URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

11. Juli 1997 *

In der Rechtssache T-267/94

Oleifici Italiani SpA, Gesellschaft italienischen Rechts mit Sitz in Ostuni (Italien), Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Piero A. M. Ferrari und Massimo Merola, Rom, und Antonio Tizzano, Neapel, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Alain Lorang, 51, rue Albert 1er, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Eugenio de March als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt Alberto Dal Ferro, Vicenza, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Ersatz des der Klägerin durch das Fehlen einer Übergangsmaßnahme in der Verordnung (EWG) Nr. 1429/92 der Kommission vom 26. Mai 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2568/91 über die Merkmale von Olivenölen und Oliventresterölen sowie die Verfahren zu ihrer Bestimmung (ABl. L 150, S. 17) angeblich entstandenen Schadens

erläßt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten R. García-Valdecasas sowie der Richter J. Azizi und M. Jaeger,

Kanzler: A. Mair, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 4. Februar 1997,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Mit der mehrfach geänderten Verordnung Nr. 136/66/EWG vom 22. September 1966 errichtete der Rat eine gemeinsame Marktorganisation für Fette (ABl. 1966, 172, S. 3025). Gemäß ihrem durch die Verordnung (EWG) Nr. 1915/87 des Rates vom 2. Juli 1987 (ABl. L 183, S. 7) eingefügten Artikel 35a dürfen die in Artikel 1 genannten Erzeugnisse, zu denen Öle gehören, in der Gemeinschaft nur unter bestimmten Voraussetzungen vermarktet werden.

2 In Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2568/91 der Kommission vom 11. Juli 1991 über die Merkmale von Olivenölen und Oliventresterölen sowie die Verfahren zu ihrer Bestimmung (ABl. L 248, S. 1) werden die Merkmale festgelegt, die native Lampantöle aufweisen müssen. Olivenöle, die vor dem Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung, dem 6. September 1991, abgefüllt und bis zum 31. Oktober 1992 vermarktet wurden, werden ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen.

3 Der vorliegende Rechtsstreit betrifft die Verordnung (EWG) Nr. 1429/92 der Kommission vom 26. Mai 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2568/91 über die Merkmale von Olivenölen und Oliventresterölen sowie die Verfahren zu ihrer Bestimmung (ABl. L 150, S. 17), die am 5. Juni 1992 in Kraft trat. Mit diesem Rechtsakt änderte die Kommission die Anhänge der Verordnung Nr. 2568/91, in denen die Merkmale festgelegt wurden, die die verschiedenen Kategorien von Olivenölen aufweisen müssen, insbesondere der Maximalgehalt an „trans-Isomeren". Nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1429/92 durften Öle, deren Gehalt an „trans-Isomeren" diese Höchstgrenze überstieg, in der Gemeinschaft nicht mehr vermarktet werden. „Um Nachteile für den Handel auszuschließen", sah die Kommission jedoch vor, daß vor Inkrafttreten dieser Verordnung abgefülltes Olivenöl während einer bestimmten Zeit noch vermarktet werden durfte (zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1429/92). Aus diesem Grund nahm sie vom Anwendungsbereich der Verordnung das vor deren Inkrafttreten am 5. Juni 1992 abgefüllte und bis zum 31. Oktober 1992 vermarktete Olivenöl aus (Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1429/92).

Sachverhalt und Verfahren

4 Im Juli 1991 führte die Klägerin 6 500 Tonnen natives Lampantöl aus Tunesien ein. Um den aktiven Veredelungsverkehr in Anspruch nehmen zu können, nahm sie ab 29. Oktober 1991 eine vorübergehende Einfuhr dieses Öles in mehreren Partien vor, um es zu raffinieren. Da sie das Erzeugnis nicht innerhalb kurzer Zeit verkaufen konnte, lagerte sie eine bestimmte Menge nicht abgefüllten raffinierten Öles ab 1. April 1992 in einem Zollager ein. 920 Tonnen wurden später wieder in Drittländer ausgeführt.

5 Nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1429/92 durfte das im Zollager verbliebene Öl — als solches — nicht mehr auf dem Gemeinschaftsmarkt vertrieben werden, da es die durch die Verordnung Nr. 1429/92 eingeführten neuen Kriterien nicht erfüllte.

6 Mit Schreiben vom 21. Dezember 1993 verlangte die Klägerin von der Beklagten, ihr gegenüber eine Entscheidung über den Ersatz des ihr durch die Verordnung Nr. 1429/92 verursachten Schadens zu treffen. Sie kündigte ferner an, daß sie eine Untätigkeitsklage erheben werde, wenn keine Lösung gefunden werden könne.

7 Die Beklagte arbeitete sodann einen Entwurf für eine Verordnung zur rückwirkenden Änderung der Verordnung Nr. 1429/92 aus und übersandte ihn der Klägerin; dieser Entwurf sah vor, daß die Verordnung nicht für Olivenölmengen galt, die sich in einem Nichterhebungsverfahren befanden, sofern dieses Verfahren bis zum 31. Dezember 1994 „abgeschlossen" war.

8 Mit Schreiben vom 20. Januar 1994 teilte die Klägerin der Beklagten mit, daß sie keine Klage erheben werde, wenn die geplanten Maßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist in Kraft träten.

