In der Rechtssache 18/76

REGIERUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, vertreten durch Rechtsanwalt Konrad Redeker als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, 20-22, Avenue de l'Arsenal, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf und Herrn G. zur Hausen, Mitglied des Juristischen Dienstes, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der Entscheidungen der Kommission vom 2. Dezember 1975 (Nr. 76/141 und Nr. 76/147) über die von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Rechnungsabschlüsse für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für die Haushaltsjahre 1971 und 1972 finanzierten Ausgaben (ABl. L 27 vom 2. Februar 1976, S. 3 und 15), soweit die Kommission die Beträge von 26 094 195,99 DM für das Haushaltsjahr 1971 und von 13 325 660,12 DM für das Haushaltsjahr 1972 nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe und G. Bosco,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Einleitung und Verfahren

A — Die Kommission hat es mit den angefochtenen Entscheidungen, die auf Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94 vom 28. April 1970, S. 13) in Verbindung mit Artikel 8 der Verordnung Nr. 1723/72 vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, (ABl. L 186 vom 16. August 1972, S. 1) beruhen, abgelehnt, zu Lasten des EAGFL, Abteilung Garantie, Ausgaben anzuerkennen, die der Klägerin bei der Vornahme von Rechtshandlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik entstanden sind und die sich auf

28 747 840,47 DM für das Haushaltsjahr 1971 und

16 556 544,12 DM für das Haushaltsjahr 1972

belaufen.

Diese Entscheidungen wurden damit begründet, daß die genannten Ausgaben nicht genehmigt beziehungsweise von der Klägerin nicht nach den im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation der Agrarmärkte geltenden Bestimmungen getätigt worden seien.

Die Klägerin macht mit der Klage geltend, die Entscheidungen der Kommission seien fehlerhaft und insoweit aufzuheben, als die Kommission die Finanzierung der Ausgaben in Höhe von

26 094 195,99 DM für das Haushaltsjahr 1971 und

13 325 660,12 DM für das Haushaltsjahr 1972

abgelehnt hat.

B — Die Klage ist am 16. Februar 1976 eingereicht worden. Im September 1976 ist das schriftliche Verfahren ausgesetzt worden, um den Parteien die Möglichkeit zu geben, sich zu vergleichen. Da die Vergleichsverhandlungen ergebnislos waren, ist das schriftliche Verfahren im August 1977 wieder eröffnet worden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

C — Die umstrittenen Beträge entfallen auf bestimmte Posten, die verschiedene, unter Punkt IV erwähnte „Fälle" betreffen.

II — Anträge der Parteien

A — Die *Klägerin* beantragt,

— die Entscheidungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 2. Dezember 1975 Nr. 75/33036 und Nr. 75/33038 — betreffend die Rechnungsabschlüsse des EAGFL, Abteilung Garantie, für die Haushalts-

jahre 1971 und 1972 insoweit aufzuheben, als darin von der Bundesrepublik Deutschland vorgenommene Ausgaben

a) für das Haushaltsjahr 1971 in Höhe eines Teilbetrages von 26 094 195,99 DM und

b) für das Haushaltsjahr 1972 in Höhe eines Teilbetrages von 13 325 660,12 DM

nicht als zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft, Abteilung Garantie, gehend anerkannt worden sind,

— die Kosten des Rechtsstreits der Kommission aufzuerlegen.

B — Die *Kommission* beantragt,

— die Klage abzuweisen,

— die Kosten des Rechtsstreits der Klägerin aufzuerlegen.

III — Die für die Finanzierung der Interventionsmaßnahmen geltenden Grundsätze

A — *Die maßgeblichen Vorschriften*

1. a) Die *Verordnung Nr. 729/70* des Rates ist die Grundverordnung für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik. Sie bestimmt unter anderem folgendes:

Artikel 1

(1) Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft — nachstehend „Fonds" genannt — ist ein Teil des Haushalts der Gemeinschaften.

Er umfaßt zwei Abteilungen:

— die Abteilung Garantie,

— die Abteilung Ausrichtung.

(2) Die Abteilung Garantie finanziert

a) die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern,

b) die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte.

...

Artikel 3

(1) Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b werden die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.

...

Artikel 4

(1) Die Mitgliedstaaten bezeichnen die Dienststellen und Einrichtungen, die sie dazu ermächtigen, mit Beginn der Anwendung dieser Verordnung die Zahlungen zur Begleichung der in den Artikeln 2 und 3 vorgesehenen Ausgaben vorzunehmen. Sie übermitteln der Kommission nach Inkrafttreten dieser Verordnung so bald wie möglich nachstehende Angaben über diese Dienststellen und Einrichtungen:

— Bezeichnung und gegebenenfalls Satzung,

— verwaltungs- und buchungstechnische Bedingungen, unter denen die Zahlungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.

Sie unterrichten die Kommission umgehend von jeder Änderung.

(2) Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten die erforderlichen Mittel zur Verfügung, damit die bezeichneten Dienststellen und Einrichtungen die in Absatz 1 genannten Zahlungen gemäß den Gemeinschaftsvorschriften und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vornehmen können.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß diese Mittel ohne Verzögerung ausschließlich für die vorgesehenen Zwecke verwendet werden.

...

Artikel 5

(1) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission in regelmäßigen Zeitabständen die nachstehenden Unterlagen, welche die in Artikel 4 genannten Dienststellen und Einrichtungen betreffen und sich auf die von der Abteilung Garantie finanzierten Maßnahmen beziehen:

a) Aufstellungen über den Kassenbestand und Voranschläge für den Finanzbedarf,

b) Jahresrechnungen mit den für ihren Abschluß erforderlichen Belegen.

(2) Nach Anhörung des in Artikel 11 genannten Fondsausschusses

a) entscheidet die Kommission

— zu Beginn des Jahres auf der Grundlage der in Absatz 1 Buchstabe a) genannten Unterlagen über einen Vorschuß für die Dienststellen und Einrichtungen bis zu einem Drittel der im Haushaltsplan eingesetzten Mittel:

— im Laufe des Jahres über zusätzliche Zahlungen zur Deckung der von einer Dienststelle oder einer Einrichtung zu tragenden Ausgaben;

b) schließt die Kommission vor Ende des darauffolgenden Jahres die Rechnungen der Dienststellen und Einrichtungen auf der Grundlage der in Artikel 1 Buchstabe b) genannten Unterlagen ab.

(3) Die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel werden nach dem Verfahren des Artikels 13 erlassen.

Artikel 8

(1) Die Mitgliedstaaten treffen gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um

— sich zu vergewissern, daß die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind,

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen, insbesondere den Stand der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, mit.

(2) Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; diese gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

Die wiedereingezogenen Beträge fließen den Dienststellen oder Einrichtungen zu, die ausgezahlt hatten; diese ziehen die Beträge von den Ausgaben ab, die durch den Fonds finanziert werden.

(3) Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die Grundregeln für die Anwendung dieses Artikels.

Artikel 8 (französische Fassung)

...

(2) A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organisme des États membres.

...

Artikel 8 (niederländische Fassung)

...

(2) Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

...

Artikel 13

(1) Wird auf das in diesem Artikel festgelegte Verfahren Bezug genommen, so befaßt der Vorsitzende entweder von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats den Fondsausschuß.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Fondsausschuß nimmt zu diesen Maßnahmen innerhalb einer Frist Stellung, die der Vorsitzende entsprechend der Dringlichkeit der zu prüfenden Fragen bestimmen kann. Die Stellungnahme kommt mit einer Mehrheit von zwölf Stimmen zustande.

(3) Die Kommission erläßt Maßnahmen, die sofort anwendbar sind. Entsprechen jedoch diese Maßnahmen nicht der Stellungnahme des Fondsausschusses, so werden sie dem Rat von der Kommission sofort mitgeteilt; in diesem Fall kann die Kommission die Anwendung der von ihr beschlossenen Maßnahmen bis zur Dauer von höchstens einem Monat nach dieser Mitteilung aussetzen.

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit binnen einer Frist von einem Monat anders entscheiden.

Anders als das mit der *Verordnung Nr. 17/64* des Rates vom 5. Februar 1964 über die Bedingungen für die Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (ABl. vom 27. Februar 1964, S. 586) eingeführte vorläufige System sieht die Verordnung Nr. 729/70 den Grundsatz der unmittelbaren Finanzierung der genannten Maßnahmen durch die Gemeinschaft vor. Jene Verordnung sah vor, daß die fraglichen Maßnahmen zunächst von den Mitgliedstaaten finanziert und dann vom EAGFL erstattet wurden *(Artikel 9)*. Die Kommission erließ ihre Entscheidung betreffend die Kostenübernahme durch den EAGFL nach Stellungnahme des Fondsausschusses *(Artikel 10)*.

In dem von der Kommission dem Rat am 16. Juli 1969 vorgelegten *Vorschlag* einer Verordnung über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. C 123 vom 19. September 1969, S. 27) hatte die dem Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 entsprechende Bestimmung (nämlich Artikel 8 Absatz 3 des Vorschlags) folgenden Wortlaut:

Artikel 8 (französische Fassung)

...

(3) Les conséquences financières des opérations irrégulières ou frauduleuses sont supportées par la Communauté, sauf négligences imputables aux administrations des États membres ou à leurs organismes.

...

Artikel 8 (deutsche Fassung)

...

(3) Die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder betrügerischen Handlungen werden von der Gemeinschaft getragen, sofern nicht Fahrlässigkeit vorliegt, die den Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder den von diesen beauftragten Stellen anzulasten ist.

...

Artikel 8 (niederländische Fassung)

...

(3) De Gemeenschap draagt de financiële gevolgen van de onregelmatige verrichtingen of fraudes, behalve in geval van nalatigheid van de overheidsdiensten van de Lid-Staten of van hun organen.

...

Die drittletzte Begründungserwägung zum Verordnungsvorschlag hatte folgenden Wortlaut:

...

Es läßt sich jedoch nicht ausschließen, daß Unregelmäßigkeiten oder betrügerische Handlungen erst nach der Intervention der Zahlstellen aufgedeckt werden oder daß nicht alle ausgezahlten Beträge wieder beigebracht werden können. Es empfiehlt sich daher, das Problem der finanziellen Haftung für derartige Verluste zu regeln. Die Lösung, die mit dem Grundsatz der gemeinschaftlichen Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik am ehesten zu vereinbaren ist und am besten den Schwierigkeiten Rechnung trägt, die Ursachen derartiger Handlungen in einem einzigen Mitgliedstaat zu lokalisieren, besteht darin, daß diese Verluste letztlich von der Gemeinschaft getragen werden, es sei denn, daß den Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder ihren Dienststellen Fahrlässigkeit anzulasten ist.

...

1. b) *Artikel 8 der Verordnung Nr. 1723/72* der Kommission bestimmt folgendes:

Die Entscheidung über den Rechnungsabschluß gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 umfaßt:

a) die Feststellung der Höhe der in jedem Mitgliedstaat im Laufe des betreffenden Jahres vorgenommenen Ausgaben, die als zu Lasten der EAGFL, Abteilung Garantie, gehend anerkannt werden;

b) die Feststellung des Betrages der Finanzmittel, der in jedem Mitgliedstaat an dem betreffenden Jahresende noch zur Verfügung steht; dieser Betrag ergibt sich aus der Differenz zwischen allen zu Jahresbeginn verfügbaren oder im Laufe des Jahres als Vorschuß gezahlten Finanzmitteln der Gemeinschaft und dem in Absatz a) genannten Betrag.

1. c) Die in Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 729/70 genannten allgemeinen Grundregeln finden sich in der *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 vom 10. Februar 1972, S. 1) unter anderem folgende Bestimmungen enthält:

Artikel 2

(1) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission binnen drei Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung folgendes mit:

— die Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Durchführung der Maßnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70;

— das Verzeichnis der mit der Durchführung dieser Maßnahmen betrauten Diensstellen und Einrichtungen sowie die wichtigsten Bestimmungen über Funktion und Arbeitsweise dieser Dienststellen und Einrichtungen und über die Verfahren, die diese anzuwenden haben.

...

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission in dem auf das Ende jedes Vierteljahres folgenden Monat eine Aufstellung über die Unregelmäßigkeiten, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gewesen sind.

...

