URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 4. APRIL 1974 [1]

Belgischer Staat und Großherzogtum Luxemburg gegen Mertens und andere (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Hof van Beroep Brüssel)

„Auftreten als Zivilparteien"

Verbundene Rechtssachen 178, 179 und 180/73

Leitsätze

Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisationen — Abschöpfungen und Erstattungen — Rechtsverfolgung — Befugnisse der Mitgliedstaaten
(Verordnung Nr. 729/70 des Rates, Artikel 4 und 8; Beschluß des Rates vom 21. April 1970, Artikel 6)

Aus den Artikeln 4 und 8 der Verordnung Nr. 729/70 sowie aus Artikel 6 des Beschlusses vom 21. April 1970 ergibt sich, daß die Aufgabe der für das Funktionieren der Abschöpfungs- und Erstattungssysteme erforderlichen Rechtsverfolgung weiterhin bei den Mitgliedstaaten verbleibt und diese auch fortan zu diesem Zweck gegenüber den Rechtsunterworfenen auftreten.

Sonach ist die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden als Parteien in Rechtsstreitigkeiten über die Nachzahlung hinterzogener Gemeinschaftseinnahmen oder die Rückerstattung zu Unrecht gewährter Beträge durch die Gewährung eigener Mittel an die Gemeinschaft nicht beeinträchtigt worden.

In den verbundenen Rechtssachen 178, 179 und 180/73

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 des EWG-Vertrags vom Hof van Beroep in Brüssel (15. Kammer) in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

1. Belgischer Staat, vertreten durch den Wirtschaftsminister,

und

1 — Verfahrenssprache: Niederländisch.

2. GROSSHERZOGTUM LUXEMBURG, vertreten durch den Außen- und Außenhandelsminister, den Landwirtschaftsminister und, soweit erforderlich, den Finanzminister,

als Kläger im Adhäsionsverfahren

gegen

1. PIETER MERTENS U.A., darunter JOSEPH VAN DEN AVENNE und LUDOVICUS JOOSEN, (Rechtssache 178/73),

2. VICTOR BLOCH (Rechtssache 179/73),

3. JOSEPH VAN SLAMBROUCK U. A. (Rechtssache 180/73)

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der vom Rat der EWG erlassenen Verordnungen Nr. 25 vom 4. April 1962 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. Nr. 30 vom 20. April 1962, S. 991) und Nr. 729/70 vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94 vom 28. April 1970, S. 13) sowie des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 94 vom 28. April 1970, S. 19)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner (Berichterstatter) und M. Sørensen, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Der Sachverhalt und der Ablauf des schriftlichen Verfahrens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Auf Antrag der Staatsanwaltschaft und des durch den Finanzminister vertretenen belgischen Staates hat die Correctionele Rechtbank Antwerpen mit Urteilen vom 29. Juni 1970 in wegen Sachzusammenhangs verbundenen Strafsachen eine An-

zahl von Personen als Täter oder Gehilfen in betrügerischen Ausfuhr- und Einfuhrgeschäften verurteilt. In den Rechtssachen 178 und 179/73 ging es um Erzeugnisse, die unter die Marktordnung für Getreide fallen und die aus Belgien mit Genehmigungen für die Ausfuhr nach Drittländern und unter Zahlung der Erstattungen für Ausfuhren nach Drittländern tatsächlich von Belgien in einen anderen Mitgliedstaat der EWG transportiert und von dort wiederum nach Belgien gebracht wurden. Die Rechtbank hat diese Personen zu Gefängnis- und Geldstrafen verurteilt.

Außerdem hat die Rechtbank auf Antrag des belgischen Staates — vertreten durch den Wirtschaftsminister — und des Großherzogtums Luxemburg — vertreten durch den Außen- und Außenhandelsminister, den Landwirtschaftsminister sowie den Finanzminister —, die Ansprüche im Adhäsionsverfahren geltend machen, die Betroffenen und die zivilrechtlich haftbaren juristischen Personen gemäß Artikel 3 der (belgischen) Strafprozeßordnung veruteilt, die unrechtmäßig empfangenen Ausfuhrerstattungen zurückzuzahlen und die hinterzogenen Einfuhrabschöpfungen zu entrichten.

Mit Urteil vom 5. Oktober 1972 hat die Correctionele Rechtbank Antwerpen eine Anzahl Personen als Täter oder Gehilfen betrügerischer Einfuhrgeschäfte verurteilt. In dieser Rechtssache (180/73) ging es um Erzeugnisse, die unter die Marktordnungen für Rind- und Schweinefleisch fallen und die in der offenbaren Absicht, die Abschöpfungen zu hinterziehen, mit unrichtigen Erklärungen nach Belgien eingeführt wurden. Die Rechtbank hat diese Personen zu Gefängnis- und Geldstrafen verurteilt. Weiterhin hat sie die Betroffenen und die zivilrechtlich verantwortliche juristische Person verurteilt, die hinterzogenen Einfuhrabschöpfungen zu bezahlen.

Der Hof van Beroep in Brüssel hat mit Urteilen vom 5. März 1971 (in der Rechtssache 178/73) und vom 28. Mai 1971 (das in der Rechtssache 179/73 nach Einspruch erging), von einigen Ausnahmen abgesehen, die Beschuldigten von der Anklage dieser Pendelgeschäfte freigesprochen.

Mit Urteil vom 28. Februar 1973 hat der Hof van Beroep in Brüssel das Urteil der Correctionele Rechtbank Antwerpen vom 5. Oktober 1972 hinsichtlich seines strafrechtlichen Teils bestätigt (Rechtssache 180/73).

Hinsichtlich der in diesen Rechtssachen geltend gemachten zivilrechtlichen Ansprüche haben einige der Angeklagten unter anderem die Zulässigkeit des Beitritts im Adhäsionsverfahren und die Klageberechtigung der Antragsteller/Zivilkläger aufgrund von Argumenten bestritten, die sie dem Gemeinschaftsrecht entnehmen.

Mit Rücksicht darauf hat der Hof van Beroep mit den genannten Urteilen die Entscheidung über die Anträge der Zivilkläger ausgesetzt und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Reihe von Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Gegen diese Urteile des Hof van Beroep haben einige der Beteiligten in den Rechtssachen 178 und 180/73 Kassationsbeschwerde beim Hof van Cassatie eingelegt. Nachdem dieser die Beschwerden mit Urteilen vom 19. September 1972 (Rechtssache 178/73) und 25. Dezember 1973 (Rechtssache 180/73) zurückgewiesen hatte, wandte sich der Hof van Beroep in Brüssel mit Beschlüssen vom 26. Oktober 1973 (Rechtssachen 178 und 179/73) und 31. Oktober 1973 (Rechtssache 180/73), bei der Kanzlei des Gerichtshofes am 30. Oktober 1973 bzw. am 6. November 1973 eingegangen, an den Gerichtshof mit dem Ersuchen um Vorabentscheidung über folgende Fragen:

1. Sind die Bestimmungen der Verordnung Nr. 25 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 4. April 1962 und die zur Änderung oder Durchführung dieser Verordnung ergangenen Bestimmungen, insbesondere Artikel 2 der Verord-

nung, namentlich im Hinblick auf die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten zum Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, wie sie in Artikel 7 dieser Verordnung geregelt ist, wonach ein Teil dieser Beiträge aus den Abschöpfungen der Mitgliedstaaten auf Einfuhren aus Drittländern herrührt, dahin auszulegen, daß die Gemeinschaft vom Inkrafttreten der Verordnung Nr. 25 an gegebenenfalls zusammen mit dem betroffenen Mitgliedstaat:

a) hinsichtlich der Ausgaben und Einnahmen aus der gemeinsamen Agrarpolitik unmittelbar beteiligte und gegebenenfalls unmittelbar verletzte Partei war?

b) Falls die erste Unterfrage nicht allgemein zu bejahen ist, muß dann die Antwort nicht doch in dem (beschränkten) Umfang positiv ausfallen, in dem die Nettoeinfuhren der einzelnen Mitgliedstaaten aus dritten Ländern und damit die erhobenen Abschöpfungen gemäß dem erwähnten Artikel 7 für die Beiträge der Mitgliedstaaten an den Fonds maßgeblich sind, also deutlich anzeigen, daß zumindest teilweise von Anfang an gewisse Ansprüche der Gemeinschaft auf die durch die Mitgliedstaaten erhobenen Abschöpfungen bestanden?