9 Am 29. April 1994 war der Verordnungsentwurf noch immer nicht auf die Tagesordnung des Verwaltungsausschusses gesetzt worden. Mit Schreiben gleichen Datums forderte die Klägerin die Beklagte gemäß Artikel 175 EG-Vertrag förmlich auf, Maßnahmen zum Ersatz des ihr im Anschluß an den Erlaß der Verordnung Nr. 1429/92 entstandenen Schadens zu treffen.

10 Mit Schreiben vom 5. Mai 1994 teilte die Beklagte der Klägerin mit, daß sie „keine Verantwortung für die geltend gemachten Verluste" übernehme und daß „die Vermarktung des fraglichen Öles im Einklang mit der bestehenden Regelung erfolgen" müsse.

11 Die Klägerin hat am 18. Juli 1994 die vorliegende Klageschrift eingereicht.

12 Mit Schreiben vom 13. Februar 1995 teilte die Beklagte dem italienischen Finanzministerium mit, daß für eine Genehmigung für den Verkauf des fraglichen Olivenöls die nationalen Behörden zuständig seien.

13 Nach der Erteilung dieser Genehmigung durch die italienischen Behörden führte die Klägerin den größten Teil des im Zollager befindlichen Olivenöls in den Jahren 1995 und 1996 in Drittländer aus.

14 Das Gericht (Fünfte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen und die Parteien durch prozeßleitende Maßnahmen gemäß Artikel 64 der Verfahrensordnung aufzufordern, einige Fragen vor der Sitzung schriftlich zu beantworten.

15 Die Vertreter der Parteien haben in der Sitzung vom 4. Februar 1997 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

Anträge der Parteien

16 Die Klägerin beantragt in ihrer Klageschrift,

— gemäß Artikel 175 des Vertrages die Untätigkeit der Beklagten festzustellen, die darin besteht, daß sie es unterlassen hat, spezielle Maßnahmen zum Ersatz des der Klägerin infolge der Verordnung Nr. 1429/92 entstandenen Schadens zu treffen;

— die Beklagte gemäß den Artikeln 178 und 215 des Vertrages zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, den die Klägerin dadurch erlitten hat, daß die Verordnung Nr. 1429/92 keine Übergangsregelung für nicht abgefülltes, im Zollager befindliches Olivenöl vorsieht, wobei der Schaden auf 18 473 Millionen LIT geschätzt wird, die sich aus dem Kaufpreis des streitigen Olivenöls zuzüglich Zinsen und Lager-, Versicherungs- und Raffinationskosten (16 083 Millionen LIT) und dem wegen der Unmöglichkeit des Weiterverkaufs entgangenen Gewinn (2 359 Millionen LIT) zusammensetzen;

— die Beklagte zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

17 Mit Schreiben vom 16. September 1996 hat die Klägerin ihren Schadensersatzantrag auf 7 345 Millionen LIT verringert, bei denen es sich um ihr entstandene Lagerkosten zuzüglich Zinsen und Bürgschaftskosten handeln soll.

18 In der Sitzung hat die Klägerin ihren Antrag auf Feststellung der Untätigkeit zurückgenommen.

19 Die Beklagte beantragt,

— die gemäß den Artikeln 178 und 215 des Vertrages erhobene Klage abzuweisen;

— die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Zur Schadensersatzklage

20 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß die Haftung der Gemeinschaft nach gefestigter Rechtsprechung voraussetzt, daß die Klägerin die Rechtswidrigkeit des dem betreffenden Organ vorgeworfenen Verhaltens, das Vorliegen eines Schadens und das Bestehen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen diesem Verhalten und dem geltend gemachten Schaden nachweist (Urteile des Gerichtshofes vom 29. September 1982 in der Rechtssache 26/81, Oleifici Mediterranei/EWG, Slg. 1982, 3057, Randnr. 16, und des Gerichts vom 13. Dezember 1995 in den Rechtssachen T-481/93 und T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission, Slg. 1995, II-2941, Randnr. 80, vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache T-175/94, International Procurement Services/Kommission, Slg. 1996, II-729, Randnr. 44, und vom 16. Oktober 1996 in der Rechtssache T-336/94, Efisol/Kommission, Slg. 1996, II-1343, Randnr. 30).

21 Besteht das gerügte Verhalten in einer Unterlassung eines Gemeinschaftsorgans, so kann es die Haftung der Gemeinschaft nur dann begründen, wenn das betreffende Organ gegen eine Rechtspflicht zum Tätigwerden verstoßen hat, die sich aus einer Gemeinschaftsvorschrift ergibt (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 15. September 1994 in der Rechtssache C-146/91, KYDEP/Rat und Kommission, Slg. 1994, I-4199, Randnr. 58).

22 Betrifft die geltend gemachte Rechtswidrigkeit einen Rechtsetzungsakt, so setzt die Haftung der Gemeinschaft die Feststellung der Verletzung einer höherrangigen, den einzelnen schützenden Rechtsnorm voraus. Hat das Organ den Rechtsetzungsakt in

Ausübung eines weiten Ermessens erlassen, so kann die Haftung der Gemeinschaft schließlich nur ausgelöst werden, wenn eine qualifizierte, d. h. offenkundige und schwerwiegende Verletzung vorliegt (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache 5/71, Schöppenstedt/Rat, Slg. 1971, 975, Randnr. 11, vom 25. Mai 1978 in den Rechtssachen 83/76 und 94/76, 4/77, 15/77 und 40/77, HNL u. a./Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209, Randnr. 6, vom 19. Mai 1992 in den Rechtssachen C-104/89 und C-37/90, Mulder u. a./Rat und Kommission, Slg. 1992, I-3061, Randnr. 12, und des Gerichts vom 6. Juli 1995 in der Rechtssache T-572/93, Odigitria/Rat und Kommission, Slg. 1995, II-2025, Randnr. 34, und Urteil Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission, a. a. O., Randnr. 81).