Artikel 4

Jeder Mitgliedstaat teilt den anderen in Betracht kommenden Mitgliedstaaten und der Kommission unverzüglich die

Unregelmäßigkeiten, bei denen sehr schnelle Auswirkungen außerhalb seines Hoheitsgebiets zu befürchten sind, sowie diejenigen mit, die die Anwendung einer neuen betrügerischen Praxis erkennen lassen.

Artikel 5

(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Kommission in dem auf das Ende jedes Vierteljahres folgenden Monat von den zur Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge eingeleiteten Gerichts- und Verwaltungsverfahren in Kenntnis. Sie erteilen ihr alle zweckdienlichen Auskünfte.

(2) Die Kommission wird in der gleichen Zeitfolge vom Fortgang der in Absatz 1 genannten Verfahren sowie von der Höhe der erfolgten oder erwarteten Wiedereinziehungen und gegebenenfalls von den Gründen für die Einstellung der Verfahren unterrichtet.

(3) Außerdem wird die Kommission, soweit irgend möglich, bevor eine Entscheidung getroffen wird, eingehend darüber unterrichtet, weshalb die geschuldeten Beträge ganz oder teilweise nicht wieder eingezogen werden.

(4) Werden die Verfahren durch einen Gerichts- oder Verwaltungsbeschluß abgeschlossen, so teilen die Mitgliedstaaten der Kommission diesen Beschluß oder die Hauptpunkte dieses Beschlusses mit.

Artikel 6

(1) Ist die Kommission der Meinung, daß in einem Mitgliedstaat oder in mehreren Mitgliedstaaten Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse vorgekommen sind, so setzt sie den betreffenden Mitgliedstaat oder die betreffenden Mitgliedstaaten davon in Kenntnis; dieser oder diese leiten auf der Ebene der Verwaltung eine Untersuchung ein, an der Bedienstete der Kommission teilnehmen können.

Die betreffenden Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission den Bericht und die Untersuchungsergebnisse. Nimmt die Kommission an der Untersuchung nicht teil, so wird sie von den betreffenden Mitgliedstaaten über den Verlauf der Untersuchung in den in Artikel 5 genannten Vierteljahresberichten unterrichtet.

...

(3) Ergibt die Untersuchung, daß Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse vorliegen, oder erkennen die betreffenden Mitgliedstaaten im Anschluß an das Verfahren des Absatzes 2 an, daß Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse vorliegen, so sind sie gehalten, baldmöglichst ein Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren im Hinblick auf die förmliche Feststellung der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse einzuleiten. Sie unterrichten die Kommission gemäß den Artikeln 3, 4 und 5 über den Verlauf des Verfahrens.

Artikel 14 des von der Kommission dem Rat am 16. Oktober 1970 vorgelegten *Vorschlags* einer Verordnung des Rates betreffend die Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems (ABl. C 130 vom 27. Oktober 1970, S. 7) hatte folgenden Wortlaut:

Artikel 14

(1) Vor der endgültigen Übernahme der sich aus Unregelmäßigkeiten und Versäumnissen ergebenden finanziellen Folgen durch die Gemeinschaft prüft die Kommission, ob die Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

(2) Gelangt die Kommission nach dieser Prüfung zu der Auffassung, daß sich aus Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen, die den Verwaltungen oder Einrichtungen eines Mitgliedstaats anzula-

sten sind, ein finanzieller Verlust für die Gemeinschaft ergibt, so bestimmt sie diesen Verlust und teilt ihn dem betreffenden Mitgliedstaat mit. Sie ersucht ihn, innerhalb eines Monats dazu Stellung zu nehmen.

(3) Nach Prüfung der ihr innerhalb der in Absatz 2 genannten Frist von dem betreffenden Mitgliedstaat gegebenenfalls übermittelten Bemerkungen setzt die Kommission durch einen Beschluß den Betrag fest, den der Mitgliedstaat den Gemeinschaften infolge der festgestellten unregelmäßigen Handlung oder Unterlassung schuldet, sofern die zu Unrecht gezahlten Beträge nicht inzwischen nachweislich wiedereingezogen wurden. Der durch diesen Beschluß festzusetzende Betrag wird unter Berücksichtigung der Bemerkungen des betreffenden Mitgliedstaats errechnet.

(4) Der betroffene Mitgliedstaat ist verpflichtet, den Gemeinschaften den geschuldeten Betrag innerhalb eines Monats nach dem Tag der Notifizierung des Beschlusses zu überweisen.

Der Rat und die Kommission haben bei der Verabschiedung der Verordnung Nr. 283/72 folgende Erklärung abgegeben (Dokument R/151/72 vom 4. Februar 1972):

Zu Artikel 1

a) Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, daß er die finanziellen Folgen der seinen Behörden oder Einrichtungen anzulastenden Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse endgültig tragen muß, so setzt er die Kommission davon in Kenntnis und teilt ihr dabei die Höhe des Betrages mit, den er übernimmt.

b) Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, daß die Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse seinen Behörden oder Einrichtungen im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 nicht anzulasten sind und die Gemeinschaft die sich daraus ergebenden finanziellen Folgen tragen muß, so übermittelt er der Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme.

Ist die Kommission — insbesondere in Anbetracht der Angaben gemäß den Artikeln 5 und 5 a — der Auffassung, daß die finanziellen Folgen dieser Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse nicht von der Gemeinschaft getragen werden müssen, so setzt sie sich mit dem betreffenden Mitgliedstaat in Verbindung und erörtert diese Frage sodann im Ausschuß des EAGFL.

c) Die Kommission berichtet dem Rat unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen, wie die unter Buchstabe b fallenden, nicht geregelten Fälle ihres Erachtens am besten geregelt werden können; dem Bericht sind gegebenenfalls Vorschläge für vom Rat zu erlassende Lösungen zur Regelung solcher Divergenzen beizufügen.

Zu Artikel 3

Unter Unregelmäßigkeiten im Sinne dieser Verordnung ist jeder vorsätzliche oder nicht vorsätzliche Verstoß gegen eine Rechtsvorschrift zu verstehen.

B — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Die Ausführungen der *Klägerin* zu den Grundsätzen der Finanzierung der Interventionsmaßnahmen beziehen sich im wesentlichen auf den Fall Nr. 10 und hilfsweise auf die anderen unter Punkt IV dargelegten Fälle.

1. a) Die Kommission habe Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 (kurz: „Artikel 8 Absatz 2") nicht beachtet. Im Rahmen dieser Vorschrift hätte sie unabhängig von der Frage, ob im Einzelfall die Ausgabe zutreffend nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen worden seien, prüfen müssen, ob die finanziellen Folgen von der Gemeinschaft getragen werden müßten.

1. b) Artikel 8 Absatz 2 sehe vor, daß, wenn eine Wiedereinziehung nicht mehr möglich sei, die Gemeinschaft die Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäum-

nisse trage, sofern die Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse nicht den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten seien. Im letzteren Fall seien die verausgabten Mittel vom Mitgliedstaat selbst zu tragen. Dieser Grundsatz gelange unabhängig davon zur Anwendung, ob die Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse auf Rechtsverstößen Dritter (Einzelpersonen) oder fehlerhaftem Verwaltungshandeln beruhten. Auch die Kommission habe diese Meinung in einem Arbeitsdokument vom 2. Dezember 1974 (VI/157/74) geteilt. Zwar bezeichne sie darin „administrative Irrtümer und Versäumnisse" als Unregelmäßigkeiten im weiteren Sinne, erkenne aber dadurch mittelbar an, daß Verstöße gegen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft aufgrund von fehlerhaftem Verwaltungshandeln in das Anlastungsverfahren einzuführen seien. Erst in ihrem Arbeitsdokument (VI/192/75) vom 16. Oktober 1975 über Verfahren, Inhalt und Folgen des Rechnungsabschlusses habe die Kommission die Ansicht vertreten, daß der Anwendungsbereich des Artikels 8 Absatz 2 nur auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse einzelner, außerhalb der Verwaltung stehender Personen beschränkt sei.

Diese Auslegung der Kommission werde jedoch weder dem Wortlaut noch der Zielrichtung des Artikels 8 Absatz 2 gerecht. Da die Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsvorschriften nicht nur im eigenen Interesse sondern auch im Interesse der Gemeinschaften anwendeten, erscheine es gerechtfertigt, die sich bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts ergebenden Risiken zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten angemessen zu verteilen. Dies sei jedoch nur möglich, wenn man den Anwendungsbereich des Artikels 8 Absatz 2 nicht nur auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse Dritter beschränke. Die mit der Anwendung des unmittelbar geltenden Gemeinschaftsrechts verbundenen Schwierigkeiten seien gleichfalls zu berücksichtigen. Oft müsse kurzfristig entschieden werden, ohne daß eine verbindliche Äußerung der Kommission zu erlangen sei. Dabei seien gutgläubige Fehlinterpretationen nicht auszuschließen. Die Auffassung der Kommission würde im Ergebnis dazu führen, daß sie im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens allein darüber zu entscheiden hätte, ob ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht vorliegt. Bei der Anhörung im Fondsausschuß hätten mehrere Regierungen insbesondere hervorgehoben, daß es als nicht tragbar anzusehen sei, daß die Kommission endgültig darüber bestimmen wolle, welche Ausgaben zu Lasten der Mitgliedstaaten gingen, ohne daß für diese die Möglichkeit einer echten Mitwirkung gegeben sei (nur Anhörung). Weiterhin sei auf die schwerwiegenden Auswirkungen für die Mitgliedstaaten hingewiesen worden, die mit einer Nichtanerkennung von Ausgaben verbunden seien, weil sie vor ihren Parlamenten um entsprechende Mittel nachsuchen und deren Verwendung vor den Rechnungshöfen rechtfertigen müßten.

1. c) Bei dem Rechnungsabschlußverfahren und der Anlastung handele es sich um zwei verschiedene Fragen, die, wie ihre Regelung zeige, grundsätzlich nach unterschiedlichen Gesichtspunkten zu prüfen seien. Gleichwohl bestehe zwischen beiden Verfahren insofern ein Zusammenhang, als der Rechnungsabschluß nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 solange nicht vorgenommen werden könne, wie noch ein Anlastungsverfahren durchzuführen sei. Indem die Kommission ihre Entscheidung ohne die hier erforderliche Prüfung der Anlastung beziehungsweise ohne einen entsprechenden Vorbehalt getroffen habe, habe sie fehlerhaft gehandelt. Ihre Entscheidungen seien deshalb aufzuheben.

1. d) Der Umstand, daß die Kommission es unterlassen habe, die Anlastung nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung zu prüfen, lasse sich auch nicht damit rechtfertigen, daß ein Anlastungsverfahren noch nicht durchführbar wäre. Wenn auch die in Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen für die Handhabung des Anlastungsverfahrens noch immer nicht erlassen worden seien, so sei doch eine Durchführung des Verfahrens im Wege der Auslegung von Artikel 8 Absatz 2 sowie der bei der Verabschiedung der Verordnung Nr. 283/72 von Rat und Kommission gegebenen Erklärung möglich (Dokument R/151/72). Weil eine Einigung nicht habe erzielt werden können, das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 283/72 aber nicht weiter habe aufgehalten werden sollen, sei diese Erklärung verabschiedet worden, um wenigstens eine vorläufige allgemeine Regelung des Anlastungsverfahrens zu treffen.

Als Versäumnis sei nach einer Protokollerklärung der deutschen Delegation bei der Behandlung des Entwurfs der Verordnung Nr. 283/72, der weder die Kommission noch eine andere Delegation widersprochen habe, jede fehlerhafte Maßnahme der Verwaltung eines Mitgliedstaats anzusehen. Diese Begriffsbestimmung müsse auch für Versäumnisse im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 gelten.

Der Wortlaut von Artikel 8 Absatz 2 gebe hinreichend Aufschluß für die Frage, aufgrund welcher Kriterien die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen einem Mitgliedstaat angelastet werden könnten. Wenn hiernach zwischen Unregelmäßigkeiten und Versäumnissen, die dem Mitgliedstaat anzulasten seien und solchen, die dem Mitgliedstaat nicht anzulasten seien, unterschieden werde, könne davon ausgegangen werden, daß für eine Anlastung ein vorwerfbares Verhalten im Verantwortungsbereich einer Verwaltung vorliegen müsse. Dabei verstehe sich, daß nicht bereits jedes nur objektiv fehlerhafte Verhalten zu einer Anlastung auf Seiten des betreffenden Mitgliedstaats führen könne. Eine derartige Verteilung der finanziellen Risiken erweise sich vor allem auch im Interesse einer reibungslosen Durchführung der sich im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ergebenden Ausgaben sowie eines möglichst störungsfreien Verhältnisses zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten als unerläßlich.

