SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO SAGGIO
vom 14. Juli 1998 *

1. Die Kommission hat beim Gerichtshof gemäß Artikel 181 des Vertrages Klage gegen die englische Gesellschaft Industrial Refuse & Coal Energy Ltd (im folgenden: Beklagte) auf Erstattung eines dieser Firma gezahlten Vorschusses erhoben, der in einem Vertrag vorgesehen war, den die Kommission wegen Nichterfüllung durch die Beklagte gekündigt hatte.

Im einzelnen beantragt die Klägerin, die Beklagte zur Zahlung von 242 234 ECU zuzüglich Verzugszinsen zum Satz von 8,15 % pro Jahr seit dem 20. Oktober 1993 zu verurteilen.

Der Sachverhalt

Der von den Parteien geschlossene Vertrag

2. Am 9. Juli 1987 schloß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, vertreten durch die Kommission, mit der Beklagten einen Vertrag über die Durchführung eines Demonstrationsvorhabens für die Umstellung eines Müllzwischenlagers auf die Erzeugung von elektrischem Strom durch Behandlung von Siedlungsrohmüll (im folgenden: Vertrag).

3. Artikel 13 des Vertrages enthielt eine Schiedsklausel, mit der die Parteien dem Gerichtshof die Zuständigkeit für die Entscheidung aller Rechtsstreitigkeiten über die Gültigkeit, die Auslegung oder die Erfüllung des Vertrages übertrugen. Nach dem Willen der Parteien sollte für den Vertrag englisches Recht gelten [1].

4. Nach dem Vertrag war die Beklagte verpflichtet, die notwendigen Arbeiten zur Durchführung des Vorhabens bis August 1989 auszuführen, und die Kommission hatte ihr einen finanziellen Zuschuß von 26,2 % der tatsächlichen Kosten des Vorhabens,

* Originalsprache: Italienisch.

1 — Artikel 14 des Vertrages.

jedoch nur bis zu einem Höchstbetrag von 636 612 ECU, zu gewähren. Auf alle Fälle galten die von der Kommission als Vorschuß gezahlten Beträge bis zur Billigung des Abschlußberichts und zur Aufstellung der Ausgaben als rückforderbar.

5. Nach Artikel 6 des Vertrages übernahm die Beklagte die volle Haftung für Verluste oder Schäden, die ihr bei der Erfüllung des Vertrages entstehen würden. Nach Artikel 7 war für jede Änderung des Vertrages Schriftform erforderlich.

6. Schließlich konnte nach Artikel 9 jede Vertragspartei den Vertrag mit einer Frist von zwei Monaten kündigen, falls die Weiterführung des festgelegten Arbeitsprogramms gegenstandslos würde. Überstiegen in diesem Fall die bis zu diesem Zeitpunkt von der Kommission überwiesenen Beträge die tatsächlich vom Vertragspartner getragenen Kosten, hatte dieser den zuviel gezahlten Betrag unverzüglich der Kommission zuzüglich Zinsen vom Zeitpunkt der Einstellung der Arbeiten an zu erstatten.

Das Verhalten der Vertragspartner

7. Zur Erfüllung des Vertrages leistete die Kommission an die Beklagte zwei Abschlagszahlungen in Höhe von 190 984 ECU und 11 005 ECU.

Mit Schreiben vom 20. November 1987 teilte die Beklagte der Kommission mit, der ursprünglich für das Vorhaben vorgesehene Standort habe aufgegeben werden müssen und die Suche nach einem anderen Standort habe die Verwirklichung des Vorhabens um einige Monate verzögert. Nachdem die Kommission erklärt hatte, daß sie die Verzögerung mißbillige, willigte sie mit Schreiben vom 29. November 1988 in die Verschiebung des Zeitpunkts der Fertigstellung des Vorhabens von August 1989 auf September 1990 ein. Dieser Aufschub sei jedoch davon abhängig, daß die Beklagte innerhalb von höchstens sechs Monaten nach dem Zugang des Schreibens einen geeigneten Standort für die Durchführung der Arbeiten finde und die örtlichen Behörden die notwendigen Genehmigungen innerhalb dieser Frist erteilten. Andernfalls würde die Kommission von ihrem Recht zur Kündigung des Vertrages nach Artikel 9 Gebrauch machen, da sie es nicht zulassen könne, daß die zugeteilten Mittel längere Zeit nicht genutzt würden.