23 Das Gericht wird zunächst prüfen, ob die Klägerin das Vorliegen eines rechtswidrigen Verhaltens der Beklagten nachgewiesen hat.

Zum angeblichen rechtswidrigen Verhalten

24 Die Klägerin zweifelt zunächst daran, daß die Verordnung Nr. 1429/92 als Rechtsetzungsakt angesehen werden kann, der wirtschaftspolitische Entscheidungen erfordert, macht aber geltend, hier seien jedenfalls die vom Gemeinschaftsrichter in seiner Rechtsprechung zur Haftung der Gemeinschaft für den Erlaß eines Rechtsetzungsakts aufgestellten Kriterien (siehe oben, Randnr. 22) erfüllt.

25 Die Beklagte habe dadurch, daß sie in der streitigen Verordnung keine Übergangszeit für nicht abgefülltes, im Zollager befindliches Olivenöl vorgesehen habe, gegen das Diskriminierungsverbot und die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes und des Schutzes wohlerworbener Rechte verstoßen.

1. Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

Vorbringen der Parteien

26 Die Klägerin wirft der Beklagten vor, aus den beiden folgenden Gründen gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen zu haben. Erstens beruhe die Verordnung Nr. 1429/92, die keine Übergangszeit vorsehe, auf dem durch die Verordnung Nr. 1915/87 des Rates eingefügten Artikel 35a der Verordnung Nr. 136/66 des Rates (siehe oben, Randnr. 1). Die Verordnung Nr. 1915/87 sei aber vier Monate nach ihrem Erlaß in Kraft getreten. Auch die übrigen Verordnungen der Kommission, in denen ausdrücklich auf Artikel 35a Bezug genommen werde, enthielten nach dem Vorbild der Verordnung Nr. 1915/87 Übergangsbestimmungen für die verschiedenen Kategorien von Olivenöl; etwas anderes gelte nur für Verordnungen, die — wie die Verordnung (EWG) Nr. 1860/88 der Kommission vom 30. Juni 1988 zur Festlegung besonderer Vermarktungsnormen für Olivenöl und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 983/88 mit Sondervorschriften über die Vermarktung von Olivenöl, das unerwünschte Stoffe enthält (ABl. L 166, S. 16) — Maßnahmen beträfen, die sich auf den Einzelhandel bezögen. Darin, daß eine Übergangsregelung für nicht abgefülltes Öl fehle, unterscheide sich die Verordnung Nr. 1429/92 daher von den übrigen genannten Verordnungen und verstoße folglich gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

27 Zweitens verlange der Grundsatz des Vertrauensschutzes nach der Gemeinschaftsrechtsprechung, daß die wirtschaftlichen Interessen von Wirtschaftsteilnehmern, die erhebliche Investitionen vorgenommen und sich gegenüber den Behörden unwiderruflich verpflichtet hätten, bestimmte Geschäfte vorzunehmen, nicht durch das Inkrafttreten von Regelungen geschädigt werden dürften, deren Erlaß nicht vorhersehbar gewesen sei. Folglich seien die betreffenden Organe in diesen Fällen zum Erlaß einer Übergangsregelung verpflichtet, um die Interessen dieser Wirtschaftsteilnehmer zu schützen, sofern kein zwingendes Interesse dem Erlaß einer solchen Regelung entgegenstehe (Urteile des Gerichtshofes vom 27. April 1978 in der Rechtssache 90/77, Stimming/Kommission, Slg. 1978, 995, Randnr. 6, vom 16. Mai 1979 in der Rechtssache 84/78, Tomadini, Slg. 1979, 1801, Randnr. 20, und vom 11. Juli 1991 in der Rechtssache C-368/89, Crispoltoni, Slg. 1991, I-3695, Randnr. 21). Im vorliegenden Fall habe die Klägerin nicht nur investiert, um das Öl zu kaufen und zu raffinieren, sondern sie habe sich auch gegenüber den Behörden in zollrechtlicher Hinsicht unwiderruflich verpflichtet. Die Beklagte habe kein höherrangiges öffentliches Interesse geltend gemacht, das sie am Erlaß einer

Übergangsregelung hindere. In Wirklichkeit könne sie sich nicht darauf berufen, daß eine Übergangsregelung ausgeschlossen sei, damit Betrugshandlungen verhindert würden. Das Vorhandensein von „trans-Isomeren" lasse nicht zwangsläufig auf Betrugsvorgänge schließen, sondern könne sich auch aus zulässigen Raffinationsmaßnahmen ergeben. Im übrigen sei das streitige Öl nach seiner Einfuhr immer wieder von den Zollbehörden kontrolliert worden.