Zur verfahrensmäßigen Handhabung des Anlastungsverfahrens hätten der Rat und die Kommission mit der vorerwähnten Protokollerklärung eine vorläufige Regelung getroffen. Den dort erwähnten Bericht habe die Kommission vorliegend dem Rat nicht erstattet. Auch habe eine Anhörung zur Anlastung im EAGFL-Ausschuß nicht stattgefunden.

1. e) Die Entscheidungen der Kommission seien fehlerhaft, weil sie ohne vorherige Prüfung der Anlastung ergangen seien beziehungsweise die Entscheidung zum Rechnungsabschluß unter dem Vorbehalt der Prüfung der Anlastung hätte ergehen müssen. Wäre das Anlastungsverfahren durchgeführt worden, hätte dies zu einer Übernahme der in Frage stehenden Ausgaben durch die Gemeinschaft führen müssen, da auf deutscher Seite im Verantwortungsbereich der zuständigen Verwaltungen kein vorwerfbares Verhalten vorgelegen habe.

2. Die *Kommission* weist, bevor sie ihren Standpunkt zu den Grundsatzfragen erläutert, darauf hin, daß sie ihn zusammenfassend bereits in dem Arbeitsdokument vom 16. Oktober 1975 (VI/192/75) dargelegt habe, auf dem ihre Entscheidungen vom 2. Dezember 1975 (vorstehend 1. b) beruhten.

2. a) Der Rechnungsabschluß habe zum Inhalt die rechtsverbindliche Entscheidung darüber, welche Ausgaben der Mitgliedstaaten im Laufe eines bestimmten Haushaltsjahres endgültig von der Gemeinschaft zu tragen seien. Der Rechnungsabschluß stelle also keinen einfachen internen buchungsmäßigen Vorgang dar, für den es einer Entscheidung in Form eines formellen Rechtsakts offensichtlich nicht bedürfe; dies mache Artikel 8 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1723/72 deutlich. Eine solche Anerkennung der Ausgaben sei erforderlich, da sich die Gemeinschaftsfinanzierung auf solche Maßnahmen beschränke, die im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen würden. Die Verordnung Nr. 729/70 präzisiere dies in Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1. Diese Klarstellung rechtfertige gerade die Einführung der vorgenannten Artikel, die ansonsten nur den Inhalt von Artikel 1 Absatz 2 wiederholten.

Die der Kommission zugewiesene Kompetenz entspreche ganz dem in Artikel 108 Absatz 3 und 110 der Haushaltsordnung vom 25. April 1973 (ABl. L 116 vom 1. Mai 1973, S. 1) vorgesehenen Verfahren.

Der Rechnungsabschluß weise bezüglich seiner Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten keinen grundsätzlichen Unterschied zu der Entscheidung über die Beteiligung des Fonds auf, welche die Kommission nach Anhörung des Fondsausschusses unter der alten Finanzierungsregelung nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 17/64 zu treffen hatte.

In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, daß das Verfahren über den Rechnungsabschluß den Mitgliedstaaten ein sehr weitgehendes Mitspracherecht einräume. Wie die Kommission es gestaltet habe, umfasse dieses Verfahren eine bilaterale und eine multilateriale Phase, wobei die letztere in Anhörung des Fondsausschusses über die geplanten Rechnungsabschlüsse bestehe. Hierzu verweist sie auf das bereits erwähnte Arbeitsdokument (VI/192/75 vom 16. Oktober 1975). Der Rechtsschutz gegen die im Rechnungsabschlußverfahren ergangenen Entscheidungen werde durch Artikel 173 EWG-Vertrag gewährleistet.

2. b) Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 betreffe nur „Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse" einzelner (dritter) Personen. Dies ergebe sich aus der systematischen Stellung dieser Vorschrift innerhalb der Verordnung in Verbindung mit der Verordnung Nr. 283/72, ihrer Entstehungsgeschichte und dem mit ihr verfolgten Zweck. Die Kommission verweist hierzu auf den ersten Absatz des fraglichen Artikels sowie auf Artikel 8 und die drittletzte Begründungserwägung des Vorschlags zur Verordnung Nr. 729/70, den die Kommission dem Rat am 16. Juli 1969 vorgelegt hat. Die Verordnung Nr. 283/72 lasse den gegen einzelne gerichteten Charakter ebenfalls erkennen. Das ergebe sich insbesondere aus den Begründungserwägungen zu dieser Verordnung, wo von einem „schärferen Vorgehen der Gemeinschaft gegen die Unregelmäßigkeiten" und von „betrügerischen Praktiken" die Rede sei, wie auch aus den Artikeln 3 und 6 Absatz 3. Die Vorstellung, ein Verfahren gegen die rechtsirrtümlich oder nachlässig handelnde Verwaltung einzuleiten, wäre nachgerade paradox. Ein Verfahren dieser Art könne allerdings sehr wohl gegen öffentliche Bedienstete eines Mitgliedstaats eingeleitet werden.

Zwar habe die deutsche Delegation bei der Behandlung des Vorschlags zur Verordnung Nr. 283/72 im Ausschuß der Ständigen Vertreter eine Erklärung abgegeben, nach der „jede fehlerhafte Maßnahme der Verwaltung eines Mitgliedstaats als Unregelmäßigkeit im Sinne der vorliegenden Verordnung" angesehen werden solle. Diese Erklärung sei dann

aber nicht in das Ratsprotokoll aufgenommen worden.

Zur Definition des Begriffs „Unregelmäßigkeit" verweist die Kommission auf die gemeinsame Erklärung von Rat und Kommission bei Annahme der Verordnung Nr. 283/72.

Die Kommission habe das Arbeitspapier vom 2. Dezember 1974 (Dokument VI/157/74, Punkt 1.b), auf das sich die Klägerin beziehe, nie gebilligt. Im übrigen hätten die Dienststellen der Kommission bei der Erörterung dieses Papiers den darin vertretenen Standpunkt nicht beibehalten.

Trete ein finanzieller Verlust ein, der ausschließlich im Fehlverhalten eines Mitgliedstaats begründet liege, so erscheine es nur logisch, wenn ihn auch das finanzielle Risiko seiner Handlungen treffe. Sei für den finanziellen Verlust jedoch das Verhalten eines Dritten ursächlich, so liege ein Einbruch in den Verantwortungsspielraum des Mitgliedstaats vor, der seine Freistellung von dem ihn treffenden finanziellen Risiko sinnvoll erscheinen lasse. Dazu komme als weiterer Grund, daß sich Unrechtshandlungen häufig über die Territorien mehrerer Mitgliedstaaten erstreckten, so daß sich der Unrechtstatbestand nicht lokalisieren lasse. Diese Überlegungen kämen in der drittletzten Begründungserwägung des vorerwähnten Vorschlags der Verordnung Nr. 729/70 zum Ausdruck. In dem Vorschlag sei der Wortlaut von Artikel 8 Absatz 2 im übrigen diesbezüglich genauer (Artikel 8 Absatz 3 des Vorschlags).

Der deutsche Text von Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 sei insbesondere durch die Einführung des Begriffs „Versäumnis" problematisch geworden, der im französischen Text und in den anderen sprachlichen Fassungen mit „négligence", also wohl eher mit dem Begriff der „Fahrlässigkeit" wiedergegeben werde. Betrachte man den deutschen Text isoliert, so könne man rein von der Sprache her dazu verführt werden, in dem „Versäumnis" eine pflichtwidrige Unterlassung des Mitgliedstaats zu sehen. Bei dieser Auslegung werde aber nachgerade unverständlich, daß der Text zwischen anlastbaren und nicht anlastbaren Versäumnissen unterscheide. Eine pflichtwidrige Unterlassung indiziere gerade Fahrlässigkeit, d. h. das einzig sinnvolle Kriterium für die Anlastbarkeit.

Betrachte man den niederländischen Wortlaut, der dem französischen entspreche, so sei zunächst festzustellen, daß der Begriff „nalatigheid" auch das Verhalten Dritter erfassen könne. Allerdings mache diese Auslegung den Begriff der „négligence" überflüssig, die von demjenigen der „irrégularité" miterfaßt werde. Wolle man aber unter „négligence" ein fahrlässiges Verhalten der Verwaltung verstehen, so stoße man auf die gleichen logischen Bedenken wie beim deutschen Text, und zwar in noch verstärkterem Maße. Es müßte nämlich geprüft werden, ob das fahrlässige Verhalten der Verwaltung auf ein fahrlässiges Verhalten derselben Verwaltung zurückzuführen und mithin ihr anlastbar wäre — ein offensichtlicher Widersinn.

Nach Ansicht der Kommission kann dieser Widersinn nur vermieden werden, wenn bei der Auslegung auf den ursprünglichen Text des Kommissionsvorschlags zurückgegriffen und der Begriff „nalatigheid" oder „négligence" im ersten Satzteil von Artikel 8 Absatz 2 als verwirrendes Einschiebsel zunächst beiseite gelassen werde. Bei dieser Auslegung dränge sich auch von der Sprachlogik her und ohne Verkrampfung die von der Kommission vertretene Textdeutung

auf: Die finanziellen Folgen betrügerischer Handlungen oder anderer von Dritten begangener Unregelmäßigkeiten seien von der Gemeinschaft zu tragen, soweit dieselben nicht auf eine fahrlässige Handlungsweise der Mitgliedstaaten zurückzuführen seien.

Da der Begriff des „Versäumnisses" ohne jegliche Erklärung in einem Arbeitsdokument des Rates vom 14. Januar 1970 (Dokument R/61/70) erscheine und sich nichts Schriftliches darüber finde, daß diese Änderung diskutiert worden sei, könne ihr nicht die Bedeutung einer substantiellen Änderung des Kommissionsvorschlags beigelegt werden. Es wäre erstaunlich, wenn man an den in der Verordnung Nr. 17/64 enthaltenen Grundsatz betreffend die Kompetenz der Kommission, über die Beteiligung des Fonds an den Ausgaben der Mitgliedstaaten zu entscheiden, hätte rühren wollen, ohne daß dies die vorbereitenden Arbeiten ausdrücklich angesprochen oder bestätigt hätten.

Die folgenden, hilfsweise vorgetragenen Ausführungen zur Anlastung und zum Anlastungsverfahren seien insbesondere dann von Bedeutung, wenn die grundsätzliche Ansicht der Klägerin zur Auslegung von Artikel 8 Absatz 2 richtig sein sollte.

Hinsichtlich der materiellen „Anlastungskriterien" sei die Kommission im Ansatzpunkt mit der von der Klägerin vertretenen Auffassung einverstanden. Der Grundsatz der finanziellen Folgentragung durch die Gemeinschaft im Rahmen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Artikels 8 Absatz 2 solle nur dann durchbrochen werden, wenn „die Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse ... den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind".

Artikel 8 Absatz 2 sage nichts darüber aus, unter welchen Bedingungen und wann diese Anlastung erfolgen solle — dies im Gegensatz zu der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung, die deutlich mache, daß auf seiten der Mitgliedstaaten Fahrlässigkeit vorliegen müsse. Auch ohne diese ausdrückliche Präzisierung dürfe die existierende Vorschrift im Sinne des Vorschlags ausgelegt werden. Dies führe im wesentlichen zum gleichen Ergebnis wie beispielsweise die Formulierung, daß für eine Anlastung ein „vorwerfbares Verhalten" im Verantwortungsbereich einer Verwaltung vorliegen müsse.

Da die in Artikel 8 Absatz 3 vorgesehenen Grundregeln bisher nicht erlassen worden seien, müsse die Definition des Begriffs „vorwerfbares Verhalten" im Wege der auslegenden Rechtsanwendung gefunden werden. Die Definition des Begriffs dürfe keinesfalls auf die subjektive Seite des ausführenden Beamten abstellen.