2. Sind die Bestimmungen der Verordnung Nr. 729/70 des Rates der EWG vom 21. April 1970 und der Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften sowie die einschlägigen Ausführungsbestimmungen dahin auszulegen, daß vom Inkrafttreten dieser Bestimmungen an:

a) alle Hoheitsbefugnisse im Zusammenhang mit eigenen Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übergegangen sind, so daß 1. seither nur die Gemeinschaft befugt ist, im Zusammenhang mit den genannten Einnahmen und Ausgaben gerichtlich vorzugehen und 2. die möglicherweise gegebene Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft bei der Einziehung und Auszahlung behilflich zu sein, nicht mehr als eine *eigene* (gegebenenfalls mit der Gemeinschaft geteilte) Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, sondern als eine Zuständigkeit für *Rechnung der Gemeinschaft* anzusehen ist?

b) Bei Bejahung der Unterfrage a: Gilt dies, weil die unter a erwähnte Übertragung von Hoheitsrechten unmittelbar wirkt, nicht auch für die nach dem Inkrafttreten der genannten Bestimmungen gerichtlich geltend gemachten oder zu diesem Zeitpunkt bereits rechtshängigen Ansprüche, sofern sie sich auf Sachverhalte oder Rechte beziehen, die vorher entstanden sind?

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs haben die Beteiligten Van den Avenne und Joosen, vertreten durch Prof. W. Van Gerven, die Regierung des Königreichs Belgien, in den Rechtssachen 178 und 179/73 vertreten durch die Rechtsanwälte R. Bützler und P. Goemans und in der Rechtssache 180/73 durch die Rechtsanwälte L. de Bruyn und P. Van Eeckhout, die Regierung des Großherzogtums Luxemburg, vertreten durch Rechtsanwalt R. Bützler, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts am 13. Februar 1973 die Verbindung der Rechtssachen 178, 179 und 180/73 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung beschlossen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige

Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG

Die gemäß Artikel 20 der Satzung abgegebenen Erklärungen können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. *Grundzüge der Verordnungen über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik*

Da sich die vorgelegten Fragen auf die Auslegung der Verordnungen über die Finanzierung der Agrarpolitik beziehen, scheint es zweckmäßig, zunächst eine Übersicht über deren Grundzüge zu geben, wie diese in den verschiedenen Schriftsätzen dargestellt werden. Für die Finanzierung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik haben nacheinander drei verschiedene Regelungen gegolten.

a) Erste Phase

Während des Zeitraumes vom 1. Juli 1962 bis einschließlich 30. Juni 1965 wurde die Finanzierung durch die Verordnung Nr. 25 des Rates vom 4. April 1962 (ABl. 1962, S. 991) geregelt. Diese Verordnung wurde für den Zeitraum vom 1. Juli 1965 bis einschließlich 30. Juni 1967 ersetzt durch die Artikel 2 bis 6 der Verordnung Nr. 130/66/EWG des Rates vom 26. Juli 1966 (ABl. 1966, S. 2965).

Während dieser ersten Phase kam nur ein Teil der Ausgaben der Mitgliedstaaten für die Übernahme durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im folgenden „der Fonds" genannt) in Betracht. Einerseits zählte die Verordnung Nr. 25 diese Ausgaben abschließend auf. Andererseits war die Übernahme strengen Voraussetzungen unterworfen. So kamen die von den Mitgliedstaaten gezahlten Erstattungen bei Ausfuhren nach dritten Ländern für die Finanzierung durch den Fonds nicht in voller Höhe, sondern nur unter Zugrundelegung „des Erstattungssatzes des Mitgliedstaats mit dem niedrigsten durchschnittlichen Erstattungsbetrag" und „der Mengen der Nettoausfuhren", also des Überschusses der Ausfuhren nach Drittländern über die Einfuhren eines bestimmten Erzeugnisses, in Betracht (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 25).

Die Finanzierung der so eingegrenzten Erstattungen durch den Fonds war nochmals beschränkt auf einen Teil der in Betracht kommenden Ausgaben, nämlich auf ein Sechstel für 1962/1963, zwei Sechstel für 1963/1964 und drei Sechstel für 1964/1965, sechs Zehntel für 1965/1966 und sieben Zehntel für 1966/1967 (Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 25 und Artikel 2 der Verordnung Nr. 130/66).

Der Rat legte jährlich nach dem Haushaltsverfahren die Mittel fest, mit deren Hilfe der Fonds diese Ausgaben decken sollte.

Während einer ersten Phase von 1962 bis Mitte 1965 wurden die Einnahmen des Fonds zum einen Teil nach dem allgemeinen Aufbringungsschlüssel des Artikels 200 Absatz 1 des EWG-Vertrags und zum anderen Teil im Verhältnis zu den Nettoeinfuhren der einzelnen Mitgliedstaaten aus dritten Ländern berechnet (Artikel 7 der Verordnung Nr. 25).

Ferner nahm der Anteil der Finanzbeiträge nach dem allgemeinen Aufbringungsschlüssel ab (100 % für 1962/1963, 90 % für 1963/1964 und 80 % für 1964/1965) und der Anteil der Beiträge nach dem besonderen Aufbringungsschlüssel zu (0 % für 1962/1963, 10 % für 1963/1964 und 20 % für 1964/1965). Von Mitte 1965 bis Mitte 1967 wurden die Beiträge der Mitgliedstaaten nach einem ad hoc festgesetzten Aufbringungsschlüssel berechnet.

b) Zweite Phase (vom 1. Juli 1967 bis einschließlich 31. Dezember 1970)

Während dieses Zeitraums wurden die Ausgaben der Mitgliedstaaten, die für die Finanzierung durch den Fonds in Be-

tracht kommen, unter Zugrundelegung der *Bruttoausfuhren* der einzelnen Erzeugnisse „nach dritten Ländern" berechnet (Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 130/66). Die von den Mitgliedstaaten gezahlten Erstattungen wurden also vollständig finanziert (Artikel 7 der Verordnung).

Während dieses Zeitraums wurden die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten zum Fonds im Verhältnis zu den von den einzelnen Mitgliedstaaten erhobenen Abschöpfungen auf Einfuhren aus Drittländern und erforderlichenfalls nach einem festen Aufbringungsschlüssel berechnet.

c) Dritte Phase (ab 1. Januar 1970)

Die derzeit geltende Regelung beinhaltet die unmittelbare Finanzierung der Agrarpolitik durch die Gemeinschaft selbst (Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970, ABl. L 94, S. 13, und Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel in der Gemeinschaft, ABl. L 94, S. 19). Die Gemeinschaft stellt den Mitgliedstaaten die erforderlichen Mittel *im vorhinein* und nicht mehr, wie während der zwei vorhergehenden Phasen, *nachträglich* zur Verfügung. Andererseits bestehen die Einnahmen des Fonds nicht mehr aus den Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten, sondern aus eigenen Einnahmen der Gemeinschaft, die u. a. aus den Agrarabschöpfungen herrühren. Diese werden von den Mitgliedstaaten für Rechnung der Gemeinschaft gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben (Artikel 6 des Beschlusses des Rates vom 21. April 1970).