28 Die Beklagte weist auf den grundlegenden Unterschied zwischen der Verordnung Nr. 1915/87 und der Verordnung Nr. 1429/92 hin. Mit der erstgenannten Verordnung sei die Grundverordnung Nr. 136/66, u. a. durch die Einfügung von Artikel 35a, geändert worden. Die Verordnung Nr. 1429/92 enthalte dagegen nur Maßnahmen zur Durchführung der Grundverordnung. Auch die Durchführungsverordnung Nr. 2568/91, die zum Zeitpunkt der Einfuhr des Öles durch die Klägerin gegolten habe, habe ebenso wie die Verordnung Nr. 1429/92 keine Übergangsregelung für nicht abgefülltes Öl enthalten.

29 Außerdem habe die Klägerin seit Juli 1991 vom beabsichtigten Erlaß der Verordnung Nr. 1429/92, die erst am 5. Juni 1992 in Kraft getreten sei, durch die Kommission gewußt.

30 Darüber hinaus hätte eine Übergangszeit für nicht abgefülltes Öl das Hauptziel der Verordnung Nr. 1429/92, nämlich den Schutz der Reinheit des Öles, gefährdet. Die Möglichkeit, für eine bestimmte Zeit nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1429/92 nicht abgefülltes Öl zu vermarkten, das nicht den in der Verordnung festgelegten Reinheitsanforderungen entspreche, hätte die Verfälschungsgefahren erhöht, denen die Verordnung gerade habe entgegenwirken sollen.

31 Da im übrigen die an die Verordnung Nr. 1429/92 angepaßte Tarifnomenklatur für auf der Durchfuhr in Drittländer befindliches Öl erst am 19. Februar 1993 in Kraft getreten sei, sei die Verordnung Nr. 1429/92 erst ab diesem Zeitpunkt anwendbar

gewesen, so daß es der Klägerin freigestanden habe, das streitige Öl bis dahin unter der Bezeichnung „raffiniertes Olivenöl" wieder auszuführen.

Würdigung durch das Gericht

32 Der Grundsatz des Vertrauensschutzes gehört zwar zu den Grundprinzipien der Gemeinschaft, aber die Wirtschaftsteilnehmer dürfen nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können; dies gilt insbesondere auf einem Gebiet wie dem der gemeinsamen Marktorganisationen, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt (vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofes vom 21. Mai 1987 in den Rechtssachen 133/85 bis 136/85, Rau u. a., Slg. 1987, 2289, Randnr. 18, und vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93, Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863, Randnr. 57). Ein Wirtschaftsteilnehmer kann auch kein wohlerworbenes Recht oder auch nur ein berechtigtes Vertrauen auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation geltend machen, die durch Entscheidungen verändert werden kann, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens treffen (Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93, Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 80).

33 Im Hinblick auf diese Grundsätze ist zu prüfen, ob die Klägerin im vorliegenden Fall die begründete Erwartung hegen konnte, daß für nicht abgefülltes Olivenöl eine Übergangszeit eingeführt würde.

34 Erstens konnte die Klägerin ihre Forderungen nicht darauf stützen, daß es in der Verordnung Nr. 1915/87 eine Bestimmung gibt, nach der sie etwa vier Monate nach ihrer Veröffentlichung in Kraft trat. Während nämlich die Verordnung Nr. 1915/87 bezweckte, die Bezeichnungen und Definitionen der Olivenöle anzupassen, um ihre Vermarktung zu erleichtern, diente die Verordnung Nr. 1429/92 dazu, als Maßnahme zur Durchführung der Grundverordnung die Merkmale von Olivenölen zu ändern, um ihre Reinheit besser zu gewährleisten.

35 Der Gemeinschaftsgesetzgeber darf im Rahmen des weiten Ermessens, über das er im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik verfügt (siehe oben, Randnr. 32), dem Ziel der besseren Gewährleistung der Reinheit eines bestimmten Erzeugnisses sowie — implizit — des Verbraucherschutzes Vorrang einräumen vor dem — von ihm möglicherweise in einer früheren Verordnung verfolgten — Ziel, die Vermarktung dieses Erzeugnisses zu erleichtern.

36 Hinsichtlich einer etwaigen Übergangszeit ist die streitige Verordnung im Vergleich mit der Verordnung Nr. 2568/91 zu beurteilen, die sie ändert und die somit die gleiche Rechtsnatur besitzt wie sie. Diese Verordnung sah jedoch ebenso wie die Verordnung Nr. 1429/92 keine Übergangszeit für nicht abgefülltes Olivenöl vor.

37 Außerdem konnte der Klägerin als einer in diesem Sektor gewerblich Tätigen in der Zeit zwischen der Einfuhr des streitigen Öles und dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1429/92 nicht verborgen geblieben sein, daß mit deren Erlaß zu rechnen war. Sie hat im übrigen in der Sitzung eingeräumt, gewußt zu haben, daß die in der Verordnung Nr. 1429/92 enthaltenen technischen Normen zunächst auf internationaler Ebene durch den Internationalen Olivenölrat (IOR) ausgehandelt und erlassen worden waren, bevor sie von der Beklagten übernommen wurden.

38 Zweitens ist die von der Klägerin herangezogene Rechtsprechung nicht einschlägig. Sie beruft sich zunächst auf das Urteil vom 26. Juni 1990 in der Rechtssache C-152/88 (Sofrimport/Kommission, Slg. 1990, I-2477), in dem der Gerichtshof die Ansicht vertreten hat, daß das betreffende Organ gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen hatte, weil es eine Schutzmaßnahme getroffen und dabei, ohne sich auf ein zwingendes öffentliches Interesse zu berufen, die Lage von Wirtschaftsteilnehmern wie Sofrimport, deren Waren sich auf dem Weg in die Gemeinschaft befanden, völlig unberücksichtigt gelassen hatte, obwohl es nach einer speziellen Bestimmung dazu verpflichtet war. Die im vorliegenden Fall maßgebende Regelung enthält dagegen keine spezielle Bestimmung, die die Beklagte dazu verpflichtet hätte, die besondere Lage von Wirtschaftsteilnehmern zu berücksichtigen, denen zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 1429/92 nicht abgefülltes Olivenöl gehörte, das sich im Zollager befand.