Müßten sich einem Betrachter a priori begründete Zweifel an der Richtigkeit einer bestimmten Rechtsauslegung stellen, so müsse von der staatlichen Verwaltung verlangt werden, diese Zweifel zu klären, etwa durch Rückfragen bei der Kommission. Tue sie dies nicht, so gehe sie ein Risiko ein und müsse sich eine eventuelle Fehlinterpretation vorwerfen lassen, die auch haushaltsmäßig zu ihren Lasten gehe.

Eine solche Konzeption sei im Interesse der konkreten Durchführung des Gemeinschaftsrechts erforderlich, wolle man vermeiden, daß die staatlichen Verwaltungen sozusagen eine Prämie für eine leichtfertige Handhabung des Gemeinschaftsrechts erhielten.

2. c) Nach Ansicht der Kommission gibt es kein Anlastungsverfahren im Rechtssinne. Da der Rat sich nicht über

das Verfahren habe einig werden können, das die Kommission in Artikel 14 ihres Vorschlags für die Verordnung Nr. 283/72 vorgesehen hatte, kämen die allgemeinen Regeln gemäß der Verordnung Nr. 729/70 zum Zuge, also die für den Rechnungsabschluß vorgesehenen Bestimmungen.

Die Existenz der bei der Annahme der Verordnung Nr. 283/70 abgegebenen gemeinsamen Erklärung des Rates und der Kommission ändere an diesem rechtlichen Befund nichts. Durch die Mißachtung der in diesem Protokoll vorgesehenen verfahrensmäßigen Regeln habe die Kommission allenfalls gegen eine Art „gentlemen agreement" verstoßen, wofür sie die politische Verantwortung tragen müsse. Die Befugnisse der Kommission sollten durch das in dieser Erklärung vorgesehene Verfahren nicht angetastet werden. Eine Entscheidungskompetenz des Rates — und sei es auch nur für den Erlaß von „Rahmenbedingungen" — werde hierdurch nicht begründet. Die unter Buchstabe c der Erklärung vorgesehene Berichterstattung habe offenbar nur den Zweck, eine Erörterung auf höchstem Niveau herbeizuführen, wobei allerdings von der Kommission erwartet werde, daß sie das Ergebnis dieser Erörterung bei ihrer Entscheidung berücksichtige. Daß „gegebenenfalls" dem Bericht Vorschläge für vom Rat zu erlassende Lösungen beizufügen seien, habe nur den Sinn einer Verweisung auf die immer gegebene Möglichkeit, ein bei einem Einzelfall zutage getretenes Problem für die Zukunft generell auf normalem gesetzgeberischem Wege durch Rechtsakt zu lösen.

Die Möglichkeit der Einschaltung des Rates könne das institutionelle Gleichgewicht des Vertrages beeinträchtigen. Der Rat würde im übrigen dazu tendieren, die vor ihn getragenen Streitfälle „politisch" zu lösen. Die Aussicht auf einen derartigen politischen Kompromiß müsse die Mitgliedstaaten dazu einladen, sich zunächst einmal einer finanziellen Anlastung der „Unregelmäßigkeiten" zu widersetzen, die Angelegenheit vor den Rat zu bringen und bereits bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts eine in ihrem nationalen Interesse liegende Lösung zu finden. Der Rat sei im Gegensatz zur Kommission verwaltungsmäßig nicht in der Lage, sich mit zahlreichen Einzelfällen zu befassen.

Die Kommission könne voll und ganz der von der französischen Delegation vorgeschlagenen Erklärung für das Ratsprotokoll bei der Annahme der Verordnung Nr. 283/72 des Rates zustimmen, die gerade nicht dahin gehe, den Rat als Schlichtungsinstanz zu benutzen, sondern die Schlichtungsmittel im Ausschuß des EAGFL — also einer Einrichtung der Kommission — einzusetzen.

2. d) Die Kommission meint, daß die grundsätzlichen Erwägungen der Klägerin zur Aufteilung des finanziellen Risikos zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten nicht dazu führen könnten, von dem von ihr gefundenen Ergebnis grundsätzlich abzuweichen. Ausgangspunkt aller diesbezüglichen Überlegungen müßte sein, daß die Gemeinschaft nur diejenigen Maßnahmen finanziere, die im Einklang mit den gemeinschaftlichen Vorschriften stünden.

Es falle schwer, die Konzeption der Klägerin mit dem Wortlaut der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 zu vereinbaren, es sei denn, man würde den Worten „werden die Erstattungen ... finanziert, die nach Gemeinschaftsvorschriften ... gewährt werden" einen nur recht allgemeinen Sinn beimessen, doch lasse sich dies vom Sprachgebrauch her nicht vertreten, weil Artikel 8 Absatz 2 gerade eine Ausnahme von diesem Grundsatz beinhalte und daher einen Schluß e contrario nahelege.

Die Auffassung der Klägerin sei nicht mit der Tatsache in Einklang zu bringen, daß die Mitgliedstaaten die fraglichen Gemeinschaftsvorschriften eigenverantwortlich und nicht etwa nur „im Auftrag" der Gemeinschaft oder gar als „untergeordnete Einrichtung" einer gemeinschaftlichen Oberbehörde durchführten. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen seien nicht an Weisungen der Gemeinschaftsexekutive gebunden. Ebensowenig besitze die Kommission gegenüber den staatlichen Verwaltungen eine Rechtsaufsicht im üblichen Sinne des Verwaltungsrechts. Die Kommission könne lediglich durch unverbindliche Meinungsäußerungen in bilateralem Kontakt oder in den bestehenden Ausschüssen auf ein von ihr festgestelltes Fehlverhalten hinweisen. Die Kehrseite der eigenverantwortlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten bestehe aber gerade darin, daß auch das finanzielle Risiko einer falschen Rechtsanwendung zu tragen sei.

An diesem Ergebnis könne auch der Umstand nichts ändern, daß die Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts manchmal erhebliche praktische Schwierigkeiten aufwerfe. Diese könnten schon bei der Vorbereitung der Rechtsakte unter Hinzuziehung der Kommission oder in den zahlreichen Ausschüssen geklärt werden. Die verbleibenden Fälle dürften äußerst selten sein. Gegebenenfalls könnten die Zahlungen entweder verzögert werden oder unter Vorbehalt erfolgen.

Von dem von der Kommission vertretenen Grundsatz gebe es allerdings Ausnahmen. Die eine Ausnahme beziehe sich beispielsweise auf die Unregelmäßigkeiten Dritter (Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70), die andere gelte, wenn die Gemeinschaft selbst die unrichtige Anwendung veranlaßt habe oder anderweitig für diese Fehlanwendung verantwortlich gemacht werden könne. Ein typischer Fall sei die Situation, die sich infolge des Urteils des Gerichtshofes vom 12. November 1974 in der Rechtssache 34/74 (Roquette/Frankreich — Slg. 1974, 1217) ergeben habe.

Das Argument der Klägerin, eine Nichtanerkennung von Ausgaben durch die Kommission könne schwerwiegende haushaltsrechtliche Auswirkungen für die Mitgliedstaaten nach sich ziehen, vermag die Kommission nicht zu überzeugen. Der Mitgliedstaat müsse haushaltsmäßig von vornherein Maßnahmen treffen, um eine auf ihn zukommende zusätzliche Belastung aufzufangen. Im übrigen kämen diese zusätzlichen Ausgaben auch nicht so plötzlich auf den Mitgliedstaat zu, daß sie Zahlungsschwierigkeiten auslösen könnten; denn eine ablehnende Entscheidung der Kommission kündige sich durch das obligatorische Verfahren rechtzeitig an. Sollten aber tatsächlich einmal echte fiskalische Schwierigkeiten für einen Mitgliedstaat vorliegen, so werde man im Einvernehmen mit der Kommission praktische Mittel finden, ein solches Problem zu lösen.

3. In ihrer Erwiderung führt die *Klägerin* aus, die Ansicht der Kommission, nach welcher der EAGFL nur solche Maßnahmen finanziere, die im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen würden, sei nicht mit Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1 zu vereinbaren und werde im übrigen auch nicht dem Gesamtkonzept der Verordnung Nr. 729/70 gerecht. Die Formulierung der Artikel 2 und 3 gebe keinen Anlaß zu einschränkender Interpretation, sondern lasse im Gegenteil bewußt sehr großen Spielraum. Erfaßt würden alle Erstattungen und Interventionen, die im Gemeinschaftsrecht vorgesehen und die im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte und in Vollzug für der Gemeinschaft übertragene Aufgaben entstanden seien. Entscheidend käme es auf die materiell-rechtlichen Vorschriften an. Formvorschriften seien nur von nachrangiger Bedeutung.

Übereinstimmung bestehe mit der Kommission über den Begriff der „Unregelmäßigkeiten", wie er in der gemeinsamen Erklärung des Rates und der Kommission bei der Annahme der Verordnung Nr. 283/72 (Dokument R/151/72) definiert werde. Anders verhalte es sich mit dem Begriff „Versäumnis", dem eine eigenständige Bedeutung gegenüber dem Begriff der „Unregelmäßigkeiten" zukomme, weil diese sich auf Handlungen Dritter bezögen. Daß es sich bei den „Versäumnissen" keineswegs nur um ein verwirrendes Einschiebsel oder einen mißlungenen redaktionellen „Verbesserungsversuch" handele, zeige folgendes: Bei den Beratungen des Verordnungsvorschlags, der ursprünglich lediglich von „Unregelmäßigkeiten" oder „betrügerischen Handlungen" gesprochen habe, habe Übereinstimmung darin bestanden, daß der Bereich des fehlerhaften Verwaltungshandelns von dem Begriff der „Unregelmäßigkeiten" rechtssystematisch und begrifflich nur unvollkommen abgedeckt sei. Man sei sich also einig gewesen, den Verwaltungsbereich in das Verfahren der Anlastung einzubeziehen. Zwischen allen Sitzungsteilnehmern habe damals Einvernehmen bestanden, daß die Unregelmäßigkeiten Einzelner häufig Hand in Hand mit einem nachlässigen Verhalten der staatlichen Verwaltung gehen könnten. Diese Überlegung sei dafür ursächlich gewesen, daß erstmals in den Text vom 15. Januar 1970 (Dokument Nr. R/61/70) der Begriff des „Versäumnisses" eingeführt worden sei. Die Tatsache, daß die endgültig verabschiedete Verordnung von dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag in diesem Bereich abweiche, zeige, daß der Vorschlag in der von der Kommission vorgelegten Fassung von den Mitgliedstaaten nicht akzeptiert worden sei. Aus der nicht verabschiedeten Fassung könnten deshalb keine verbindlichen Rückschlüsse hergeleitet werden. Die Ansicht der Kommission, es handele sich bei einem Versäumnis nur um eine pflichtwidrige Unterlassung, sei deshalb nicht haltbar. Ein Versäumnis könne vielmehr ebenso auch ein fehlerhaftes Handeln sein.

Zur Auslegung des Begriffs des „vorwerfbaren Verhaltens" teilt die Klägerin die Auffassung der Kommission, nach der es hier keinesfalls allein auf die subjektive Seite des ausführenden Beamten ankommen könne, sondern die Sicht eines objektiven und sachverständigen Betrachters maßgeblich sei.

Unter welchen genau und konkret festgelegten Voraussetzungen die Anlastung zu erfolgen habe, sage die Verordnung Nr. 729/70 nicht. Artikel 8 der Verordnung unterscheide aber zwischen einem anlastbaren und einem nicht anlastbaren Verhalten. Diese Unterscheidung könne ihre Ursache nur darin haben, daß ein Mitgliedstaat für die finanziellen Folgen eines Fehlverhaltens seiner Bediensteten nicht stets, sondern nur dann aufkommen müsse, wenn das Fehlverhalten auch vorwerfbar sei. Hierzu müsse entscheidend auf die äußeren Umstände abgestellt werden, unter denen es zu dem Fehlverhalten der Verwaltung gekommen sei. Dabei würden Gesichtspunkte wie der Grad der Verursachung und das Ausmaß der Rechtsverletzung gemessen an der Zielsetzung der verletzten Rechtsvorschriften eine Rolle spielen. Alles das entspreche der Ansicht der Kommission.

