erachtens ist hieraus abzuleiten, daß es für die Beachtung des Verbotes der Rückwirkung und des Vertrauensschutzes nicht nur für die Ernte 1988, als das System der Höchstgarantiemengen zum ersten Mal angewandt wurde, sondern auch für die späteren Erntejahre entscheidend darauf ankommt, daß die Höchstgarantiemengen festgesetzt und veröffentlicht werden, bevor die Erzeuger die Ernte zu planen haben, auf die die Kommission durch die Festsetzung dieser Höchstgarantiemengen Einfluß zu nehmen wünscht. Der Rat hätte folglich darauf achten müssen, daß die Höchstgarantiemengen festgesetzt wurden, bevor die Erzeuger die Ernte 1989 planten.

33. In der ersten Begründungserwägung der Ergänzungsverordnung heißt es, daß „[a]us diesem Grund die Mengen für die Ernten 1989 und 1990 gleichzeitig festzulegen [sind]". Dies ist durch die Einfügung der folgenden Regelung in Artikel 4 Absatz 5 Unterabsatz 1 der Grundverordnung geschehen: „Er setzt diese garantierte Höchstmenge für die Ernten 1989 und 1990 gleichzeitig fest."

34. Die Ergänzungsverordnung wurde am 3. Mai 1989 erlassen und am 11. Mai 1989 veröffentlicht, d. h. nach der Pflanzung, die im März 1989 stattgefunden hatte. Die Bestimmung über die gleichzeitige Festsetzung der Höchstgarantiemenge für die Ernten 1989 und 1990 läuft folglich auf eine Festsetzung der Höchstgarantiemenge für 1989 nach der Pflanzung hinaus. Die Ergänzungsverordnung hat damit ebenso wie die Garantiemengenverordnung für 1989 rückwirkende Geltung. Meines Erachtens ist daher die Ergänzungsverordnung aus den gleichen Gründen und im gleichen Umfang ungültig wie die Garantiemengenverordnung für 1989.

35. Aus den vorstehenden Gründen schlage ich daher dem Gerichtshof vor, auf die zweite Vorlagefrage (Teile a und b) zu antworten, daß die Garantiemengenverordnung für 1989 und die Ergänzungsverordnung ungültig sind, soweit sie eine Höchstgarantiemenge für im Jahr 1989 geernteten Tabak der Sorten Mavra und Tsebelia festsetzen.

**Zu den übrigen Vorlagefragen**

36. Angesichts der Antwort auf die zweite Frage (Teile a und b) bin ich der Meinung, daß die vierte Frage keiner Antwort bedarf. Die dritte und die fünfte Frage sind so formuliert, daß sie nur für den Fall gestellt sind, daß auf die zweite Frage zu antworten wäre, daß die Ergänzungsverordnung und die Garantiemengenverordnung für 1989 gültig sind. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, die dritte, die vierte und die fünfte Frage nicht zu beantworten.

## Ergebnis

37. Aus den vorstehenden Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Eirinodikeio Echinos wie folgt zu antworten:

1. Die Prüfung der Verordnung (EWG) Nr. 1114/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 727/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rohtabak im Licht des Vorlagebeschlusses und des übrigen Akteninhalts hat nichts ergeben, was ihre Gültigkeit beeinträchtigen könnte.

2. Die Verordnung (EWG) Nr. 1252/89 des Rates vom 3. Mai 1989 zur Festsetzung der Zielpreise, der Interventionspreise und der Käufern von Tabakblättern gewährten Prämien sowie des abgeleiteten Interventionspreises für Tabakballen, der Bezugsqualitäten, der Anbaugebiete sowie der Höchstgarantiemengen für die Ernte 1989 und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1577/86, (EWG) Nr. 1975/87 und (EWG) Nr. 2268/88 sowie die Verordnung (EWG) Nr. 1251/89 des Rates vom 3. Mai 1989 zur Änderung der Verordnung Nr. 727/70 sind ungültig, soweit sie eine Höchstgarantiemenge für im Jahr 1989 geernteten Tabak der Sorten Mavra und Tsebelia festsetzen.