39 Die Klägerin beruft sich sodann auf das Urteil des Gerichtshofes vom 14. Mai 1975 in der Rechtssache 74/74 (CNTA/Kommission, Slg. 1975, 533, Randnrn. 28 bis 44) und auf das vorerwähnte Urteil Tomadini (Randnr. 20). Im Urteil CNTA/Kommission hat der Gerichtshof ausgeführt, daß der CNTA, der Ausfuhrlizenzen unter Vorausfestsetzung des Erstattungsbetrags erhalten hatte, mit Recht darauf vertrauen konnte, daß hinsichtlich von ihm unwiderruflich abgeschlossener Geschäfte keine unvorhersehbare Änderung eintrat, die für ihn unweigerlich zu Verlusten führen würde. Im Urteil Tomadini hat der Gerichtshof den Grundsatz des Vertrauensschutzes für den Fall näher ausgestaltet, daß eine spezielle Regelung besteht, nach der sich die Wirtschaftsteilnehmer bei endgültig abgeschlossenen Geschäften gegen die Auswirkungen von Änderungen der Anwendungsmodalitäten einer gemeinsamen Marktorganisation schützen können. In einem solchen Fall verbietet dieser Grundsatz den Gemeinschaftsorganen, die Regelung zu ändern, ohne Übergangsmaßnahmen vorzusehen, sofern kein zwingendes öffentliches Interesse dem entgegensteht.

40 Im vorliegenden Fall kann die Klägerin nicht geltend machen, unwiderrufliche Geschäfte abgeschlossen zu haben, da die Einlagerung einer Ware im Zollager nur eine Vorstufe zu deren Vermarktung darstellt. Da niemand verpflichtet ist, eine zuvor im Zollager eingelagerte Ware dort zu belassen, kann die Einlagerung entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht als „unwiderrufliche Verpflichtung" angesehen werden.

41 Da die Klägerin keine Umstände dargetan hat, die ein berechtigtes Vertrauen hätten begründen können, ist die Rüge eines Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes zurückzuweisen.

2. Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot

Vorbringen der Parteien

42 Die Klägerin trägt vor, durch die Einräumung einer Übergangszeit für abgefülltes, nicht aber für nicht abgefülltes Olivenöl, habe die Beklagte die Eigentümer von nicht abgefülltem Öl ohne objektive Rechtfertigung schlechter behandelt als die Eigentümer von abgefülltem Öl. Das Ziel der Betrugsverhinderung rechtfertige diese unterschiedliche Behandlung jedenfalls nicht.

43 Darüber hinaus habe die Beklagte eine ungerechtfertigte Diskriminierung vorgenommen, indem sie die Eigentümer von nicht abgefülltem Olivenöl, das sich im freien Verkehr befunden habe, und diejenigen, die solches Öl im Zollager eingelagert hätten, gleichbehandelt habe. Das letztgenannte Öl könne nämlich wegen der Kontrolle durch die Zollbehörden nicht Gegenstand von Betrugshandlungen sein.

44 Die Beklagte vertritt die Ansicht, eine unterschiedliche Behandlung von abgefülltem und nicht abgefülltem Olivenöl sei aufgrund der Zielsetzung der Verordnung Nr. 1429/92, die Reinheit des Olivenöls zu gewährleisten, objektiv gerechtfertigt. Ein hoher Anteil an „trans-Isomeren" erleichtere nämlich die Mischung des Öles mit Ölen minderer Qualität. In der Antwort auf die schriftliche Frage des Gerichts vom 15. Januar 1997 und in der Sitzung hat die Beklagte diese unterschiedliche Behandlung damit gerechtfertigt, daß bei abgefülltem Öl die Verfälschungsgefahr geringer sei als bei nicht abgefülltem Olivenöl. Wenn sie die Möglichkeit eröffnet hätte, nicht abgefülltes Öl während einer Übergangszeit zu vermarkten, wäre dieses Öl länger der Verfälschungsgefahr ausgesetzt gewesen. Für abgefülltes Öl habe dies nicht gegolten, da die Abfüllung jede betrügerische Veränderung verhindere.

Würdigung durch das Gericht

45 Nach ständiger Rechtsprechung gehört der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts (Urteil Deutschland/Rat, a. a. O., Randnr. 67; Urteil des Gerichts vom 11. Dezember 1996 in der Rechtssache T-521/93, Atlanta u. a./EG, Slg. 1996, II-1707, Randnr. 46). Dieser Grundsatz verlangt, vergleichbare Sachverhalte nicht ohne objektive Rechtfertigung unterschiedlich zu behandeln.