Welcher Grad eines objektiv fehlerhaften Verhaltens oder des Verschuldens im Einzelfalle gegeben sein müsse, um die Vorwerfbarkeit bejahen zu können, könne dahinstehen, denn in den streitigen Fällen lasse sich ein vorwerfbares oder unvertretbares pflichtwidriges Verhalten oder Verschulden der tätig gewordenen Bediensteten nicht feststellen. Aus der Ansicht der Kommission folge jedoch, daß

in den Fällen von leichter Fahrlässigkeit ein vorwerfbares Verhalten nicht von vornherein bejaht werden könne. Die Bediensteten hätten ihre Entscheidungen aber aufgrund eingehender Überlegungen getroffen und die erforderliche Sorgfalt nicht außer acht gelassen.

Die Auffassung der Kommission, daß es sich bei einem Versäumnis nur um eine pflichtwidrige Unterlassung handele und daß durch diese gerade Fahrlässigkeit indiziert werde, sei in doppelter Hinsicht unzutreffend: Einerseits übersehe die Kommission, daß ein Versäumnis nicht nur ein Unterlassen, sondern auch ein fehlerhaftes Handeln sein könne; andererseits sei zu unterscheiden zwischen dem pflichtwidrigen Verhalten und dessen Zurechnung. Das pflichtwidrige Verhalten als solches sage über den Grad von Zurechnung oder Vorwerfbarkeit noch nichts aus.

Nach der Verordnung Nr. 729/70 sei dementsprechend in folgender Reihenfolge zu prüfen:

— Sind die von dem betreffenden Mitgliedstaat getätigten Zahlungen als Erstattungen oder Interventionen im Gemeinschaftsrecht vorgesehen und im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte erfolgt?

— Sind bei diesen Zahlungen Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse im weitesten Sinne geschehen?

— Sind diese Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse dem betreffenden Mitgliedstaat vorzuwerfen und daher ihm anzulasten?

Diese drei Etappen habe die Kommission hier in eine einzige Prüfung zusammengezogen. Sie habe so den Rechtsschutz für die Klägerin verkürzt, was die Prüfung der streitigen Einzelfälle gezeigt habe.

Was das Anlastungsverfahren angehe, so habe die Erklärung des Rates und der Kommission bei der Annahme der Verordnung Nr. 283/72 (Dokument R/151/72) dem Rat im Einvernehmen mit der Kommission eine bestimmte Rolle zugewiesen. Die Beteiligung des Rates könne schon aufgrund seiner Zusammensetzung und seiner sonstigen Funktionen eher zu einem Interessenausgleich im Verhältnis zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten führen, als das bei einseitiger Bestimmung durch die Kommission möglich wäre.

Selbst wenn es sich nur um ein „gentlemen agreement" handelte, hätte die Kommission damit einen Vertrauenstatbestand geschaffen, der im vorliegenden Verfahren Beachtung erfordere, denn alle Maßnahmen der öffentlichen Behörden stünden unter dem Grundsatz von Treu und Glauben. Von ihrem Zweck her sei die Protokollerklärung als rechtlich-verbindliche Regelung bestimmt. Gerade bei der Frage der Anlastung seien Interessengegensätze zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten unvermeidbar und darum eine Mitwirkung von Mitgliedstaaten, Kommission und Rat erforderlich, wobei diesem an erster Stelle die Aufgabe des Interessenausgleichs zugeschrieben worden sei. Ohne seine Beteiligung könne es zu einer unendlichen Kette von Rechtsstreitigkeiten vor dem Gerichtshof kommen. Der Zweck, die integrierende Funktion des Rates zu nutzen, sei nur erreichbar, wenn der Erklärung verbindliche Qualität zukomme.

4. In ihrer Gegenerwiderung führt die *Kommission* zur Auslegung von Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 aus, daß die Worte „nach Gemeinschaftsvorschriften" ein überflüssiges Einschiebsel wären, falls die klägerische Auslegung zutreffend wäre. Bei dieser Hypothese hätte es ausgereicht zu formulieren: „. . . werden die Erstattungen (beziehungsweise Interventionen . . .) finanziert, die im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden".

Die von der Kommission vertretene Auffassung führe keineswegs dazu, daß jeder Verstoß gegen irgendeine Formvorschrift bewirke, daß die Erstattung beziehungsweise Intervention aus diesem Grunde in Widerspruch zu Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen werde. Auch in diesem Bereich müsse zwischen wesentlichen und unwesentlichen Formvorschriften unterschieden werden. Eine bloße Verletzung der letzteren bewirke nicht, daß die Erstattung oder Intervention der gemeinsamen Finanzierung verlustig ginge. Das entspreche auch der Praxis der Kommission, wie beispielsweise ihre Haltung im Fall Nr. 4 und auch in der Rechtssache 15/76 (französische Regierung/Kommission) zeige.

Die Ausführungen der Klägerin zur Entstehungsgeschichte von Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 belegten nur, daß die Klägerin von Anfang an eine andere Auslegung vertreten habe, die aber von den anderen Delegationen nicht übernommen worden sei.

Aus den Vorgängen vor Verabschiedung des Textes könne nicht der Schluß gezogen werden, der Rat habe durch die Textänderung ein völlig anderes Konzept über die finanzielle Lastenverteilung einführen wollen. Eine solche Absicht hätte im endgültigen Text zumindest in deutlicher Form ihren Niederschlag finden müssen.

Der Behauptung der Klägerin, man sei sich einig gewesen, den Verwaltungsbereich in das Verfahren der Anlastung einzubeziehen, müsse entschieden widersprochen werden. Unbestrittenermaßen habe aber Einvernehmen darüber bestanden, daß Unregelmäßigkeiten einzelner häufig Hand in Hand mit einem nachlässigen Verhalten der staatlichen Verwaltung gehen könnten. Die Einführung des Begriffs des „Versäumnisses" könne hiermit in Zusammenhang stehen. Gerade dieser Umstand zeige jedoch, daß man im Ansatzpunkt für die Anwendung dieser Vorschrift von „Unregelmäßigkeiten" Dritter ausgegangen sei.

Beim Begriff der vorwerfbaren Handlung habe man es mit einer Problematik zu tun, die derjenigen vergleichbar sei, die im Staats- und Amtshaftungsrecht existiere. In diesem Bereich lasse sich anhand einer rechtsvergleichenden Untersuchung feststellen, daß im praktischen Ergebnis ein pflichtwidriges Verhalten der Verwaltung die Zurechenbarkeit oder Vorwerfbarkeit indiziere.

Auch der Begriff der „leichten" im Gegensatz zur „groben" Fahrlässigkeit sei in diesem Fall wenig hilfreich, da er im Zivilrecht im Hinblick auf individuelles Fehlverhalten entwickelt worden sei. So habe der Gerichtshof im Bereich der gemeinschaftlichen Haftung nach Artikel 215 EWG-Vertrag den Einwand der Kommission, die Haftung von Aufsichts-

organen werde nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen nur durch „grobes Verschulden" begründet, als nicht stichhaltig zurückgewiesen. Er habe sich vielmehr ausschließlich auf die allgemeine Sorgfaltspflicht, welche die Kommission „wie die Regierungen der Mitgliedstaaten" bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts treffe, bezogen (Urteil vom 14. Juli 1967 in den verbundenen Rechtssachen 5, 7 und 13 bis 24/66 — Kampffmeyer u.a./Kommission — Slg. 1967, 332). Diese Überlegungen seien auch für die hier in Frage stehende „Verantwortlichkeit" der Mitgliedstaaten bei der finanziellen Lastenverteilung heranzuziehen. Für die Frage, worin die erforderliche Sorgfalt bestehe, müsse berücksichtigt werden, daß Zweifel durch an die Gemeinschaftsverwaltung gerichtete Auskunftsersuchen behoben werden könnten.

Die gegenüber diesen Rückfragen erhobenen Bedenken der Klägerin seien der Kommission unverständlich. Es sei absurd zu behaupten, die Rückfragepflicht als solche würde zu einer unerträglichen Rechtsunsicherheit im wirtschaftlichen Verkehr oder gar zu einer Art Blockierung bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts führen. Derartige Rückfragen hätten sich im Gegenteil zunehmend als das geeignete Mittel erwiesen, bestehende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und dem Gemeinschaftsrecht zu einer wirkungsvollen, einheitlichen Durchführung zu verhelfen. Müsse die staatliche Verwaltung aber einmal Eilentscheidungen treffen, die keine Zeit zu einer solchen Rückfrage ließen, so bestünden andere Möglichkeiten, eine Konfliktsituation zu vermeiden. Sollte ausnahmsweise auch eine derartige Möglichkeit einmal nicht gegeben sein, so werde man dann eventuell zu dem Ergebnis kommen können, daß es an einer Vorwerfbarkeit zu Lasten des Mitgliedstaats mangelt.

Die Kommission weist darauf hin, daß das Verfahren,welches die bei der Annahme der Verordnung Nr. 283/72 verabschiedete Erklärung vorsehe, nicht dazu führen könne, eine Entscheidung über die Einzelfälle herbeizuführen. Im übrigen sei nicht ersichtlich, woraus die Klägerin den rechtlich-verbindlichen Charakter dieser Regelung herleiten wolle. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes komme selbst Resolutionen des Rates ein solcher verbindlicher Charakter nicht zu. Dasselbe müsse in verstärktem Maße für bloße Protokollerklärungen gelten. Selbst wenn die Protokollerklärung ein Vertrauen bewirkt habe, so könne dies keinen Einfluß auf die Frage der Lastenverteilung haben. Der Schutz vor einer Verletzung des legitimen Vertrauens könne nur bewirken, den Vertrauenden vor Schaden zu bewahren im Hinblick auf Dispositionen, die er in diesem Vertrauen getroffen habe.

Für die Kommission sei die Auffassung völlig unannehmbar, Meinungsverschiedenheiten über Fragen der korrekten Anwendung des Gemeinschaftsrechts und die Frage der hierbei von den staatlichen Verwaltungen angewandten Sorgfalt müßten an erster Stelle vom Rat im Rahmen eines „Interessenausgleichs" gelöst werden. Hier gehe es nicht um einen politischen Interessenausgleich, sondern um die Regelung von Einzelfällen anhand rechtlicher Kriterien. Der richtige Weg sei, im Rahmen des EAGFL alle Schlich-

tungsmittel einzusetzen, um Meinungsverschiedenheiten auf gütlichem Wege auszuräumen. Das Ratsverfahren bringe das Risiko mit sich, daß die Mitgliedstaaten zu einer gütlichen Regelung im Vorverfahren wenig geneigt seien, weil sie darauf hoffen könnten, im Rahmen des politischen Interessenausgleichs doch noch ihre Vorstellungen durchzusetzen. Es bestünde also die Gefahr, daß der Rat durch Rechnungsabschlüsse blockiert würde, ferner das weitere Risiko, daß die Regelung dieser Fälle nicht anhand der rechtlichen, im Marktordnungsrecht und den Finanzierungsregelungen enthaltenen Kriterien erfolge, sondern im Rahmen eines politischen Globalkompromisses. Ein solches Verfahren sei mit diesen Rechtsvorschriften nicht zu vereinbaren und daher vertragswidrig.

IV — Die Einzelfälle

A — Transportkosten infolge Vertragsauflösung (Fall Nr. 2)

Dieser Sachverhalt, bei dem es um einen Betrag von 63 841,15 DM für 1971 und von 243 992,66 DM für 1972 geht, war bereits Gegenstand der Rechtssache 47/75 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission). Mit Urteil vom 4. Mai 1976 (Slg. 1976, 569) hat der Gerichtshof die einschlägigen Bestimmungen im Sinne der Klägerin ausgelegt, also entschieden, daß die strittigen Lagerkosten nicht notwendig von dem Pauschalbetrag umfaßt werden, der für die bei der Lagerung anfallenden Kosten vorgesehen ist.