2. Erklärungen zur ersten Frage

a) Die Beteiligten *Van der Avenne* und *Joosen* tragen vor, die Tatsachen, um die es im Ausgangsverfahren geht, hätten sich während der Jahre 1965 und 1966, mithin während der ersten Phase, ereignet. Dennoch habe der nationale Richter zu Recht die späteren Phasen in seine Fragen an den Gerichtshof einbezogen.

Der in der ersten Vorlagefrage angeführte Artikel 2 der Verordnung Nr. 25 verweise bereits ausdrücklich mit folgenden Worten auf die Endphase: „Die Einnahmen aus den Abschöpfungen auf Einfuhren aus dritten Ländern fließen der Gemeinschaft zu und werden für gemeinschaftliche Ausgaben verwandt, so daß die Haushaltsmittel der Gemeinschaft gleichzeitig diese Einnahmen sowie alle sonstigen Einnahmen gemäß den Vertragsvorschriften ... umfassen."

Das in dieser Bestimmung festgelegte Programm sei während der Übergangszeit schrittweise verwirklicht worden. So habe Artikel 7 der Verordnung Nr. 25 bereits für die erste Phase eine teilweise Übertragung der erhobenen Abschöpfungen auf die Gemeinschaft dadurch vorgesehen, daß die variablen Finanzbeiträge an die Beträge der von den Mitgliedstaaten erhobenen Abschöpfungen gekoppelt worden seien.

Deswegen könne die erste Frage wie folgt formuliert werden: War die Gemeinschaft bereits während der ersten Phase hinsichtlich der Erhebung der Abschöpfungen unmittelbar in der Weise beteiligt, daß sie im Falle einer Hinterziehung dieser Abschöpfungen unmittelbar benachteiligte Partei war? Falls diese Frage nicht allgemein bejaht werden kann: Muß die Gemeinschaft dann nicht doch in dem Maße als unmittelbar geschädigte Partei angesehen werden, in dem die Nettoeinfuhren in die betroffenen Mitgliedstaaten den variablen Anteil der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten und damit die Weiterleitung der Abschöpfungen an die Gemeinschaft tatsächlich bestimmt haben?

Nach Auffassung der Beteiligten Van den Avenne und Joosen muß diese Frage bejaht werden, und zwar aus folgenden Gründen:

a) Sowohl aus dem Wortlaut wie der Stellung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 25 gehe hervor, daß der Rat die Finanzierung der Agrarpolitik von Anfang an unter eine Gemeinschaftsperspektive gestellt habe. Die nachfolgenden Bestimmungen müßten daher im Sinne dieser Perspekti-

ve, d. h. im Sinne der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinschaft für die Einnahmen und Ausgaben des Fonds, interpretiert werden.

b) Nur eine solche Auslegung sei mit der im Vertrag vorgesehenen Agrarpolitik vereinbar. Auch während der Übergangszeit könne die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik nicht von den mit dieser Politik verfolgten Zielen getrennt werden. Hätte man das System der Erstattungen und Abschöpfungen, dessen Finanzierung in der ersten Phase durch die Mitgliedstaaten sichergestellt wurde, völlig von der gemeinschaftlichen Agrarpolitik losgelöst, so hätte das die im Interesse einer gemeinsamen Agrarpolitik notwendige gemeinschaftliche Lösung zur Überwindung des Interessengegensatzes gefährdet, der zwischen der Gemeinschaft (und deren Interesse an der Beseitigung des Überschusses bestimmter Erzeugnisse durch ein System von Abschöpfungen und Erstattungen) und den einzelnen Mitgliedstaaten (und deren Interesse an der Verringerung der Kosten der Agrarpolitik) bestand. Von Beginn der gemeinschaftlichen Agrarpolitik an sei deren Finanzierung ein wichtiger Bestandteil dieser Politik gewesen.

c) Das Interesse der Gemeinschaft an den während der Übergangszeit durch die Mitgliedstaaten erhobenen Abschöpfungen sei so deutlich gewesen, daß in den Berichten an das Europäische Parlament die Gültigkeit der Verordnung Nr. 130/66 in Zweifel gezogen worden sei mit der Begründung, daß diese Abschöpfungen bereits eigene Mittel im Sinne des Artikels 201 EWG-Vertrag seien, ohne daß das in diesem Artikel vorgesehene Verfahren eingehalten worden sei.

Die Beteiligten Van den Avenne und Joosen schlagen deshalb vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 25 des Rates vom 4. April 1962 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik müssen dahin ausgelegt werden, daß die Gemeinschaft vom Inkrafttreten dieser Verordnung an hinsichtlich der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erhobenen Einnahmen unmittelbar geschädigte Partei sein konnte."

Die *belgische und die luxemburgische Regierung* machen geltend, die Verordnung Nr. 25 und insbesondere deren Artikel 2 und 7 begründeten kein rechtliches Interesse der Gemeinschaft an der Erhebung der Abschöpfungen während der Übergangszeit. Der Anteil der Abschöpfung, den der Mitgliedstaat an die Gemeinschaft zahle, habe nämlich den Charakter eines reinen Finanzbeitrages — also einer eigenen Verbindlichkeit des Mitgliedstaats gegenüber der Gemeinschaft. Dieser Charakter sei beibehalten worden, als der in Artikel 200 EWG-Vertrag vorgesehene allgemeine Aufbringungsschlüssel (teilweise) durch einen Koeffizienten ersetzt worden sei, der den Besonderheiten der gemeinschaftlichen Agrarpolitik besser entsprochen habe. Der Fonds habe während der Übergangszeit die Rolle eines Verteilungsorgans oder einer Clearingstelle gespielt und diese Aufgabe in der Weise gelöst, daß er Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß den Vorschriften der Verordnungen Nr. 25 und 130/66 entgegengenommen und wieder verteilt habe.

Die Umwandlung der während der Übergangsperiode vereinnahmten Abschöpfungen in eigene Mittel der Gemeinschaft — wenn durch diese Umwandlung überhaupt ein eigener Rechtsanspruch der Gemeinschaft begründet werde — habe allein durch die Erfüllung der Voraussetzungen des Artikels 201 Absatz 3 des EWG-Vertrags bewerkstelligt werden können (einstimmiger Vorschlag des Rates, Stellungnahme der Versammlung, Annahme durch die Mitgliedstaaten).

Die *französische Regierung* vertritt die Auffassung, die Frage der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beitreibung der bei Abschöpfungen oder Erstattungen betrügerisch erlangten Beträge könne nicht anhand des

Artikels 2 der Verordnung Nr. 25 gelöst werden, der nur eine einfache Absichtserklärung enthalte, die zur damaligen Zeit keinerlei Rechtsfolge nach sich gezogen habe.

Hinsichtlich der Einnahmen des Fonds bestimmten die Artikel 7 der Verordnung Nr. 25 und 11 der Verordnung Nr. 130/66, daß sie aus „*Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten* [bestehen], die zu einem Teil nach dem Aufbringungsschlüssel des Artikels 200 Absatz 1 des Vertrages und zum anderen Teil im Verhältnis zu den Nettoeinfuhren der einzelnen Mitgliedstaaten aus dritten Ländern errechnet werden".

Obwohl der Höhe nach von der Gemeinschaft festgesetzt, müßten die Abschöpfungen deshalb während dieses Zeitraums als *nationale Einnahmen* betrachtet werden, deren Betrag zu — später geänderten — Anteilen für die Berechnung der Finanzbeiträge berücksichtigt worden sei, die die Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft zu zahlen hatten. Das durch die Verordnung Nr. 25 und ganz allgemein durch alle bis zum Jahre 1970 über die Finanzierung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik ergangenen Regelungen geschaffene System habe es angesichts des Fehlens jeglicher anderslautender Bestimmung den Mitgliedstaaten überlassen, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Durchführung der gemeinschaftlichen Vorschriften sicherzustellen.