8. Mit Schreiben vom 30. Mai 1989 erklärte die Kommission, da noch kein Standort für die Durchführung des Vorhabens gefunden war, der Beklagten ihre Absicht, den Vertrag zu kündigen. Diese Ankündigung wurde mit Schreiben vom 23. August 1989 bestätigt, mit dem die Kommission die Beklagte u. a. aufforderte, bis 30. September 1989 eine detaillierte Abrechnung mit Angabe der zur Erfüllung des Vertrages bis zum 15. Dezember 1988 getätigten Ausgaben und der Höhe der Zinsen zu erstellen, die in der Zwischenzeit auf die als Vorschuß gezahlten Beträge angefallen waren.

9. Erst am 15. Mai 1990, nach einer weiteren Aufforderung durch die Kommission, über-

sandte die Beklagte ihr einen Bericht, der Rechtfertigungsgründe für die unterbliebene Durchführung des Vorhabens und die Angabe der zur Erfüllung des Vertrages angefallenen Kosten enthielt.

10. Die Kommission beauftragte ein unabhängiges Unternehmen mit der technischen und finanziellen Prüfung der von der Beklagten getragenen Kosten. Sie übermittelte der Beklagten dann die Ergebnisse der Rechnungsprüfung mit Schreiben vom 4. August 1993, in dem sie auch ihre eigene Forderung in Höhe von 242 234 ECU aufstellte und deren Erstattung binnen zwei Monaten verlangte. Am 12. Oktober 1993 übersandte die Kommission der Beklagten den entsprechenden Leistungsbescheid.

11. Mit Schreiben vom 18. August 1993 bestritt die Beklagte ihre Verpflichtung zur Rückzahlung des Vorschusses und verlangte ihrerseits von der Kommission die Zahlung von 636 612 ECU zum Ausgleich für zusätzliche Arbeiten, als Schadensersatz und für entgangenen Gewinn nach der Kündigung des Vertrages. Außerdem verlangte sie die Zahlung von 1 Million ECU als Ersatz des ihr durch verleumderisches Verhalten von Beamten der Kommission bei einem Treffen zwischen den Vertragsparteien angeblich entstandenen Schadens.

Das Verfahren

12. Aufgrund der Schiedsklausel hat die Kommission beim Gerichtshof Klage erhoben auf Verurteilung der Beklagten zur Zahlung von 242 234 ECU zuzüglich Verzugszinsen in Höhe von 8,15 % pro Jahr seit dem 20. Oktober 1993.

13. Die Beklagte hat den Rechtsstreit aufgenommen und einen als „Klagebeantwortung und Widerklage" bezeichneten Schriftsatz eingereicht, mit dem sie sich gegen die Klage der Kommission auf Erstattung der seinerzeit gezahlten Beträge wehrt und beantragt, die Kommission zur Zahlung von 445 174 ECU als Ersatz des von ihr durch Vertragsverletzungen verursachten Schadens und von 1 Million ECU als Ersatz des in der Zeit von 1987 bis 1996 entstandenen wirtschaftlichen Schadens zu verurteilen [2].

Zur Begründetheit

14. Der Klageantrag der Kommission auf Erstattung ist begründet, und ihm ist daher stattzugeben. Dem Zinsantrag kann nur teilweise stattgegeben werden, wie im folgenden ausgeführt wird.

2 — Der Antrag der Kommission auf Unzulässigerklärung der Widerklage und auf Erlaß eines Versäumnisurteils gemäß Artikel 94 der Verfahrensordnung ist zurückgewiesen worden; Beschluß vom 23. September 1997 in der Rechtssache C-337/96 (Kommission/IRACO, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht).

15. Nach Ansicht der Kommission besteht die Nichterfüllung des Vertrages durch die Beklagte darin, daß sie die Bestimmung des geeigneten Standorts für die Durchführung des Vorhabens verzögert und auf diese Weise jedes Interesse der Gemeinschaftsverwaltung an der Fortsetzung des Vertragsverhältnisses beseitigt habe, so daß gemäß Artikel 9 des Vertrages die Kündigung und die anschließende Erstattung der als Vorschuß gezahlten Beträge nebst den vertraglich vereinbarten Zinsen nach Abzug der Kosten, die die Beklagte tatsächlich getragen habe und die von der Kommission finanzierbar seien, gerechtfertigt sei.

16. Die Beklagte macht hingegen geltend, die Kommission habe ihre vertraglichen Verpflichtungen unter zweierlei Gesichtspunkten nicht erfüllt.

Erstens habe die Kommission den Zweck des Vertrages vereitelt und auf diese Weise das durchzuführende Vorhaben „technisch rechtswidrig" [3] gemacht. Im einzelnen bestehe das gerügte Verhalten der Kommission darin, daß sie 1987 Kontakte zu den für die Umweltpolitik zuständigen britischen Behörden aufgenommen und allgemein Vorarbeiten für den Erlaß einer viel restriktiveren Umweltschutzrichtlinie aufgenommen habe, die die Merkmale der Abfallverbrennungsanlagen betroffen habe.