46 Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, das den politischen Aufgaben entspricht, die ihm die Artikel 40 und 43 des Vertrages übertragen (Urteil Crispoltoni u. a. vom 5. Oktober 1994, a. a. O., Randnr. 42; Urteil des Gerichts vom 13. Juli 1995 in den Rechtssachen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 und T-477/93, O'Dwyer u. a./Rat, Slg. 1995, II-2071, Randnrn. 107 und 113). Folglich kann die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn die Maßnahme für den Zweck, den das zuständige Organ erreichen möchte, offensichtlich ungeeignet ist (Urteil O'Dwyer u. a./Rat, a. a. O., Randnr. 107).

47 Die streitige Verordnung gehört zur gemeinsamen Agrarpolitik. Um feststellen zu können, ob eine Diskriminierung vorliegt, ist daher zu prüfen, ob sie vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt und ob gegebenenfalls die unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist, wobei insoweit das weite Ermessen der Beklagten hinsichtlich der objektiven Rechtfertigung einer etwaigen unterschiedlichen Behandlung zu berücksichtigen ist.

48 In Artikel 2 Absatz 2 der streitigen Verordnung wird zwischen nicht abgefülltem und abgefülltem Olivenöl unterschieden und nur für dieses eine Übergangsfrist vorgesehen. Das Hauptziel der streitigen Verordnung besteht nach ihren Begründungserwägungen darin, die Reinheit des Olivenöls zu gewährleisten. Aus den Akten geht aber hervor, daß dieses Öl, wenn es überhitzt wurde, über einen erhöhten Prozentsatz an „trans-Isomeren" verfügt, so daß es mit anderen Ölen minderer Qualität vermischt werden kann. Diese Verfälschungsgefahr, die bei abgefülltem Olivenöl infolge der Abfüllung grundsätzlich nicht besteht, kann bei nicht abgefülltem Öl nicht ausgeschlossen werden, selbst wenn es sich im Zollager befindet.

49 Die Beklagte hätte nur dann eine Ausnahme von der streitigen Verordnung vorsehen müssen, wenn die Einlagerung in nationalen Zollagern die Gewähr dafür bieten würde, daß eine Verfälschung der dort gelagerten, nicht abgefüllten Erzeugnisse ausgeschlossen ist. Angesichts ihres weiten Ermessens wäre die Beklagte nur dann verpflichtet, eine solche Ausnahme vorzusehen, wenn erwiesen wäre, daß in irgendeinem Zollager der Gemeinschaft eingelagertes, nicht abgefülltes Olivenöl unmöglich verfälscht werden kann. Die für Zollager geltenden Gemeinschaftsnormen sind aber in Anbetracht ihrer Ziele, die hauptsächlich Zollfragen betreffen, nicht geeignet, jede Betrugs- oder Manipulationsmöglichkeit auszuschließen, die keinen Zollcharakter hat.

50 Da es somit nicht ausgeschlossen war, daß für nicht abgefülltes Öl trotz seiner etwaigen Einlagerung im Zollager eine Verfälschungsgefahr bestand, konnte die Beklagte nach Ansicht des Gerichts im Rahmen des weiten Ermessens, über das sie im Bereich der Agrarpolitik verfügte, geeignete Maßnahmen treffen, um die Reinheit des Öles besser zu gewährleisten. Dabei war sie berechtigt, den Eigentümern von im Zollager eingelagertem, nicht abgefülltem Olivenöl keine zusätzliche Frist für seinen Verkauf einzuräumen.

51 Folglich ist die Rüge des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot als unbegründet zurückzuweisen.

3. Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Vorbringen der Parteien

52 Die Klägerin vertritt unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 21) die

Ansicht, daß die Beklagte, indem sie keine Übergangszeit für nicht abgefülltes Olivenöl vorgesehen habe, den Handel in einer Weise behindert habe, die zum Zweck der Gewährleistung der Reinheit des Öles unter möglichst geringer Beeinträchtigung des Handels außer Verhältnis stehe. Das unter zollbehördlicher Kontrolle stehende Öl hätte jedenfalls nicht verfälscht werden können, und die Erfordernisse der Betrugsverhinderung könnten daher das Fehlen der Übergangsregelung ihr gegenüber nicht rechtfertigen.

53 Die Beklagte macht geltend, die Notwendigkeit der Betrugsverhinderung habe jede Möglichkeit einer Übergangsmaßnahme für nicht abgefülltes Öl ausgeschlossen. Im Unterschied zu dem Sachverhalt, um den es im vorerwähnten Urteil Schräder gegangen sei, sei der Klägerin im vorliegenden Fall keine finanzielle Belastung auferlegt worden.

Würdigung durch das Gericht

54 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kommt es für die Frage, ob eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, darauf an, ob die von ihr eingesetzten Mittel geeignet sind, das angestrebte Ziel zu verwirklichen, und nicht über das hinausgehen, was zu seiner Erreichung erforderlich ist (Urteile des Gerichtshofes vom 11. März 1987 in den Rechtssachen 279/84, 280/84, 285/84 und 286/84, Rau u. a./Kommission, Slg. 1987, 1069, Randnr. 34, und vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-426/93, Deutschland/Rat, Slg. 1995, I-3723, Randnr. 42).

55 Wie oben ausgeführt (Randnr. 46), kann im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme für das Ziel, das das zuständige Organ mit ihr verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist.

56 Im vorliegenden Fall wirft die Klägerin der Beklagten vor, daß sie dem in der zweiten Begründungserwägung der streitigen Verordnung genannten Ziel der Gewährleistung der Reinheit des Öles Vorrang vor dem in der dritten Begründungserwägung dieser Verordnung erwähnten Ziel, Nachteile für den Handel auszuschließen, eingeräumt hat.