Für die Übergangsperiode könne man deshalb weder aus der Rechtsnatur der Einnahmen noch aus irgendwelchen Bestimmungen, die im hier interessierenden Zusammenhang die souveränen Befugnisse der Mitgliedstaaten eingeschränkt hätten, schließen, daß allein die Gemeinschaft für die Beitreibung der auf dem Gebiet der Abschöpfungen und Erstattungen betrügerisch erlangten Beträge zuständig gewesen sei.

Die *Kommission* kommt bei ihrer Untersuchung des Systems der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik während des Zeitraums von 1962 bis 1967 zu dem Ergebnis, daß die durch die Mitgliedstaaten erhobenen Abschöpfungen auf Einfuhren aus dritten Ländern während dieses Zeitraums eigene Mittel der Mitgliedstaaten gewesen seien. Artikel 2 der Verordnung Nr. 25 beziehe sich einzig und allein auf das „Stadium des gemeinschaftlichen Markts".

Der in diesem Artikel niedergelegte Grundsatz habe nach dem in Artikel 201 des EWG-Vertrags vorgeschriebenen Verfahren durchgeführt werden müssen. Hierzu sei es erst im Jahre 1970 mit dem Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die eigenen Mittel gekommen.

Für die Frage, ob betrügerische Handlungen hinsichtlich der Abschöpfungen sich auf die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten ausgewirkt haben, sei zwischen den einzelnen Verbuchungszeiträumen, auf die es im Ausgangsverfahren ankomme, zu unterscheiden. Es liege auf der Hand, daß die Erhebung der Abschöpfungen solange keine Auswirkung auf das Funktionieren des Fonds gehabt habe, als ein fester Schlüssel für die Berechnung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten galt (von Mitte 1962 bis Mitte 1967).

Der besondere Aufbringungsschlüssel auf der Grundlage der Nettoeinfuhren, der für die Verbuchungszeiträume 1963 und 1964 angewandt wurde, habe weder zum Ziel noch zum Ergebnis gehabt, daß die von den Mitgliedstaaten mit Nettoeinfuhren vereinnahmten Abschöpfungen auf Einfuhren aus dritten Ländern auf den Fonds übertragen worden seien. Zwischen den vereinnahmten Abschöpfungen und den Nettoeinfuhren habe keine Beziehung der Art bestanden, daß die Auswirkung der vereinnahmten Abschöpfungen auf die auf der Grundlage der Nettoeinfuhren berechneten Finanzbeiträge erkennbar geworden wäre. Nach der in der ersten Phase anwendbaren Regelung seien die Abschöpfungen auf Einfuhren aus dritten Ländern in den einzelnen Mitgliedstaaten noch so unterschiedlich gewesen, daß jeder Vergleich der von den verschiedenen Mitgliedstaaten zu zahlenden Finanzbeiträge sinnlos gewesen sei.

Hinterzogene Abschöpfungen könnten deshalb nur für die zweite Phase von Bedeutung sein, für die die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten zum einen Teil im Verhältnis zu den von den einzelnen Mitgliedstaaten erhobenen Abschöpfungen gegenüber Drittländern und erforderlichenfalls zu einem anderen Teil nach einem festen Aufbringungsschlüssel errechnet worden seien.

Hinsichtlich der während des ersten Zeitraums zu Unrecht gezahlten Erstattungen trägt die Kommission vor, der Fonds habe insoweit keinen Verlust erlitten, weil Belgien und Luxemburg auf den betroffenen Sektoren keine Exportüberschüsse gehabt hätten. Da die entsprechenden Ausgaben der Mitgliedstaaten nicht für eine Erstattung durch den Fonds in Frage gekommen seien, hätten sie keine Ausgaben des Fonds nach sich ziehen können.

Letzten Endes, so die Kommission, hätten die begangenen betrügerischen Handlungen den anderen Mitgliedstaaten Nachteile gebracht, deren Finanzbeiträge zu hoch festgesetzt worden seien, da die Nettoeinfuhren Belgiens und Luxemburgs (und damit einer der Bezugspunkte für die Bestimmung der Finanzbeiträge an den Fonds) nicht korrekt berechnet gewesen seien.

Dasselbe gelte auch für die zweite Phase: Durch betrügerische Handlungen bei der Erhebung der Abschöpfung oder der Zahlung der Erstattungen seien dem Fonds selbst keine Nachteile entstanden, vielmehr denjenigen Mitgliedstaaten, deren Finanzbeiträge entsprechend den durch die betroffenen Staaten nachzufordernden Abschöpfungen herabzusetzen seien.

Jedoch seien diese Ungenauigkeiten gedeckt durch die Rechnungsfeststellung des Fonds in den Entscheidungen der Kommission, in denen diese die Beteiligung des Fonds für die betreffenden Verbuchungszeiträume festgestellt habe, und durch die nachfolgende Bekanntgabe des Saldos ihrer Konten an die Mitgliedstaaten (Artikel 10 der Haushaltsordnung betreffend den Fonds, ABl. 1964, S. 599). Diese Rechnungsfeststellung müsse als endgültig betrachtet werden (vgl. Rechtssache 2/71, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, vom 6. Juli 1971 — Slg. 1971, 669 ff., 677). Außerdem sehe Artikel 12 der Verordnung Nr. 283/72 des Rates vom 7. Februar 1972 (ABl. L 36, S. 1) ausdrücklich vor, daß Unregelmäßigkeiten und Versäumnisse, die die Verrechnungszeiträume 1962/63 bis 1966/67 betreffen, nicht zu einer Zurückhaltung durch die Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft führen. Damit werde jedoch nur der Rechtszustand auf der Ebene Gemeinschaft—Mitgliedstaaten geregelt.

Hinsichtlich der Rechtsbeziehung zwischen den Mitgliedstaaten und deren Rechtsunterworfenen enthalte die vorgenannte Bestimmung den Vorbehalt: „unbeschadet der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die zu Unrecht gezahlten Beträge wieder einzuziehen".

Nach Auffassung der Kommission ist die erste Frage wie folgt zu beantworten:

Auch in den Fällen, in denen unter der Geltung der Verordnungen Nr. 25 und 130/66 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik hinterzogene Abschöpfungen und unrechtmäßig empfangene Erstattungen finanzielle Nachteile für die Gemeinschaft haben konnten, obliegt die Eintreibung der hinterzogenen Abschöpfungen und die Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Erstattungen den Mitgliedstaaten.

3. Zur zweiten Frage

a) Die Beteiligten *Van den Avenne* und *Joosen* weisen darauf hin, daß seit dem 1. Januar 1971 die Einnahmen aus den Agrarabschöpfungen in vollem Umfang in den Haushaltsplan der Gemeinschaften eingesetzt werden. Aus Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 3 des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 gehe hervor, daß diese Abschöpfungen mit ihrer Erhebung endgültig der Gemeinschaft gehörten. Obwohl diese gemeinschaftlichen Mittel durch die Mitgliedstaaten gemäß deren Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben werden, handle es sich dabei doch

nur um einen „Erhebungsauftrag", wie aus dem letzten Satz des Artikels 6 Absatz 1 des genannten Beschlusses hervorgehe.

Gemäß der Verordnung Nr. 729/70 finanziere demnach die Kommission über den Fonds ab 1. Januar 1971 die Erstattungen auf Ausfuhren nach dritten Ländern unmittelbar (Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 2). Zwar bezeichneten die Mitgliedstaaten die Dienststellen und Einrichtungen, die sie zur Auszahlung bestimmter Ausgaben ermächtigten (Artikel 4 Absatz 1), jedoch handle es sich nur um einen „Zahlungsauftrag", wie aus den Artikeln 4 Absatz 2 und 5 Absatz 2 hervorgehe.