In ihrer Erwiderung hat die Klägerin ausgeführt, die vorliegende Klage bezwecke die dieser Entscheidung entsprechende Korrektur der Rechnungsabschlüsse 1971 und 1972 und die entsprechende Verbuchung der Beträge zu ihren Gunsten. Die Kommission hat in ihrer Gegenerwiderung mitgeteilt, sie werde die entsprechenden Schritte unternehmen, um die angefochtenen Entscheidungen entsprechend zu ändern. Mit Entscheidung Nr. 78/710 vom 28. Juli 1978 — somit nach Ende des schriftlichen Verfahrens — zur Änderung der Entscheidungen 76/141/EWG und 76/147/EWG über den von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für die Haushaltsjahre 1971 und 1972 finanzierten Ausgaben (ABl. L 238 vom 30. August 1978, S. 25) hat die Kommission die aufgrund des erwähnten Urteils des Gerichtshofes erforderlichen Berichtigungen vorgenommen. Mit Schreiben vom 2. Oktober 1978 hat die Klägerin den Rechtsstreit, „soweit er den Einzelfall Nr. 2 der Klageschrift betrifft, für erledigt [erklärt], nachdem die Entscheidung 78/710/EWG der Kommission erlassen worden ist".

B — Beihilfen für Magermilchpulver zu Futterzwecken (Fälle Nrn. 4 und 5)

1) Sachverhalt

1. Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke (ABl. L 169 vom 18. Juli 1968, S. 4) werden Beihilfen gewährt für „Magermilchpulver, das nach noch zu bestimmenden Methoden denaturiert worden ist" und für „Magermilchpulver und in einer Molkerei hergestellte und bearbeitete Magermilch, die zu Mischfutter verarbeitet worden sind".

2. Nach Artikel 3 dieser Verordnung wird „der Betrag der Beihilfe ... von der Interventionsstelle des Mitgliedstaats ausbezahlt, in dessen Hoheitsgebiet ... der Betrieb liegt, der das Magermilchpulver denaturiert oder zu Mischfutter verarbeitet hat".

Eine vorübergehende Ausnahme von dieser Regelung ist jedoch in Artikel 3 der Verordnung Nr. 986/68 in der durch die Verordnung Nr. 673/71 vom 30. März 1971 (ABl. L 77 vom 1. April 1971, S. 9) geänderten Fassung vorgesehen. In dieser letztgenannten Verordnung wurden die Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 1971 ermächtigt, die Beihilfe für das auf ihrem Hoheitsgebiet hergestellte Magermilchpulver auch dann auszubezahlen, wenn dieses auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats denaturiert oder zu Mischfutter verarbeitet wurde.

3. Soweit von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht wurde, hatte sich die Beihilfegewährung an die in Artikel 7 der Verordnung Nr. 1106/68 der Kommission vom 27. Juli 1968 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für Magermilchpulver für Futterzwecke und zu Mischfutter verarbeitete Magermilch (ABl. L 184 vom 29. Juli 1968, S. 26) in der Fassung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 332/70 der Kommission vom 23. Februar 1970 (ABl. L 44 vom 25. Februar 1970, S. 1) aufgestellten Regeln zu halten. Dieser Artikel enthält folgende Bestimmungen:

„1. Der versendende Mitgliedstaat zahlt die Beihilfe erst, wenn das Magermilchpulver durch den Empfänger-Mitgliedstaat unter Zollkontrolle oder Verwaltungskontrolle mit gleichwertiger Sicherheit gestellt worden ist. Beide Kontrollen sehen die Stellung einer Kaution vor, deren Betrag gleich dem Betrag der im versendenden Mitgliedstaat gemäß den Gemeinschaftsbestimmungen gewährten Beihilfe ist.

2. Die Kontrollunterstellung durch den Empfänger-Mitgliedstaat kann nur durch das Kontrollexemplar gemäß Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2315/69 nachgewiesen werden."

Durch die Verordnung Nr. 2315/69 der Kommission vom 19. November 1969 über den Gebrauch des gemeinschaftlichen Versandpapiers zur Durchführung gemeinschaftlicher Maßnahmen, die die Überwachung der Verwendung oder der Bestimmung der Waren vorsehen (ABl. L 295 vom 24. November 1969, S. 14), wurde das in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1106/68 genannte Kontrollexemplar geschaffen. Dieses Dokument wird vom Versender im Original und mit mindestens einer Kopie ausgefüllt und dann von der Ausgangszollstelle im Original dem Versender ausgehändigt. Eine Kopie bleibt bei der Ausgangszollstelle, das Original begleitet die Ware. Aus den Angaben auf dem Kontrollexemplar kann dann die Zollstelle des Empfänger-Mitgliedstaats ersehen, daß die Ware unter Kontrolle zu stellen ist. Die Tatsache der Kontrollunterstellung wird auf dem Kontrollexemplar (Original) von der Ankunftszollstelle vermerkt, das Dokument wird dann an die Ausgangszollstelle zurückgeschickt, die damit den von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1106/68 geforderten Nachweis in der Hand hat, der Voraussetzung für die Zahlung der Beihilfe durch den Versenderstaat ist. Die Kaution wird nur für die Mengen Magermilchpulver freigestellt, für die der Verarbeiter den Nachweis erbringt, daß sie gemäß den fraglichen Bestimmungen denaturiert oder verarbeitet wurden.

4. Auf eine Anfrage des Bundesernährungsministeriums führte die Kommission mit Fernschreiben vom 12. Oktober 1971 folgendes aus:

„In den Fällen, in denen der Zeitpunkt der Kontrollunterstellung nicht mehr klar festgestellt werden kann und die zuständigen italienischen Stellen die Zahlung der Beihilfe definitiv abgelehnt haben, bestehen gegen eine Zahlung durch die Bundesregierung keine Einwände, da

hier die Gefahr einer doppelten Zahlung ausgeschlossen ist."

Im Zuge der Vorbereitung der Rechnungsabschlußentscheidungen erstreckte die Kommission diese Auffassung auf alle Fälle, in denen die Kontrollunterstellung nach dem 30. Juni 1971 erfolgt war.

5. In der Bundesrepublik Deutschland wurden im Jahre 1971 für in Italien zu denaturierendes Magermilchpulver insgesamt 885 701,70 DM Beihilfe gezahlt, obwohl entweder das Kontrollexemplar als Zeitpunkt der Kontrollunterstellung ein Datum nach dem 30. Juni 1971 aufwies oder obwohl nicht eindeutig festzustellen war, daß die Kontrollunterstellung bis zum 30. Juni 1971 erfolgt war (Fall Nr. 4).

Vor Gewährung der Beihilfe hatte die zuständige deutsche Stelle bei der italienischen staatlichen Dienststelle für die Intervention auf dem Agrarmarkt (AIMA) die Durchführung einer Kontrolle beantragt. Mit Schreiben vom 14. März 1972 antwortete diese folgendes:

„Nach aufmerksamer Prüfung der Lage und obwohl nicht alle Vorgänge, die uns von dem dortigen Bundesamt mitgeteilt wurden, überprüft werden konnten, kann immerhin versichert werden, daß aufgrund der sowohl vom Finanzministerium (Generaldirektion der Zollämter) wie vom Ministerium für Landwirtschaft und Forsten (Generaldirektion zum wirtschaftlichen Schutz landwirtschaftlicher Erzeugnisse) erteilten Verfügungen für die Anwendung des Artikels 3 Absatz 1 Unterabsatz 2 der EWG-Verordnung Nr. 986/68 mit Rundschreiben Nr. 141 vom 8. Juli 1971, wovon Abschrift beigeheftet wird, es rechtlich unmöglich war, daß die fraglichen Partien, die in der BRD EWG-beihilfeberechtigt sind, auch in Italien die Beihilfe erlangen könnten.

Auch wenn solche Partien in Italien nach dem 30. Juni 1971 verzollt worden sind, schloß das aufgrund des o.g. Rundschreibens Nr. 141 von den italienischen Zollämtern eingeführte Verfahren die Möglichkeit aus, daß irgendeine der genannten Partien Magermilchpulver von diesem Amt als beihilfeberechtigt berücksichtigt wird gemäß den am 1. Juli 1971 in Kraft getretenen EWG-Normen.

Diese Rechtslage bleibt weiterhin auch hinsichtlich eventueller zukünftiger Beihilfeanträge an dieses Amt bestehen für die von dem dortigen Bundesamt bekanntgegebenen Partien.

In der Tat im letzten Absatz des genannten Rundschreibens Nr. 141 ist festgesetzt worden, daß für die Partien Magermilchpulver, die nach dem 30. Juni 1971 noch mit dem Kontrollbegleitschein T1/T2 Nr. 5 versehen sind, fortzufahren wäre, die vorhergehenden Vorschriften anzuwenden, die genau die Gewährung der Beihilfe seitens des Ausfuhrmitgliedstaates vorsehen."

In dem Nachtrag zu Dokument VI/145/75 gab die Kommission als Grund für ihre Weigerung, den genannten Betrag zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, an, der Nachweis dafür, daß keine doppelten Zahlungen erfolgt seien, müsse sich auf konkrete und besondere Fälle beziehen; er könne sich nicht darauf beschränken zu bestätigen, daß nach den geltenden Bestimmungen eine doppelte Zahlung nicht möglich gewesen sei.

6. Die Klägerin gewährte weiterhin Beihilfen für 140 t Magermilchpulver, ohne daß die erforderlichen Kontrollexemplare T1/T2 vorgelegt worden wären. Diese Beihilfen belaufen sich auf 62 267 DM (Fall Nr. 5).

Die Kommission lehnte es ab, diesen Betrag zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, da die Vorlage des Kontrollexem-

plars T1/T2 den einzigen zugelassenen Nachweis für die Erlangung der Beihilfe darstelle.

2) Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

a) Beihilfen für Magermilchpulver zu Futterzwecken — Verdacht auf doppelte Zahlung (Fall Nr. 4)

1. Die *Klägerin* ist der Auffassung, daß sie den von der Kommission geforderten Nachweis über den Ausschluß von Doppelzahlungen der Beihilfe für die Fälle, in denen der genaue Zeitpunkt der Unterkontrollstellung in Italien vor dem 1. Juli 1972 nicht klar festgestellt habe werden können, durch die Vorlage des Schreibens der AIMA vom 14. März 1972 erbracht habe. Mit ihrer Forderung nach Einzelnachweisen setze sich die Kommission in Widerspruch zu ihrem Verhalten anläßlich der Erörterung der Probleme im Verwaltungsausschuß Milch und Milcherzeugnisse. Dieser Widerspruch werde im Text des Nachtrags zu Dokument VI/145/75 deutlich, wo es heiße: „Ferner kann man ernste Zweifel hegen, ob es praktisch möglich ist, so lange Zeit nach den betreffenden Maßnahmen die erforderlichen Feststellungen richtig vorzunehmen."

2. Die *Kommission* merkt an, angesichts des Wortlautes des Fernschreibens vom 12. Oktober 1971 sei es zumindest mißverständlich, wenn behauptet werde, die Kommission habe nicht die Vorlage von Einzelnachweisen gefordert. Der Text beziehe sich eindeutig auf bestimmte „Fälle". Das Schreiben der AIMA vom 14. März 1972 zeige, daß die italienischen Dienststellen zu einer Prüfung der mitgeteilten Einzelfälle nicht in der Lage gewesen seien und deshalb nur eine von den Einzelfällen losgelöste generelle Antwort gegeben hätten, indem sie die geltende Rechtslage mitgeteilt hätten.

Die Klägerin werfe der Kommission zu Unrecht ein widersprüchliches Verhalten vor. Die Kommission habe in den Fällen, in denen das Kontrolldatum zweifelhaft gewesen sei, Einzelnachweise gefordert. Für die Fälle der eindeutigen Kontrollunterstellung nach dem 30. Juni 1971 habe sie solche Nachweise logischerweise zum Zeitpunkt der Diskussion im Verwaltungsausschuß nicht fordern können, weil sie insoweit noch die strenge Auffassung hinsichtlich des Wechsels der Zuständigkeit für die Zahlung vertreten habe. Die von der Kommission letztlich eingenommene Position für diese Fälle habe nicht liberaler sein können als die für die Fälle des zweifelhaften Datums vertretene Auffassung.

Schließlich macht die Kommission geltend, der Klägerin müsse auch bei Zugrundelegung der von ihr vertretenen These die unrichtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts vorgeworfen werden. Die Klägerin sei nicht entsprechend der für die Fälle, in denen Zweifel über das Datum der Kontrollunterstellung vorgelegen hätten, gegebenen Auskunft verfahren; da sie sich auf das Schreiben der AIMA gestützt habe, habe die Klägerin nicht von der Richtigkeit ihrer Rechtsanwendung ausgehen dürfen.