57 Insoweit ist darauf hinzuweisen, daß die Gemeinschaftsorgane nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes bei der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik für den ständigen Ausgleich sorgen müssen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, isoliert betrachtet, erforderlich machen können, und gegebenenfalls dem einen oder anderen unter ihnen zeitweiligen Vorrang einräumen müssen, sofern die wirtschaftlichen Tatsachen oder Umstände, die ihrer Beschlußfassung zugrunde liegen, dies gebieten (Urteile des Gerichtshofes vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86, Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 10, und vom 19. März 1992 in der Rechtssache C-311/90, Hierl, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 13).

58 Daraus folgt, daß im vorliegenden Fall die Beklagte die widerstreitenden Interessen abwägen und dem Ziel der Reinheit, das vor allem dem Verbraucherschutz dient, Vorrang einräumen durfte. Die Klägerin hat insoweit nicht dargetan, daß die Argumentation der Beklagten offensichtlich fehlerhaft war oder daß die Beklagte die Grenzen des ihr in diesem Bereich zustehenden Ermessens überschritten hätte. Sie hat auch nicht nachgewiesen, daß die Maßnahmen der Beklagten den Handel behindert oder jedenfalls zu dem verfolgten Ziel außer Verhältnis gestanden hätten.

59 Hinzu kommt, daß die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse zwar darauf zu achten hat, daß die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegten Belastungen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der Ziele, die die Behörde verwirklichen muß, erforderlich ist; daraus folgt jedoch nicht, daß diese Verpflichtung an den besonderen Verhältnissen eines Wirtschaftsteilnehmers oder einer bestimmten Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern zu messen ist (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 5/73, Balkan-Import-Export, Slg. 1973, 1091, Randnr. 22, und des Gerichts vom 15. Dezember 1994 in der Rechtssache T-489/93, Unifruit Hellas/Kommission, Slg. 1994, II-1201, Randnr. 74).

60 Nach alledem hat die Klägerin nicht dargetan, daß die Beklagte durch den Erlaß der Verordnung Nr. 1429/92 gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat.

4. Verletzung wohlerworbener Rechte

Vorbringen der Parteien

61 Die Klägerin ist der Ansicht, sie habe dadurch, daß sie das streitige Öl im Zollager eingelagert habe, den Übergang von der Regelung über die vorübergehende Einfuhr zur Regelung über zur Ausfuhr bestimmte Waren beantragt. Daher hätte davon ausgegangen werden müssen, daß die Ware formal bereits das Gemeinschaftsgebiet verlassen habe. Sie habe ferner das Recht erworben, die Ware gemäß den zum Zeitpunkt der Einlagerung des streitigen Öles im Zollager geltenden Vorschriften ohne Genehmigung in Drittländer auszuführen. Die Beklagte habe dieses Recht verletzt, indem sie die Verordnung Nr. 1429/92 erlassen habe, ohne sie mit einer angemessenen Übergangsregelung zu versehen.

62 Das Vorliegen eines wohlerworbenen Rechts sei auch aus Artikel 121 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1) abzuleiten, wonach die auf die betreffende Ware zum Zeitpunkt der Annahme der Anmeldung zur Überführung dieser Ware in den aktiven Veredelungsverkehr anzuwendenden Bemessungsgrundlagen ohne Berücksichtigung späterer Änderungen heranzuziehen seien. Gelte dieses Kriterium für die Bestimmung der zollrechtlichen Verpflichtung, so gelte es auch für die Ausübung des Rechts auf Ausfuhr der dieser Verpflichtung unterliegenden Ware.

63 Die Beklagte trägt vor, die Klägerin habe kein Recht auf unbegrenzte Beibehaltung der zum Zeitpunkt der Einlagerung ihres Öles im Zollager geltenden Regelung erworben. Sie habe ihr Recht behalten, dieses Öl unter Beachtung der neuen Vorschriften auszuführen. Nach der Gemeinschaftsrechtsprechung (Urteile des Gerichtshofes vom 21. Mai 1987, Rau u. a., a. a. O., Randnr. 18, und vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-69/89, Nakajima/Rat, Slg. 1991, I-2069, Randnr. 119) verfüge niemand über ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorteils, von dem er zu einem bestimmten Zeitpunkt profitiert habe. Schließlich sei Artikel 121 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2913/92 nicht anwendbar, wenn das zur Wiederausfuhr bestimmte Erzeugnis nicht der anwendbaren Regelung entspreche.

Würdigung durch das Gericht

64 Es gibt keine Bestimmung, die dem Eigentümer von im Zollager eingelagerten Waren das subjektive Recht verleiht, diese Waren gemäß den zum Zeitpunkt ihrer Einlagerung in dieses Lager geltenden Rechtsvorschriften zu vermarkten. Außerdem erlaubt Artikel 109 der Verordnung Nr. 2913/92 den Eigentümern von Einfuhrwaren, diese Waren an etwaige Neuregelungen anzupassen, indem er ihnen die Möglichkeit gibt, sie Behandlungen zu unterziehen, die ihrer Erhaltung, der Verbesserung ihrer Aufmachung und Güte oder der Vorbereitung ihres Vertriebs oder Weiterverkaufs dienen. Folglich können sich die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer nicht auf die Beibehaltung der zum Zeitpunkt der Einlagerung der Ware im Zollager anwendbaren Regelung berufen.