Die Frage, ob am 1. Januar 1971 souveräne Befugnisse übertragen worden seien, müsse bejaht werden. Dies gehe aus Artikel 201 des EWG-Vertrags und aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes hervor.

Artikel 201 sehe ein besonderes Verfahren vor, um den nationalen Parlamenten ein Mitentscheidungsrecht zu sichern, weil ein Beschluß über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaft zum Ergebnis habe, daß die nationalen Parlamente ihrer entsprechenden Haushaltsbefugnisse verlustig gingen. Vom 1. Januar 1971 an würden die Agrarabschöpfungen in den Haushaltsplan der Gemeinschaft und nicht mehr in die Haushaltspläne der Mitgliedstaaten eingestellt, und die zur Zahlung der Erstattungen erforderlichen Mittel würden den eigenen Mitteln der Gemeinschaft entnommen und den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.

Die Befugnis zur Erhebung eigener Finanzmittel zur Finanzierung der eigenen Ausgaben sei eine der ältesten, wenn nicht die allerälteste Prärogative eines souveränen Staates. Der Verzicht hierauf — wenn auch innerhalb bestimmter Grenzen — zugunsten der Gemeinschaft sei eine sehr weitgehende und erhebliche Übertragung souveräner Befugnisse. Die Möglichkeit einer Übertragung souveräner Befugnisse durch die Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft sei durch den Gerichtshof bereits mehrmals bestätigt worden, insbesondere in den Urteilen *Van Gend en Loos* vom 5. Februar 1963, Rechtssache 26/62 — Slg. 1963, 1, *Costa/ENEL* vom 15. Juli 1964, Rechtssache 6/64 — Slg. 1964, 1251, und *Kommission/Rat* vom 31. März 1971, Rechtssache 22/70 — Slg. 1971, 263.

Aus dem Vorstehenden werde deutlich, daß die den Mitgliedstaaten belassene Befugnis, der Gemeinschaft bei der Erhebung und der Auszahlung zu helfen, keine eigene Befugnis mehr sei, sondern eine *für Rechnung* der Gemeinschaft ausgeübte Befugnis. Es handle sich um eine Delegation von Befugnissen, die erforderlich sei, weil die Gemeinschaft lediglich über eine „administration de conception" („entwerfende Verwaltung"), nicht aber über eine „administration d'exécution" („vollziehende Verwaltung") verfüge und deshalb gezwungen sei, zum Vollzug der Politik und der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft sich auf die nationalen Verwaltungen zu stützen, die in diesem Zusammenhang als Vollzugsorgane der Gemeinschaft aufträten.

Zur Frage, ob die Übertragung von Befugnissen an die Gemeinschaft zur Folge habe, daß allein die Gemeinschaft zu klagen befugt sei, verweisen die Beteiligten Van den Avenne und Joosen auf die Verordnung Nr. 283/72 des Rates vom 7. Februar 1972 betreffend die Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems (ABl. L 36, S. 1). Diese Verordnung sei zur Ausführung des Artikels 8 der Verordnung Nr. 729/70 erlassen worden. Nach dieser Bestimmung hätten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Unregelmäßigkeiten bei der Auszahlung von Erstattungen zu verhindern und zu verfolgen und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

Aus den Artikeln 5 Absatz 1 und 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 283/72 ergebe sich, daß die Mitgliedstaaten Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren im Hinblick auf die förmliche Feststellung von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen einleiten müßten. Jedoch müsse die den Mitgliedstaaten eingeräumte Befugnis als für Rechnung der Gemeinschaft ausgeübt und als Anhängsel des in der Verordnung Nr. 729/70 enthaltenen „Zahlungsauftrags" angesehen werden. Es müsse hervorgehoben werden, daß die Ausübung einer solchen Rechtsverfolgungsbefugnis eine besondere Rechtsnatur habe, weil sie nicht mehr kraft eigenen souveränen Rechts der Mitgliedstaaten, sondern nur noch kraft einer den nationalen Verwaltungen in ihrer Eigenschaft als ausführende Organe der Gemeinschaft übertragenen Verwaltungszuständigkeit wahrgenommen werde. Die Beteiligten Van den Avenne und Joosen regen an, diesen Gesichtspunkt dem vorlegenden nationalen Richter zur Kenntnis zu bringen.

Hinsichtlich der Nacherhebung der hinterzogenen Abschöpfungen sei die gleiche Auffassung zwingend. Wenn auch die Verordnung Nr. 2/71 des Rates vom 2. Januar 1971 zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 3, S. 1) den Mitgliedstaaten keinen Auftrag zur Rechtsverfolgung gebe, so sei er doch in dem „allgemeinen Auftrag zur Einziehung" enthalten, den der Ratsbeschluß vom 21. April 1970 erteilt habe.

Nach Auffassung der Beteiligten Van den Avenne und Joosen erlangten die eben festgestellte Übertragung von Souveränitätsrechten und die Änderung der rechtlichen Qualifikationen der Mitgliedstaaten zur Einleitung von Gerichtsverfahren wegen unrechtmäßig gezahlten Erstattungen und hinterzogener Abschöpfungen am 1. Januar 1973 unmittelbare Wirksamkeit, und zwar auch hinsichtlich zu diesem Zeitpunkt bereits anhängiger Verfahren wegen vor diesem Zeitpunkt geschehener Ereignisse oder entstandener Rechte.

Die Übertragung souveräner Befugnisse der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft habe bewirkt, daß von diesem Zeitpunkt an die Ausübung aller Rechte und Pflichten, die mit den hier in Rede stehenden Befugnissen verbunden seien, ausschließlich der Gemeinschaft zustehe. So seien beispielsweise das Recht, Steuern (Abschöpfungen) zu erheben und Subventionen (Erstattungen) zu gewähren, Befugnisse, die für die Zeit nach dem 1. Januar 1971 der Gemeinschaft auch insoweit zuständen, als es um das Recht zur Nacherhebung fälliger Abschöpfungen und zur Rückforderung zu Unrecht gewährter Erstattungen gehe. Die Übertragung von Souveränitätsrechten bewirke einen entscheidenden Einschnitt, was im vorliegenden Fall zur Folge habe, daß vor dem 1. Januar 1971 von Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Abschöpfungen oder Erstattungen anhängig gemachte Gerichtsverfahren von neuem eingeleitet oder, falls das nationale Recht dies vorsehe, durch die Gemeinschaft übernommen werden müßten, selbst wenn diese dabei durch dieselben Mitgliedstaaten vertreten handele. Diese Mitgliedstaaten träten dabei jedoch in anderer Rechtsstellung auf als bei der Einleitung des Verfahrens vor dem 1. Januar 1971.

Gegen die vorstehende Auffassung könne man Artikel 12 der Verordnung Nr. 283/72 geltend machen, wonach Unregelmäßigkeiten und Versäumnisse, die die Verrechnungszeiträume 1962/63 bis 1966/67 betreffen, nicht zu einer Rückzahlung durch die Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft führen. Diese Bestimmung beziehe sich aber ausschließlich auf den Verbleib der nacherhobenen Beträge und beeinträchtige in keiner Weise die allgemeinen Grundsätze über die Rechtszuständigkeit der Mitgliedstaaten bzw. der Gemeinschaft hinsichtlich der Nacherhebung.