17. Das rechtswidrige Verhalten der Kommission habe dann seinen Gipfel mit dem Erlaß der Richtlinie 89/369/EWG des Rates vom 8. Juni 1989 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll [4] erreicht. Denn die in der Gemeinschaftsregelung vorgeschriebenen Emissionsgrenzwerte seien niedriger als die im Entwurf vorgesehenen gewesen, und allgemein habe die Richtlinie Standards für die Errichtung von Abfallverbrennungsanlagen vorgeschrieben, die nicht mit dem im Vertrag vorgesehenen Vorhaben vereinbar gewesen seien.

18. Daher habe die Beklagte sich dafür entschieden, alles zu tun — wodurch sie die Fertigstellung des Werkes verzögert habe —, um das Vorhaben mit den Bestimmungen der Richtlinie in Einklang zu bringen, die als schriftliche Änderung des Vertrages im Sinne seines Artikels 7 anzusehen sei.

19. Zweitens habe die Kommission ihre vertraglichen Verpflichtungen dadurch verletzt, daß sie einem Dritten, der KTI Energy Inc., mitgeteilt habe, welche Maßnahmen sie in bezug auf den Vertrag mit der Beklagten ergreifen wolle. Die Beklagte bezieht sich insbesondere auf ein bei den Akten befindliches Schreiben vom 12. Juni 1989, mit dem die Kommission auf eine Anfrage der KTI Energy Inc. mitgeteilt habe, daß eine Beteiligung ihrerseits am Vorhaben auszuschließen

3 — Nr. 10 der Klagebeantwortung.

4 — ABl. L 163, S. 32.

sei, da der Vertrag nunmehr kurz vor der Kündigung stehe.

20. Mit dem dritten und letzten Argument der Beklagten dürfte hingegen die außervertragliche Haftung der Kommission geltend gemacht werden, da das Verhalten eines ihrer Beamten gerügt wird, der in einer Sitzung einen leitenden Angestellten der Beklagten verleumdet habe. Dies habe dazu geführt, daß die Beteiligung des Konsortiums, das neben der Beklagten aus anderen Unternehmen gebildet worden sei, an der Verwirklichung eines anderen Vorhabens, das im übrigen mit den Bestimmungen des vorliegend streitigen Vertrages nichts zu tun habe, fehlgeschlagen sei.

21. Keines der Argumente der Beklagten erscheint überzeugend.

Zum Erlaß der Richtlinie 89/369 und zu ihren vorbereitenden Arbeiten ist vor allem zu sagen, daß die Betrachtungsweise der Beklagten insoweit falsch ist, als sie die Tätigkeit der Kommission als privatrechtliche Vertragspartnerin mit deren Tätigkeit als Organ verwechselt, das sich an der Ausarbeitung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu beteiligen hat. Denn selbst wenn die Richtlinie zwingende Normen eingeführt hätte, die eine heteronome Änderung des Vertragsinhalts herbeigeführt hätten, könnte sich davon gleichwohl keine Haftung der Kommission wegen Verletzung ihrer vertraglichen Verpflichtungen herleiten lassen.

22. Auf alle Fälle hat die Richtlinie 89/369 aus den im folgenden dargelegten Gründen keinerlei Einfluß auf die vertraglichen Verpflichtungen der Parteien.

A. Die am 8. Juni 1989 erlassene Richtlinie hätte von den Mitgliedstaaten bis zum 1. Dezember 1990 umgesetzt werden müssen. Das im Vertrag vorgesehene Vorhaben hätte auch unter Berücksichtigung des von den Parteien vereinbarten Aufschubs bis September 1990 durchgeführt werden müssen, und die Festlegung der Standorte hätte spätestens bis Mai 1989 geschehen müssen. Daraus folgt, daß der Verzug der Beklagten bei der Festlegung des Standorts, der zur Kündigung des Vertrages geführt hat, eindeutig vor dem Erlaß der Richtlinie eingetreten ist und daher nicht als Folge dieses Erlasses angesehen werden kann.

B. Die in Artikel 2 der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen gelten ausschließlich für „neue Verbrennungsanlagen". Diese werden in Artikel 1 Nummer 5 definiert als Anlagen, deren Betrieb vom 1. Dezember 1990 an genehmigt wird. Daraus folgt, daß die Anlage, die Gegenstand des Vertrages ist und die bis September 1990 hätte errichtet werden müssen, gleichwohl nicht von der neuen Regelung erfaßt worden wäre.