65 Die Klägerin kann auch aus Artikel 121 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2913/92 kein wohlerworbenes Recht ableiten. Dieser lautet: „Vorbehaltlich des Artikels 122 wird bei Entstehen einer Zollschuld die Höhe dieser Zollschuld anhand der Bemessungsgrundlagen berechnet, die für die Einfuhrwaren in dem Zeitpunkt maßgebend waren, in dem die Anmeldung zur Überführung dieser Waren in den aktiven Veredelungsverkehr angenommen wurde."

66 Erstens wird durch die Verordnung Nr. 1429/92 die Höhe der Zollschuld, die sich aus Artikel 121 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2913/92 ergibt, keineswegs verändert. Zweitens kann aus dem Recht der Klägerin auf Festlegung der Höhe ihrer Zollschuld gemäß diesem Artikel 121 kein Recht auf Beibehaltung der Regelung zur Bestimmung der Merkmale, die vermarktetes Olivenöl aufweisen muß, abgeleitet werden. Drittens ist Artikel 121 überhaupt nicht einschlägig, da die Klägerin die Ware bereits vor ihrer Einlagerung im Zollager gemäß den Vorschriften über den aktiven Veredelungsverkehr verarbeitet hatte.

67 Folglich ist die Rüge einer Verletzung wohlerworbener Rechte zurückzuweisen.

5. Ergebnis in bezug auf die Voraussetzung des Vorliegens eines rechtswidrigen Verhaltens

68 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Klägerin kein rechtswidriges Verhalten der Beklagten dargetan hat. Folglich braucht nicht geprüft zu werden, ob die streitige Handlung Rechtsetzungscharakter hat und ob die geltend gemachten Verstöße qualifiziert sind.

69 Auch wenn die Schadensersatzklage schon aus diesem Grund keinen Erfolg haben kann, hält es das Gericht im Hinblick auf die besonderen Umstände des vorliegenden Falles für angebracht, die Frage des geltend gemachten Schadens zu prüfen.

Zum geltend gemachten Schaden

Vorbringen der Parteien

70 Die Klägerin meint, einen Schaden von 7 345 Millionen LIT in Form ihr entstandener Lagerkosten zuzüglich Zinsen und Bürgschaftskosten erlitten zu haben. Ursprünglich habe der Schaden 18 473 Millionen LIT betragen (siehe oben, Randnrn. 16 und 17), aber er habe sich aufgrund des Verkaufs des streitigen Öles während des vorliegenden Verfahrens verringert, nachdem die Beklagte ihren Widerstand gegen die Erteilung einer Genehmigung der italienischen Zollbehörden für den Verkauf dieses Öles aufgegeben habe.

71 Die Beklagte trägt vor, da die Klägerin das streitige Öl 1995 und 1996 verkauft und dabei von der Erhöhung des Kurses von Olivenöl auf dem Weltmarkt profitiert habe, habe sie dadurch, daß dieses möglicherweise im Zollager festgehalten worden sei, keinen Schaden erlitten, sondern einen Gewinn von 10 929 648 626 LIT erzielt. Ein durch die Verordnung verursachter etwaiger Schaden könne jedenfalls nicht höher sein als der Unterschied zwischen dem Preis der streitigen Ware auf dem Drittlandsmarkt unmittelbar vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1429/92 und dem Preis dieser Ware unmittelbar nach Inkrafttreten der Verordnung. Die Klägerin habe aber nicht dargetan, daß ein solcher Unterschied bestehe.

72 In der Sitzung hat die Klägerin entgegnet, wenn sie den Gesamterlös aus dem Verkauf der 4 788,809 Tonnen Öl früher hätte reinvestieren können, hätte sie einen deutlich höheren als den von der Beklagten angegebenen Gewinn erzielt.

Würdigung durch das Gericht

73 Die Klägerin stellt nicht in Abrede, daß sie das streitige Olivenöl 1995 und 1996 tatsächlich verkauft hat und daß der Kurs des Olivenöls auf dem Weltmarkt in diesem Zeitraum gestiegen ist, so daß sie das streitige Öl zu einem höheren Preis als dem, den sie erhalten hätte, wenn sie dieses Öl 1992 verkauft hätte, verkaufen und so einen Gewinn erzielen konnte, der über der letztlich verlangten Entschädigung (siehe oben, Randnr. 17) liegt. Das Argument, daß die Klägerin einen deutlich höheren Gewinn erzielt hätte, wenn sie den Gesamterlös aus dem Verkauf des streitigen Öles früher hätte reinvestieren können, greift nicht durch, da sie erstens nicht den Ersatz des Lucrum cessans verlangt hat und zweitens der aus der fehlenden Möglichkeit der früheren Reinvestition des Verkaufserlöses resultierende Schaden nicht nur rein hypothetisch, sondern auch unbestimmt ist.

74 Somit ist der Schaden, dessen Ersatz verlangt wird, in Wirklichkeit nicht vorhanden.

75 Folglich hat die Klägerin nicht nachgewiesen, daß sie den geltend gemachten Schaden erlitten hat.

Ergebnis

76 Da die Klägerin weder ein rechtswidriges Verhalten noch das Vorliegen des geltend gemachten Schadens nachgewiesen hat, ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

77 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

García-Valdecasas Azizi Jaeger

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Juli 1997.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

R. García-Valdecasas