Schließlich dürfe der scheinbaren Abweichung von dem vorgenannten Grundsatz im Urteil in der Rechtssache 22/70 keine

große Bedeutung zugemessen werden. Diese Ausnahme beziehe sich nur auf Verhandlungen mit dritten Ländern: Man könne diesen Dritten, die sich zu Recht auf die gültigen Zuständigkeitsregelungen verlassen hätten, nicht im Laufe von Verhandlungen neue Zuständigkeitsregelungen entgegenhalten, ohne Gefahr zu laufen, die Verhandlungen zum Scheitern zu bringen. Im vorliegenden Fall sei aber keine Rede von Dritten im Sinne des genannten Urteils, deren berechtigtes Vertrauen auf frühere Zuständigkeitsregelungen — wie in dem genannten Urteil — geschützt werden müßte.

Aufgrund dieser Überlegungen schlagen die Beteiligten Van den Avenne und Joosen vor, die zweite Frage wie folgt zu beantworten:

a) Die Bestimmungen des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 und der Verordnung Nr. 729/70 sowie die Ausführungsbestimmungen hierzu sind in dem Sinne auszulegen, daß mit Inkrafttreten des genannten Beschlusses und der genannten Verordnung, das heißt mit dem 1. Januar 1971, alle souveränen Rechte im Zusammenhang mit der Erhebung von Agrarabschöpfungen und der Finanzierung der Agrarerstattungen von den einzelnen Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übergegangen sind. Diese Übertragung von Souveränitätsrechten hat zur Folge, daß die den Mitgliedstaaten vom 1. Januar 1971 an eingeräumten Befugnisse zur Erhebung von Abschöpfungen und Auszahlung von Erstattungen keine eigenen Befugnisse mehr, sondern Befugnisse sind, die für Rechnung der Gemeinschaft ausgeübt werden. Dies gilt auch für die Befugnis zur Führung von Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Rückzahlung zu Unrecht gezahlter Erstattungen, wie sie die Verordnung Nr. 283/72 den Mitgliedstaaten erteilt. Diese Befugnis ist gleichfalls eine übertragene Befugnis, die von den Mitgliedstaaten für Rechnung der Gemeinschaft ausgeübt wird.

b) Wegen der unmittelbaren und absoluten Wirkung der Übertragung von Souveränitätsrechten haben die Übertragung und deren vorgenannte Rechtsfolgen auch Auswirkungen auf gerichtliche Verfahren, die von Mitgliedstaaten vor der Übertragung der Souveränitätsrechte eingeleitet worden waren, im Augenblick der Übertragung der Souveränitätsrechte aber noch anhängig waren. Dem nationalen Richter obliegt es, die sich hieraus für den betreffenden Rechtsstreit ergebenden Folgerungen zu ziehen.

b) Die *Regierungen Belgiens und Luxemburgs* vertreten in erster Linie die Auffassung, der Beschluß des Rates vom 21. April 1970 und die Verordnung Nr. 729/70 beinhalteten keine Übertragung souveräner Rechte im Hinblick auf die Erhebung der Abschöpfungen und die Gewährung der Erstattungen. Zwar erlegten diese Verordnung und dieser Beschluß den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen; deren Ausführung sei aber eine Rechtshandlung der Mitgliedstaaten, so daß keine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen den Gemeinschaften und den Rechtsunterworfenen bestehe. Diese Auslegung finde ihre Bestätigung darin, daß der Rat einen ihm am 16. Juli 1969 (ABl. 1969 C 123, S. 27) von der Kommission vorgelegten Vorschlag einer Verordnung über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik abgelehnt habe. Artikel 4 dieses Verordnungsentwurfs habe vorgesehen, daß die von den Mitgliedstaaten zu bezeichnenden Organe oder Dienststellen die Zahlung im Namen der Gemeinschaft vornehmen.

Zur Zeit würden die Erstattungen im Namen des Mitgliedstaates gezahlt und — analog dazu — die Abschöpfungen in seinem Namen erhoben.

Die Auffassung, daß die Delegation von Befugnissen durch die Gemeinschaft an den Mitgliedstaat eine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen der Gemein-

schaft und den Rechtsunterworfenen herstelle, sei nicht haltbar.

Unterstelle man einmal, daß eine solche Delegation rechtlich möglich sei, so müsse sie sich doch aus einer Rechtsvorschrift der Gemeinschaft ergeben, und es müßten konkrete Maßnahmen zu ihrer Durchführung getroffen werden. In diesem Sinne sei nichts geschehen. Die Vorschriften sähen auch keine rechtliche Übertragung der bestehenden Forderung vor, weder als Gesamtrechts- noch als Einzelrechtsübertragung. Die Befugnis zur zwangsweisen Durchsetzung des Rechts gegenüber den Rechtsunterworfenen stehe infolgedessen noch uneingeschränkt den Mitgliedstaaten zu, selbst wenn diese hierüber der Gemeinschaft Rechnung legen müßten. Überdies sei bei Vorliegen einer Delegation der Rechtsschutz des einzelnen nicht mehr vollständig gesichert: Die Weigerung einer nationalen Dienststelle, eine Erstattung zu zahlen, wäre dann nämlich als Rechtsakt der Gemeinschaft der Rechtsprechung der nationalen Verwaltungsgerichte entzogen. Eine Individualklage zum Gerichtshof scheine aber ausgeschlossen, weil sie keine Entscheidung des Rates oder der Kommission zum Gegenstand hätte.

Die Überlassung von 10 % der Abschöpfungen an den Mitgliedstaat erlaube keine andere rechtliche Beurteilung des geltenden Systems und bedeute praktisch gesehen eine angemessene Entschädigung für dessen Tätigkeit. Daraus werde deutlich, daß der Rat auch für die Endphase die unmittelbare finanzielle Verantwortung der Gemeinschaft nicht akzeptiert habe.

Wenn man davon ausgehe, daß nach dem durch den Beschluß vom 21. April 1970 und die Verordnung Nr. 729/70 geschaffenen System eine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen der Gemeinschaft und den Bürgern der Mitgliedstaaten entstehe, dann hätten die genannten Bestimmungen aber keine rückwirkende Kraft auf ein Rechtsverhältnis, das ausschließlich aufgrund von Tatsachen entstanden sei, die sich bereits vor Inkrafttreten der neuen Regelung ereignet hätten. Ansprüche aufgrund von rechtsgrundlos gezahlten Erstattungen und hinterzogenen Abschöpfungen während der ersten beiden Phasen, als der Fonds ausschließlich durch Finanzbeiträge der Staaten finanziert wurde, könnten nicht nach den für die Endphase geltenden Rechtsbestimmungen durchgesetzt werden. Eine rückwirkende Anwendung des Artikels 201 stehe im Widerspruch zu dem in diesem Artikel vorgesehenen Verfahren für den Übergang auf ein System eigener Mittel und verletze deshalb diesen Artikel. Dadurch würde der Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt, der im Rahmen des Vertrages als geltender Rechtssatz anzusehen sei.

Im übrigen könnten die Mitgliedstaaten aufgrund der Verordnung Nr. 25 zu Recht davon ausgehen, daß Abschöpfungen und Erstattungen aus den ersten drei Jahren der Übergangszeit ihnen zukamen, weil diese Verordnung ausdrücklich zwischen der Übergangszeit und der Endphase des Gemeinsamen Marktes unterschieden habe. Die rückwirkende Geltung der Verordnung Nr. 729/70 würde den betroffenen Mitgliedstaaten das Recht zur Geltendmachung von Forderungen entziehen, die ihnen die Verordnung Nr. 25 endgültig zuerkannt habe.