3. Die *Klägerin* erwidert, in dem Nachtrag zu Dokument VI/145/75 habe die Kommission ihre Ablehnung auf den Verdacht doppelter Zahlung gegründet. Es sei jedoch unmöglich, einen solchen Verdacht zu beweisen, und rechtlich völlig irrelevant. Im übrigen obliege es der Kommission, zu beweisen, daß eine Doppelzahlung erfolgt sei.

Aus den gesamten Umständen der Rechtssache folge, daß die Antwort der Kommission: „In den Fällen ..." in ihrem Fernschreiben habe bedeuten müssen, daß sie mit jedwedem Hinweis seitens des betroffenen Mitgliedstaats einver-

standen gewesen sei, soweit dieser nicht nachlässig gehandelt habe. So sei auch das anfängliche Bemühen der Klägerin nach Einzelnachweisen zu verstehen, das zeige, daß die Klägerin alles getan habe, um sich keinem Vorwurf aussetzen zu müssen. Es sei Sache der Kommission, eine andere Ansicht ihrerseits deutlicher zum Ausdruck zu bringen, etwa mit einer Formulierung, wie „in jedem einzelnen Fall . . .".

Das Schreiben der AIMA nehme Bezug auf ein bestimmtes Verfahren der italienischen Zollämter, nach dem Doppelzahlungen ausgeschlossen gewesen seien. Es liege somit nicht lediglich eine Ausführung zur rechtlichen Würdigung vor. Die Klägerin habe die Richtigkeit dieses Schreibens der AIMA unterstellen müssen und können. Hätte die Kommission den bei Erlaß der Verordnung Nr. 283/72 in der Erklärung von Rat und Kommission vorgezeichneten Verfahrensgang befolgt, so wäre nur eine Anlastung gegen Italien in Betracht gekommen, wenn die Kommission hätte beweisen können, daß Doppelzahlungen stattgefunden hätten.

4. Die *Kommission* hebt in ihrer Gegenerwiderung hervor, die These der Klägerin, die Kommission müsse den Nachweis einer Doppelzahlung erbringen, und allenfalls komme eine Anlastung gegenüber Italien in Frage, bedeute, daß trotz Kontrollunterstellung nach dem 30. Juni 1971 die Klägerin für die Beihilfezahlungen zuständig bleibe und folglich eventuelle Zahlungen der italienischen Behörden gegen die geltenden Bestimmungen verstießen. Damit werde aber der eingetretene Zuständigkeitswechsel ignoriert.

Der von der Kommission erforderte Nachweis hätte selbstverständlich in einem globalen Schreiben enthalten sein können, sofern dort nur bestätigt worden wäre, daß die von den deutschen Stellen bezeichneten Partien in Italien keine Beihilfe erhalten hätten und keine Beihilfe erhalten würden. Selbst wenn in dem Schreiben der AIMA auf ein bestimmtes Verfahren Bezug genommen worden wäre, so bedeute dies doch nichts anderes, als daß bei korrekter Anwendung der bestehenden Regelungen keine Beihilfezahlung möglich gewesen sei.

b) Unzulänglichkeit der Nachweise, die zur Zahlung der Beihilfe für Magermilchpulver berechtigen (Fall Nr. 5)

1. Die *Klägerin* legt dar, die fraglichen Kontrollexemplare seien auf dem Weg von den italienischen Behörden zu den deutschen Zollstellen verlorengegangen.

Dennoch seien die Beihilfen erst nach Vorlage der Begleitpapiere, der Entzollungserklärungen und der Erklärungen der Vertreter der Firmen, die Beihilfe beantragt hätten, gezahlt und die Kaution freigegeben worden. Diese Papiere erbrächten den erforderlichen Nachweis für die Versendung des Magermilchpulvers nach Italien sowie für die rechtzeitige Unterkontrollstellung dort. Außerdem sei durch das Schreiben der AIMA vom 14. März 1972 die Gefahr einer Doppelzahlung ausgeschlossen gewesen. Unter diesen Umständen habe nach Auffassung der Klägerin keine rechtliche Möglichkeit bestanden, die Zahlung der beantragten Beihilfe gegenüber den Versendern zu verweigern.

2. Die *Kommission* hebt hervor, das Kontrollexemplar sei der einzige nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1106/68 zugelassene Nachweis. Ein gewisser Formalismus gehöre zum Wesen des Kontrollverfahrens, auf das hier für die Zahlung der Beihilfe zurückgegriffen worden sei. Die im Einzelfall von einer Verwaltung für zulässig oder notwendig

erachtete Heranziehung anderer Nachweise als der vorgesehenen Dokumente würde dieses Verfahren weitgehend entwerten. Eine strikte und genaue Anwendung des vorgesehenen Verfahrens sei auch aus agrarpolitischen Gründen zwingend geboten: Die Gewährung von finanziellen Vorteilen sei nur gerechtfertigt, wenn auch sichergestellt sei, daß das betreffende Milchpulver nicht in den normalen Marktkreislauf zurückkehren könne. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf das Urteil des Gerichtshofes vom 22. Oktober 1970 (Rechtssache 12/70, Craeynest/Belgien, Slg. 1970, 905). Das Schreiben der AIMA sei im vorliegenden Fall ohne Bedeutung, denn es stehe nicht einmal fest, daß überhaupt ein Beihilfeanspruch bestanden habe. Es handele sich also in erster Linie nicht um die Gefahr einer Doppelzahlung.

Schließlich ist die Kommission der Meinung, daß der Klägerin — unterstelle man ihre These von der Anwendbarkeit des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 als richtig — eine unrichtige Rechtsanwendung vorgeworfen werden müsse. Die Klägerin habe die Beihilfen ausgezahlt, obwohl eindeutig festgestanden habe, daß die einzigen vom Gemeinschaftsrecht zugelassenen Nachweise nicht vorgelegen hätten.

3. Die *Klägerin* erwidert, man müsse von dem mit der Zahlung der Beihilfe in diesen Verordnungen verfolgten Zweck ausgehen. Da in den vorliegenden Fällen jeweils die Verarbeitung des Milchpulvers in Übereinstimmung mit der Verordnung Nr. 1106/68 geschehen sei, könne es auf das bloße Fehlen des Kontrollexemplars allein nicht entscheidend ankommen.

Hilfsweise wird gerügt, bei Einhaltung des Verfahrens, das in der anläßlich des Erlasses der Verordnung Nr. 283/72 abgegebenen Erklärung von Rat und Kommission vorgesehen gewesen sei, wäre zutage getreten, daß die Schwierigkeit des Nachweises der Verarbeitung des Milchpulvers auf Versäumnisse der Kommission zurückzuführen sei: Der Kontrollvermerk des Bestimmungsmitgliedstaats finde sich nur auf einem einzigen Schriftstück, während es zu den allgemein üblichen Gepflogenheiten des geschäftlichen Verkehrs gehöre, daß Schriftstücke mit einiger Bedeutung in mehrfacher Ausfertigung hergestellt würden. Die fraglichen Vorschriften enthielten eine Lücke für den Fall, daß ein Kontrollexemplar verloren gehe. Die Prüfung der Anlastung hätte somit dazu führen müssen, daß die streitigen Zahlungen dem EAGFL angelastet worden wären.

Die Kommission sei im vorliegenden Fall zu formalistisch. Das gemeinschaftliche Versandverfahren solle kein Selbstzweck sein. Die Gewährung von finanziellen Vorteilen sei selbstverständlich nur gerechtfertigt, wenn sichergestellt sei, daß das betreffende Milchpulver nicht in den normalen Marktkreislauf zurückkehren könne. Genau dem sei von der Klägerin Rechnung getragen worden. Die von der Klägerin anerkannten Ersatznachweise stellten gerade dies sicher.

Schließlich führt die Klägerin aus, eine Zahlungsverweigerung wäre von den nationalen Gerichten aufgehoben worden. Das zeige, daß der Klägerin weder eine Unregelmäßigkeit noch ein Versäumnis der Verwaltung vorgeworfen werden könne, denn es fehle an einem Verstoß gegen eine Rechtsvorschrift.

4. In ihrer Gegenerwiderung unterstreicht die *Kommission,* die Nichtbeachtung wesentlicher Formvorschriften habe rechtliche Konsequenzen. Die Vorschrift über den Zuständigkeitswechsel, auf die es im oben erörterten Fall Nr. 4 ankomme, sei keine solche Vorschrift. Angesichts des eindeutigen und eng gefaßten Wortlauts des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1106/68 und des mit diesem System verfolgten Zwecks sei dagegen der zwingende Charakter dieser Regelung über die Notwendigkeit des

Kontrollexemplars ganz deutlich. Wollte man die Beurteilung der Anforderungen, die an die Nachweise für die Beihilfeberechtigung zu stellen seien, den Mitgliedstaaten überlassen, so wäre eine unterschiedliche Praxis die Folge, was mit einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts unvereinbar wäre.

Die Kommission erinnert daran, es sei angesichts der anwendbaren Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und auch der Rechtsprechung des Gerichtshofes unwahrscheinlich, daß die Klägerin gegen sie vor den nationalen Gerichten eingeleitete Prozesse nicht gewonnen hätte.

Die von der Klägerin zugelassenen Nachweise erlaubten den Beweis, so meint die Kommission, daß die Waren nach Italien gelangt seien, nicht aber, daß sie dort unter Kontrolle gestellt worden seien.

Auf die Hilfsargumentation der Klägerin zur Frage der Anlastung kommt es nach Meinung der Kommission nicht an. Der ganze Tatsachenkomplex falle nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70. Es liege auch keiner der Ausnahmefälle vor, in denen die Gemeinschaft für die Fehlanwendung des Gemeinschaftsrechts durch den Mitgliedstaat verantwortlich gemacht werden könne.

Die Kommission trägt vor, es sei ein im gemeinschaftlichen Warenverkehr verbreitetes Verfahren, daß bestimmte Nachweise nur mit Hilfe eines einzigen Dokuments erbracht werden könnten. Die Warenverkehrsbescheinigung DD4, auf die es in der Rechtssache 12/70 (Craeynest) angekommen sei, sei dafür ein Beispiel. Es gehe außerdem nicht an, daß ein Mitgliedstaat, der eine Gemeinschaftsbestimmung für unsachgemäß halte, diese Bestimmung einfach nicht anwende. Die notwendige Einheitlichkeit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts würde damit aus den Angeln gehoben.

C — Beihilfen für den Bezug von Butter durch Sozialhilfeempfänger (Fall Nr. 8)

1) Sachverhalt

In der Verordnung Nr. 414/70 des Rates vom 3. März 1970 über die Grundregeln für die Maßnahmen zur Steigerung des Butterverbrauchs bei bestimmten Verbrauchergruppen (ABl. L 52 vom 6. März 1970, S. 2) in der durch Verordnung Nr. 2550/70 des Rates vom 15. Dezember 1970 (ABl. L 275 vom 19. Dezember 1970, S. 1) geänderten Fassung wurde die Kommission ermächtigt, zu beschließen, daß die Mitgliedstaaten „Beihilfen für den Bezug verbilligter Butter durch Sozialhilfeempfänger gewähren können". Diese Maßnahme galt bis zum 31. Dezember 1971.

Kraft dieser Ermächtigung erließ die Kommission die Entscheidung Nr. 70/228 vom 24. März 1970 über den Absatz von Butter an bestimmte Sozialhilfe beziehende Verbrauchergruppen (ABl. L 77 vom 7. April 1970, S. 15). Darin wurden die Mitgliedstaaten ermächtigt, den Lieferanten der Butter eine Beihilfe von höchstens 1,45 Rechnungseinheiten je Kilogramm Butter für eine Menge von höchstens 0,5 kg je Monat zu gewähren (Artikel 1, 2 und 3 zweiter Gedankenstrich). Die Verbraucher durften die Butter nur gegen einen individualisierten Gutschein erhalten (Artikel 3 erster Gedankenstrich). Die Mitgliedstaaten hatten alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Beihilfe ausschließlich für die Lieferungen gewährt wurde, für die sie vorgesehen war (Artikel 4).