C. Die Richtlinie kann schon deshalb nicht als schriftliche Änderung des Vertrages gemäß dessen Artikel 7 angesehen werden,

weil sie als Rechtsetzungsakt nicht von den Vertragsparteien ausgehandelt wurde.

23. Zur zweiten Rüge, der Verletzung der Pflicht zur Vertraulichkeit, ist vorab auszuführen, daß diese Pflicht gemäß Artikel 11 des Vertrages nur für bestimmte Angaben galt, nämlich für diejenigen, die die Beklagte der Kommission in bezug auf für die Erfüllung des Vertrages bedeutsame Umstände machte, sowie auf die gewerblichen und wirtschaftlichen Ergebnisse des Vorhabens.

Im vorliegenden Fall rügt die Beklagte, die Kommission habe der KTI Energy Inc. mit Schreiben vom 12. Juni 1989 die Maßnahmen mitgeteilt, die sie für die Zukunft geplant habe. Dieses Schreiben ist jedoch tatsächlich nichts anderes als die Antwort auf ein Ersuchen der KTI Energy Inc. um Beteiligung am Vorhaben als Vertragspartnerin gemeinsam mit der Beklagten. Es handelt sich um eine ablehnende Antwort, die mit der Kündigung des Vertrages, da der Standort für die Anlage nicht bezeichnet worden sei, begründet wird. In dieser Mitteilung läßt sich kein Verstoß gegen die Pflicht zur Vertraulichkeit gemäß Artikel 11 erblicken, da sie keinen der in dieser Klausel angegebenen Umstände betrifft. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, daß die KTI Energy Inc. und die Beklagte einem im Hinblick auf die Durchführung des Vorhabens gegründeten gemeinsamen Unternehmen angehörten und die Kommission daher annehmen durfte, daß das erstgenannte Unternehmen korrekt vom Schicksal des Vertrages zu unterrichten sei.

24. Zur dritten Rüge, dem angeblich verleumderischen Verhalten eines Beamten der Kommission gegenüber der Beklagten und einem ihrer leitenden Angestellten, ist noch vor der Feststellung, daß es sich um eine reine Behauptung der Beklagten handelt, die durch nichts belegt worden ist und von der Klägerin bestritten wird, darauf hinzuweisen, daß die Schadensersatzklage unzulässig ist, da es sich um eine Klage handelt, die auf Gründe gestützt wird, die nicht auf den streitigen Vertrag zurückzuführen, sondern bloß mittelbar durch die Erfüllung des Vertrages entstanden sind. Eine etwaige Verleumdung durch einen Beamten der Kommission könnte die außervertragliche Haftung der Gemeinschaften auslösen, über die der Gerichtshof nicht befinden könnte, da seine Entscheidungsbefugnis im vorliegenden Verfahren durch die Schiedsklausel festgelegt ist, die seine Zuständigkeit auf Fragen der Gültigkeit, Auslegung oder Erfüllung des Vertrages beschränkt [5].

25. Nach allem ist die Widerklage der Beklagten, soweit sie darauf gerichtet ist, von der Kommission Ersatz des von ihr durch Verletzung ihrer vertraglichen Verpflichtungen verursachten Schadens zu erlangen, als unbegründet abzuweisen. Im Unterschied dazu ist der Klageantrag auf Ersatz des Schadens, den die Kommission durch Verhaltensweisen verursacht haben soll, die nichts mit

5 — Die Zuständigkeit des Gerichtshofes aufgrund einer Schiedsklausel ist eng und allein aufgrund des Gemeinschaftsrechts auszulegen, ohne daß das auf den Vertrag anwendbare nationale Recht erheblich wäre; vgl. Urteil vom 18. Dezember 1986 in der Rechtssache 426/85 (Kommission/Zoubek, Slg. 1986, 4057, Randnrn. 10 und 11).

der Erfüllung von Vertragspflichten zu tun haben und mit ihnen auch nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen, für unzulässig zu erklären, weil der Gerichtshof nicht für die Entscheidung darüber zuständig ist [6].

26. Nachdem die ungerechtfertigte Nichterfüllung der vertraglichen Verpflichtungen der Beklagten, insbesondere der offensichtlich vorab zu erfüllenden Verpflichtung, einen geeigneten Standort für die Durchführung des Vorhabens zu finden, dargetan ist, erscheint die Kündigung des Vertrages nach dessen Artikel 9 gerechtfertigt.