Die belgische und die luxemburgische Regierung schlagen deshalb vor, auf die zweite Frage wie folgt zu antworten:

Die Verordnung Nr. 729/70 vom 21. April 1970 und der Ratsbeschluß vom selben Tage schreiben zwar den Mitgliedstaaten zwingend den Inhalt der zu ergreifenden Maßnahmen vor, deren Ausführung erfolgt aber auch in der Endphase der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik durch Rechtshandlungen der Mitgliedstaaten, so daß keine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen den Gemeinschaften und den Rechtsunterworfenen der Mitgliedstaaten entsteht und sich sowohl der individuelle Rechtsschutz als auch die zwangsweise Durchsetzung nach den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bestimmen.

Hilfsweise:

Selbst wenn man annimmt, daß die Verordnung Nr. 729/70 und der Beschluß des Rates vom 21. April 1970 auf die Gemeinschaft souveräne Rechte in der Weise übertrugen, daß eine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen der Gemeinschaft und den Importeuren und Exporteuren hinsichtlich der Erhebung der Abschöpfungen und der Zahlung der Erstattungen entstand, dann gilt diese Übertragung nicht für Ansprüche, die nach Inkrafttreten der genannten Verordnung geltend gemacht werden, jedoch vorher, also während der Übergangszeit der gemeinsamen Agrarpolitik, entstanden waren; denn Artikel 201 des EWG-Vertrags erlaubt es der Gemeinschaft erst, über eigene Mittel zu verfügen, wenn nach den Verfassungsvorschriften eines jeden Mitgliedstaates die Ersetzung der Finanzbeiträge durch eigene Mittel gebilligt ist. Auch würde die Rechtssicherheit gefährdet, wenn die Gemeinschaft Ansprüche geltend machen könnte, die die Mitgliedstaaten endgültig erworben hatten, und wenn die Gemeinschaft auf diese Weise Mittel vereinnahmte, die gemäß den Vorschriften über die Übergangszeit und deren Finanzierung den Mitgliedstaaten zustehen.

Die *französische Regierung* trägt vor, aus dem Beschluß des Rates vom 21. April 1970 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 2/71 folge, daß alle Streitigkeiten über die Erhebung der betreffenden Steuern und Abschöpfungen zu Lasten einzelner nach Gemeinschaftsrecht, jedoch durch nationale Behörden und gemäß den Formvorschriften des Rechts der Mitgliedstaaten zu entscheiden seien.

Im Falle eines Betrugs im Zusammenhang mit Agrarabschöpfungen könnten die gerichtlichen Verfahren zur „Neufeststellung" dieser Mittel und zur Beitreibung des Betrags der entzogenen Abschöpfungen entsprechend den obengenannten Vorschriften nur durch die Mitgliedstaaten anhängig gemacht werden.

Hinsichtlich der Rückforderung zu Unrecht gewährter Erstattungen trägt die französische Regierung, gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 283/72, vor, daß allein die Mitgliedstaaten befugt seien, die erforderlichen Maßnahmen zur Rückforderung der von einzelnen betrügerisch erlangten Beträge zu ergreifen. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Rückforderung zu unrecht gewährter Erstattungen sei überdies sowohl durch die finanzielle Verantwortlichkeit des säumigen Staates (Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70) als auch durch das Verfahren nach Artikel 169 des EWG-Vertrags mit Sanktionen bewehrt.

Die *Kommission* ist der Auffassung, daß auch nach dem System der eigenen Mittel, d. h. ab 1. Januar 1971, die Zuständigkeit zur gerichtlichen Geltendmachung der betreffenden Beträge in erster Linie den Mitgliedstaaten selbst zustehe.

Die Kommission stützt ihre Auffassung auf das durch den Beschluß des Rates vom 21. April 1970 und den Text der sich hierauf beziehenden Bestimmungen geschaffene System. Es sei dort ganz allgemein davon abgesehen worden, hinsichtlich der Erhebung der eigenen Mittel unmittelbare Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Bürgern zu schaffen: Gemäß Artikel 6 Absatz 1 des erwähnten Beschlusses würden bestimmte Gemeinschaftsmittel von den Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben. Dieser allgemeine Grundsatz werde auch in der Verordnung Nr. 2/71, insbesondere in den Artikeln 1 und 2 Absatz 1 angewendet. Der Gerichtshof habe diesen Grundsatz übrigens auch schon in seinem Urteil vom 25. Oktober 1972 in der Rechtssache 96/71, Haegeman/Kommision — Slg. 1972, 1005, bestätigt.

Was für die Einnahmen gelte, gelte auch für die Ausgaben der Gemeinschaft, wie zum Beispiel die Erstattungen im Rahmen der Agrarpolitik. Denn die Mitgliedstaaten bezeichneten die Dienststellen und Einrichtungen, die sie dazu ermächtigten, die Zahlungen zur Begleichung der in den Artikeln 2 und 3 der

Verordnung Nr. 729/70 vorgesehenen Ausgaben vorzunehmen, und sie träfen gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um ... die infolge von Unregelmäßigkeiten und Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen (Verordnung Nr. 729/70, Artikel 4 Absatz 1, 7 und 8 Absatz 1).

Selbst wenn der EWG-Vertrag hierzu eine ausreichende rechtliche Grundlage geboten hätte, habe man doch darauf verzichtet, in erster Linie der Gemeinschaft selbst die Aufgabe zu übertragen, gegen einzelne Prozesse über die Erhebung der Gemeinschaftsmittel und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge zu führen. Zum einen sei nämlich der der Kommission zur Verfügung stehende Personalbestand zur Übernahme einer so komplizierten und umfangreichen Verwaltungsaufgabe nicht groß genug, zum anderen seien die Mitgliedstaaten zur Prozeßführung gegen einzelne Rechtsunterworfene besser ausgestattet.

Diese Lösung entspreche im übrigen der bisher in der Gemeinschaft allgemein üblichen Aufgabenteilung, wonach die Organe der Gemeinschaft als „administration de conception" („entwerfende Verwaltung") und die Organe und Dienststellen der Mitgliedstaaten als „administration d'exécution" („vollziehende Verwaltung") handelten. Es gebe zahlreiche Fälle, in denen die konkrete Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen den Mitgliedstaaten anvertraut sei und in denen die Mitgliedstaaten als Organe der „mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung" aufträten. Der Umstand, daß es im vorliegenden Fall um finanzielle Verpflichtungen der einzelnen Rechtsunterworfenen gehe, mache in dieser Hinsicht keinen Unterschied.

Nach Auffassung der Kommission brauchen die Fragen des Hof van Beroep zu institutionellen Problemen für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens nicht ausdrücklich beantwortet zu werden. Ob man sich nun zugunsten einer Delegation oder einer Teilung von Befugnissen ausspreche, zugunsten einer gemeinsamen Verwaltung oder eines Auftretens für Rechnung oder im Interesse der Gemeinschaft, sei in diesem Zusammenhang von untergeordneter Bedeutung. Jedenfalls habe der Wortlaut der anwendbaren Gemeinschaftsbestimmungen mit ausreichender Klarheit den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, vor Gericht zu klagen, und ihnen andererseits dazu die notwendige rechtliche Grundlage geschaffen.

Nach Auffassung der Kommission kann die zweite Vorlagefrage wie folgt beantwortet werden:

Die Artikel 1, 2 und 13 der Verordnung Nr. 2/71 des Rates zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 besagen, daß es in erster Linie den zuständigen Dienststellen und Einrichtungen der Mitgliedstaaten obliegt, zum Zwecke der Nacherhebung hinterzogener Abschöpfungen gerichtlich vorzugehen.

Gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik obliegt es in erster Linie den zuständigen Dienststellen und Einrichtungen der Mitgliedstaaten, zum Zwecke der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Ausfuhrerstattungen gerichtlich vorzugehen.

Die Beteiligten Van den Avenne und Joosen, die Regierungen Belgiens und Luxemburgs und die Kommission haben in der Sitzung vom 7. März 1974 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 2. April 1972 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Hof van Beroep in Brüssel hat mit Urteilen vom 5. März 1971 (in den Rechtssachen 178/73 und 179/73) und 28. Februar 1973 (in der Rechtssache 180/73), bei der Kanzlei eingegangen am 30. Oktober bzw. 6. November 1973, dem Gerichtshof zwei gleichlautende Fragen über die Auslegung der Verordnung Nr. 25 des Rates vom 4. April 1962 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. Nr. 30 vom 20. April 1962, S. 991), der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94 vom 28. April 1970, S. 13) und des Beschlusses des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 94 vom 28. April 1970, S. 19) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2/3 Ausweislich der Akten werden die Fragen im Rahmen von Strafverfahren wegen betrügerischer Machenschaften bei der Ausfuhr und Einfuhr von Marktordnungserzeugnissen gestellt; in diesen Verfahren haben der belgische Staat und das Großherzogtum Luxemburg als Klägerin im Adhäsionsverfahren die Verurteilung der Betroffenen sowie der für sie zivilrechtlich haftbaren juristischen Personen zur Rückzahlung der zu Unrecht empfangenen Erstattungen bei der Ausfuhr und zur Zahlung der hinterzogenen Abschöpfungen bei der Einfuhr beantragt. Auf den Einwand einiger Angeklagter, infolge der Einführung der gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere der Vorschriften über deren Finanzierung seien nicht mehr die Mitgliedstaaten, sondern die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hinsichtlich der Erhebung der Abschöpfungen und der Zahlung der Erstattungen betroffen, hat der nationale Richter befunden, daß eine Entscheidung über diesen Punkt für sein Urteil notwendig sei.

4/5 Die drei gleichlautenden Fragenkataloge können in einem Urteil beantwortet werden. Die Fragen betreffen die Klärung der möglichen prozeßrechtlichen Folgen der Tatsache, daß der Gemeinschaft eigene Mittel zuerkannt worden sind; da sich die erste Frage auf das Gemeinschaftsrecht während der Übergangszeit bezieht und die zweite auf das Stadium des einheitlichen Marktes, erscheint es zweckmäßig, zunächst die letztere Frage zu behandeln.

6/7 Diese Frage lautet, ob die Verordnung Nr. 729/70 und der Ratsbeschluß vom 23. April 1970 sowie die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in dem Sinne ausgelegt werden müssen, daß vom Inkrafttreten dieser Bestimmungen an alle Hoheitsbefugnisse im Zusammenhang mit eigenen Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übergegangen sind, so daß 1. seither nur die Gemein-

schaft befugt ist, im Zusammenhang mit den genannten Einnahmen und Ausgaben gerichtlich vorzugehen und daß 2. die möglicherweise gegebene Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei der Einziehung und Auszahlung behilflich zu sein, nicht länger als eigene (gegebenenfalls mit der Gemeinschaft geteilte) Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, sondern als eine Zuständigkeit für Rechnung der Gemeinschaft anzusehen ist. Für den Fall, daß diese Frage bejaht wird, wird weiter gefragt, ob dies wegen der unmittelbaren Wirkung der Übertragung von Hoheitsrechten auch für die nach dem Inkrafttreten der genannten Bestimmungen gerichtlich geltend gemachten oder zu diesem Zeitpunkt bereits rechtshängigen Ansprüche gilt, sofern sie sich auf Sachverhalte oder Rechte beziehen, die vorher entstanden sind.

8/10 Gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 25/62 fließen in der Endphase des Gemeinsamen Marktes die Einnahmen aus den Abschöpfungen auf Einfuhren von Agrarerzeugnissen aus dritten Ländern „der Gemeinschaft zu und werden für gemeinschaftliche Ausgaben verwandt"; ferner ist der Rat gehalten, zu gegebener Zeit das Verfahren nach Artikel 201 des Vertrages zur Durchführung dieser Bestimmungen einzuleiten. Artikel 2 bestimmt weiterhin, daß die Erstattungen bei Ausfuhren nach dritten Ländern in der Endphase des Gemeinsamen Marktes vom EAGFL finanziert werden. In Ausführung dieser Bestimmung und der Artikel 201 bis 209 des Vertrages haben die Verordnung Nr. 729/70 und der Beschluß vom 21. April 1970 die Finanzierung der Ausfuhrerstattungen durch den Fonds und die Einsetzung aller Einnahmen aus Agrarabschöpfungen in den Haushaltsplan der Gemeinschaften angeordnet.

11 Wenn die genannten Bestimmungen auch vorschreiben, daß die Einnahmen aus den Agrarabschöpfungen und die Erstattungen bei Ausfuhren nach dritten Ländern als eigene Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan der Gemeinschaften einzusetzen sind, so sagen sie doch nichts Näheres über die etwaigen Befugnisse der Gemeinschaftsbehörden, selbst diese Abschöpfungen zu erheben sowie diese Erstattungen zu gewähren oder auszuzahlen.

12/13 Artikel 4 der Verordnung Nr. 729/70 bestimmt, daß die Mitgliedstaaten die Dienststellen und Einrichtungen bezeichnen, die sie zur Zahlung der betreffenden Ausgaben ermächtigen, und daß sie der Kommission insbesondere „die verwaltungs- und buchungstechnischen Bedingungen [übermitteln], unter denen die Zahlungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden". Die Bestimmung sieht weiterhin vor, daß die Kommission den Mitgliedstaaten die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellt, damit die bezeichneten Dienststellen und Einrichtungen die genannten Zahlungen „gemäß den Gemeinschaftsvorschriften und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften" vornehmen können.

14/15 Nach Artikel 8 der Verordnung treffen die Mitgliedstaaten „gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um ... Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen" und „die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen"; „erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten und Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind". Ferner bestimmt der Beschluß vom 21. April 1970 in Artikel 6, daß die betreffenden Gemeinschaftsmittel von den Mitgliedstaaten „gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben [werden], die gegebenenfalls zu diesem Zweck zu ändern sind", und daß die Mitgliedstaaten diese Mittel der Kommission zur Verfügung stellen.

16/17 Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die Aufgabe der Rechtsverfolgung zugunsten der Abschöpfungs- und Erstattungssysteme weiterhin den Mitgliedstaaten verbleibt und diese auch fortan zu diesem Zweck gegenüber den Rechtsunterworfenen auftreten. Sonach ist die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden als Parteien in Rechtsstreitigkeiten über die Nachzahlung hinterzogener Gemeinschaftseinnahmen oder die Rückerstattung zu Unrecht gewährter Beträge durch die Gewährung eigener Mittel an die Gemeinschaft nicht beeinträchtigt worden.

18/19 Teil b der Frage ist damit gegenstandslos, weil er nur für den Fall gestellt ist, daß Teil a bejaht wird. Desgleichen ist damit die erste Frage gegenstandslos, weil die Verneinung der zweiten Frage notwendigerweise eine entsprechende Antwort auf die erste nach sich zieht.

Kosten

20 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Regierung der Französischen Republik, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hof van Beroep in Brüssel gemäß dessen Urteilen vom 5. März 1971 und 28. Februar 1973 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden als Parteien in Rechtsstreitigkeiten über die Nachzahlung hinterzogener Gemeinschaftseinnahmen oder die Rückerstattung zu Unrecht gewährter Beträge ist durch die Gewährung eigener Mittel an die Gemeinschaft nicht beeinträchtigt worden.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. April 1974.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 2. APRIL 1974

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In den drei Strafsachen, in denen Ihnen das Berufungsgericht Brüssel in seinen Vorlagebeschlüssen im Grunde nur eine entscheidende Rechtsfrage unterbreitet hat und die daher mit Recht verbunden wurden, kann ich mich bei der Schilderung des Sachverhalts kurz fassen.