Artikel 9 gebietet in diesem Fall die Prüfung der von der Kommission gezahlten Beträge und der tatsächlich vom Vertragspartner für die Durchführung des Vorhabens getragenen Kosten, mit der Verpflichtung des Vertragspartners, der Kommission einen etwaigen Überschuß zuzüglich Zinsen zurückzuzahlen.

27. Die Bezifferung des zu erstattenden Betrages, der sich aus der im Auftrag der Kommission von einem unabhängigen Beratungsunternehmen durchgeführten Prüfung ergibt, wird von der Beklagten nicht substantiiert bestritten, die sich darauf beschränkt, die „tragischen" [7], von der Kommission zu vertretenden Umstände, die der Beklagten ihren guten Ruf, ihre Gewinne und ihre wirtschaftliche Betätigung genommen hätten, hervorzuheben.

Die der Beklagten entstandenen Kosten sind mit 32 151 UKL festgestellt worden. Gemäß den Bestimmungen des Vertrages (Artikel 3) hätte die Kommission 26,2 % der entstandenen Kosten, nämlich 10 551 ECU, tragen müssen. Die Kommission hat Vorauszahlungen in Höhe von 201 989 ECU geleistet. Der zu erstattende Betrag entspricht daher dem Unterschied in Höhe von 191 438 ECU zuzüglich der gemäß dem Vertrag berechneten Zinsen.

Nach Artikel 9 entstehen die Zinsen mit dem Zeitpunkt des Abschlusses oder der Einstellung der Arbeiten. Die Parteien haben nicht erklärt, zu welchem Zeitpunkt die Arbeiten endgültig eingestellt wurden. In Ermangelung dieser Angabe ist es sachdienlich, den Zeitpunkt der Kündigung des Vertrages, den 23. Oktober 1989, heranzuziehen. Daher sind von dem Betrag von 191 438 ECU Zinsen zu einem Satz von 8,15 % vom 23. Oktober 1989 bis zum 23. November 1990, dem Zeitpunkt, bis zu dem nach Angaben der Kommission die Zinsen angefallen sind, zu zahlen.

Daher muß die Beklagte der Kommission einen Betrag von 208 340 ECU einschließlich

6 — Ein Klagegrund, der auf einer „außervertraglichen Grundlage" beruht, fällt nicht in den Anwendungsbereich der Schiedsklausel, und seine Prüfung unterliegt nicht der Zuständigkeit des Gerichtshofes; vgl. Urteil vom 5. März 1991 in der Rechtssache C-330/88 (Grifoni/EAG, Slg. 1991, I-1045, Randnr. 20). Die Widerklage ist als unzulässig zu betrachten, wenn sie nicht auf den Vertrag, der die Schiedsklausel enthält, gestützt werden kann und auch nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen steht; vgl. Urteil vom 20. Februar 1997 in der Rechtssache C-114/94 (IDE/Kommission, Slg. 1997, I-803, Randnr. 82).

7 — Nr. 29 der Klagebeantwortung.

der Zinsen bis zum 23. November 1990 erstatten.

Der geschuldete Betrag wurde von der Kommission definitiv mit Leistungsbescheid vom 12. Oktober 1993, der der Beklagten spätestens am 20. Oktober 1993 zuging, wie sich aus deren Schreiben an die Kommission vom selben Tag ergibt, gefordert. Da keine Zahlung erfolgte, wurden von dem letztgenannten Zeitpunkt an Zinsen in dem im Vertrag vorgesehenen Umfang fällig.

Mit Ausnahme der Berechnung der Zinsen erscheint die der Beklagten mit Schreiben vom 4. August 1993 übermittelte Abrechnung frei von logischen Fehlern, so daß dem Antrag der Kommission im oben dargelegten Umfang stattzugeben ist.

28. Da die Beklagte unterlegen ist und die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat, ist sie gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Ergebnis

29. Nach allem schlage ich vor,

— die Industrial Refuse & Coal Energy Ltd zur Zahlung von 208 340 ECU nebst Zinsen zu einem Satz von 8,15 % pro Jahr vom 20. Oktober 1993 an zu verurteilen;

— den Widerklageantrag der Industrial Refuse & Coal Energy Ltd auf Verurteilung der Kommission zum Ersatz der durch den Erlaß der Richtlinie und die Verletzung der im Vertrag vorgesehenen Vertraulichkeitspflicht entstandenen Schäden zurückzuweisen;

— den Widerklageantrag der Industrial Refuse & Coal Energy Ltd auf Verurteilung der Kommission zum Ersatz der durch das verleumderische Verhalten eines ihrer Beamten entstandenen Schäden für unzulässig zu erklären;

— der Industrial Refuse & Coal Energy Ltd die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.