Diese Entscheidung wurde mit Wirkung vom 1. Mai 1971 durch die Entscheidung Nr. 71/166 der Kommission vom 30. März 1971 (ABl. L 88 vom 20. April 1971, S. 14) aufgehoben. In der 212. Sitzung des Verwaltungsausschusses für Milch und Milcherzeugnisse am

17. März 1971 enthielt sich die deutsche Delegation der Stimme.

In der Bundesrepublik Deutschland wurden über die kommunalen Sozialbehörden an die Begünstigten Gutscheinkarten ausgegeben. Die Gutscheinkarten bestanden aus Stammabschnitten mit je zwei Monatsgutscheinen. Die Bundesrepublik nahm die Ausgabe der Gutscheine jeweils zu Beginn der Jahre 1970 und 1971 in einer einmaligen Aktion vor, um unvertretbar hohe Verwaltungs- und Verteilungskosten zu vermeiden.

Dabei ging die Bundesregierung davon aus, daß die Entscheidung Nr. 71/166 lediglich die weitere Ausgabe von Gutscheinen nach dem 30. April 1971 untersage. Sie löste demgemäß nach dem 30. April 1971 die bereits zuvor verteilten Gutscheine ein.

Die Kommission hat es abgelehnt, die von der Bundesrepublik nach dem 30. April 1971 gewährten Beihilfen zu Lasten des EAGFL anzuerkennen. Die fraglichen Kosten belaufen sich auf 17 930 880,40 DM für das Jahr 1971 und auf 12 051 258 DM für das Jahr 1972.

2) Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Die *Klägerin* führt aus, selbst bei dem von ihr geübten Verfahren habe der jährliche Verwaltungsaufwand 6 Millionen DM betragen. Bei einer Ausgabe der Gutscheine für kürzere Zeiträume wäre der Aufwand um ein Vielfaches größer gewesen.

Die Gemeinschaftsregelung habe weder eine Berechtigung noch eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vorgesehen, die Gutscheine mit Auflagen zu versehen oder zu begrenzen; ebensowenig habe sie eine Anpassungsklausel enthalten. Die Klägerin habe somit bis März 1971 von einer Fortsetzung der Maßnahmen bis mindestens zum 31. Dezember 1971 ausgehen können und müssen. Sie habe daher die Gutscheine jeweils für die Zeit ausgegeben, die in den Verordnungen vorgesehen gewesen seien. Dieses Verfahren habe sich aus den bereits dargelegten administrativen und ökonomischen Gründen zwingend ergeben.

Die Entscheidung Nr. 71/166 habe die Gültigkeit bereits ausgegebener Gutscheine nicht berühren können. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf das der Kommission bekannte in der Bundesrepublik praktizierte Verfahren. Ferner hätten die Begünstigten, die bis zum 30. April 1971 Gutscheinkarten erhalten hätten, mit deren Aushändigung eine so gesicherte Rechtsposition erlangt, daß sie die Gutscheine bis zum Ende des Jahres 1971 hätten einlösen können. Im übrigen müsse in diesem Zusammenhang auch der spezielle Empfängerkreis berücksichtigt werden.

2. Die *Kommission* bemerkt, die Verordnung Nr. 414/70 in der durch die Verordnung Nr. 2550/70 geänderten Fassung habe lediglich eine Ermächtigung für die Kommission enthalten, bestimmte Maßnahmen zu treffen. Die Gültigkeit dieser Ermächtigung und nicht etwa die auf ihrer Grundlage getroffene Maßnahme der Kommission sei zeitlich bis 31. Dezember 1971 beschränkt gewesen. Durch die Entscheidung Nr. 71/166 sei im übrigen nicht etwa nur die Ermächtigung zur Ausgabe von weiteren Gutscheinen aufgehoben worden, sondern die Entscheidung Nr. 70/228, also die Ermächtigung der Mitgliedstaaten, Beihilfen zu zahlen. Es hätten somit keine über den 1. Mai 1971 hinaus gültigen Gutscheine mehr ausgegeben werden dürfen.

Die fragliche Maßnahme sei getroffen worden, um die vorhandenen Butterbestände abzubauen. Sie habe deshalb der Marktlage folgen und aufgehoben werden müssen, sobald sie wirtschaftlich nicht mehr gerechtfertigt gewesen sei. Das sei auch der Grund dafür gewesen, daß die Entscheidung Nr. 70/228 in ihrer zeitlichen Geltung zunächst unbeschränkt gewesen sei. Eine Aufhebungsmaßnahme, die sich nur auf die Ausgabe weiterer Gutscheine bezogen hätte, wäre völlig ins Leere gegangen, zumindest bei dem von der Klägerin angewandten Verfahren der Gutscheinausgabe.

Die Gutscheininhaber hätten keine gesicherte Rechtsposition. Zunächst handele es sich insofern um eine Frage der Rechtsbeziehungen zwischen den Einzelpersonen und dem fraglichen Mitglied-

staat, die für die Frage der Finanzierung im Verhältnis Gemeinschaft-Mitgliedstaat ohne Belang sei. Sollte ein solcher Anspruch geschaffen worden sein, so würde dies im übrigen nur zeigen, daß die Klägerin es zu Unrecht unterlassen habe, seine Entstehung zu verhindern. Es habe im übrigen keine Veranlassung bestanden, in die Entscheidung Nr. 70/228 eine Bestimmung aufzunehmen, nach der die Gültigkeit der Gutscheine vom Fortbestand der auf Gemeinschaftsebene beschlossenen Aktion abhinge. Die Organisation des Gutscheinsystems sei den Mitgliedstaaten völlig überlassen gewesen.

Schließlich führt die Kommission aus, auch bei Zugrundelegung der von der Klägerin vertretenen These zur Anwendbarkeit des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 müßte dieser die unrichtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts vorgeworfen werden, da diese Anwendung für einen objektiven Beobachter ganz offensichtlich gegen Wortlaut und Sinn der Gemeinschaftsvorschriften verstoßen habe. Das Verhalten der Klägerin müsse zumindest als grob fahrlässig bezeichnet werden, zumal wenn man sich die Umstände vergegenwärtige, unter denen die Entscheidung Nr. 71/166 zustande gekommen sei.

3. Die *Klägerin* erwidert, selbst wenn die Auslegung der Kommission zutreffend wäre, würde es mindestens an den Anlastungsvoraussetzungen fehlen. Die Kommission habe sich Versäumnisse zuschulden kommen lassen. Ihre Entscheidung Nr. 70/228 enthalte keinerlei Änderungsvorbehalt oder Fristsetzung. Artikel 4 der Entscheidung sichere lediglich ab, daß die Butter nur dem Sozialhilfeempfänger gewährt werde, decke aber keinerlei sonstige Auflagen, Widerrufsvorbehalte oder Befristungen. Es sei sogar fraglich, ob die Klägerin zu solcher Einschränkung überhaupt befugt gewesen wäre; nach Artikel 1 sei sie nur ermächtigt gewesen, „unter den in den Artikeln 2 bis 4 festgelegten Bedingungen [die fragliche] Beihilfe zu gewähren". Die Mitgliedstaaten könnten nicht generell die Befugnis haben, Beschränkungen festzusetzen, wenn dies in der Gemeinschaftsregelung nicht ausdrücklich festgesetzt sei. Sonst wäre letztlich die Rechtsvereinheitlichung unter den Mitgliedstaaten gefährdet. Im übrigen gehe es in dieser Frage nicht um die „Organisation des Gutscheinwesens" durch Detailvorschriften, wie die Beklagte wohl annehme. Die Kommission hätte durch einen bloßen Änderungsvorbehalt deutlich machen können, daß die Aktion in enger Abhängigkeit zur jeweiligen Marktlage habe stehen sollen, wie sie es in Artikel 5 der Entscheidung vom 17. Dezember 1968, durch die die Bundesrepublik Deutschland ermächtigt wurde, Butter aus staatlicher Lagerhaltung zur Verarbeitung zu Butterschmalz zu herabgesetzten Preisen zu verkaufen (KOM(68)991 endg.), getan habe.

Eine nachträgliche Ungültigkeitserklärung oder Einziehung der Gutscheinkarten sei nach deutschem Recht unmöglich gewesen, da die Gutscheininhaber eine gesicherte Rechtsposition erhalten hätten.

4. In ihrer Gegenerwiderung führt die *Kommission* aus, sie habe die Klägerin in keiner Weise zur unrichtigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts veranlaßt. Aus dem nationalen wie dem Gemeinschaftsrecht ergebe sich, daß es nicht notwendig oder auch nur üblich sei, bei jedem Rechtsetzungsakt eine besondere Bestimmung vorzusehen, mit der die Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht werde, daß dieser Rechtsetzungsakt auch wieder aufgehoben oder geändert werden könne. Eine Befristung sei nur in besonderen Ausnahmefällen angebracht, etwa wenn von vornherein zu übersehen sei, daß eine Regelung für einen ganz bestimmten Zeitraum erforderlich sei. Die Entscheidung der Kommission vom 17. Dezember 1968 habe allerdings Vorsorge für den Fall von Änderungen treffen müssen, weil sonst die bereits abgeschlossenen Kaufverträge von der Neuregelung nicht mehr hätten erfaßt werden können.

Daß die Verordnung Nr. 414/70 eine solche Mindestlaufzeit nicht gehabt habe, folge bereits aus der rechtlichen Natur einer Ermächtigung. Der Rat habe nur einen Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen die Kommission habe handeln können, nicht müssen. Sie hätte sich auch auf eine teilweise Ausnutzung beschränken können. Es sei deshalb verfehlt, in einer beschränkten Ausnutzung einer Ermächtigung einen Angriff auf deren Substanz zu sehen. Das gleiche gelte für die den Mitgliedstaaten von der Kommission eingeräumte Ermächtigung.

D — Verkauf von Interventionsbutter zu herabgesetzten Preisen (Fall Nr. 9)

1) Sachverhalt

Zur Durchführung einer Aktion zum Absatz von Interventionsbutter im Milchwirtschaftsjahr 1968/1969 erließ die Kommission die Verordnung Nr. 1308/68 vom 28. August 1968 über den Verkauf von Butter aus staatlicher Lagerhaltung zur Ausfuhr (ABl. L 214 vom 29. August 1968, S. 10). Diese Verordnung verpflichtete die Interventionsstellen, Interventionsbutter, die bereits mindestens vier Monate eingelagert war, unter bestimmten Voraussetzungen an jeden Interessenten zu verkaufen (Artikel 1). Dies hatte zu einem Preis zu geschehen, der um 5,5 Rechnungseinheiten je 100 kg unter dem Interventionspreis lag (Artikel 2). Die Ausfuhr der Butter hatte innerhalb von 30 Tagen nach dem „Verkauf" durch die Interventionsstelle zu erfolgen (Artikel 3).

Diese Verordnung wurde zwar in Artikel 5 der Verordnung Nr. 1893/70 der Kommission vom 18. September 1970 über den Verkauf von Butter aus staatlicher Lagerhaltung (ABl. L 208 vom 19. September 1970, S. 13) aufgehoben, sie blieb jedoch auf die entsprechend der aufgehobenen Verordnung verkaufte Butter anwendbar. Die Verordnung Nr. 1893/70 trat am dritten Tag nach dem Tag ihrer Veröffentlichung, somit am 22. September 1970, in Kraft (Artikel 6).

Während des Jahres 1971 legte die Klägerin den Ausdruck „Verkauf" in Artikel 3 im Sinne von „Lieferung" aus und wandte die Verordnung demgemäß an. Sie „verkaufte" folglich Butter zu niedrigem Preis aufgrund von Kaufverträgen, die vor dem 22. September 1970 geschlossen worden waren, und erstattete die gestellten Kautionen insoweit zurück, als die Butter innerhalb von 30 Tagen nach der Auslagerung ausgeführt wurde. Die Kommission vertrat die Auffassung, daß der Begriff „Verkauf" sich auf den Abschluß der Vereinbarung zwischen der Interventionsstelle und dem Interessenten beziehe und daß die Klägerin deshalb für die gesamte nach dem 21. Oktober 1970 ausgeführte Interventionsbutter keine Preiskürzung mehr habe vornehmen können; sie lehnte es deshalb ab, für dieses Wirtschaftsjahr einen Betrag von 7 274 690,12 DM als zu Lasten des EAGFL gehend anzukennen.

2) Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Die *Klägerin* trägt vor, um Artikel 3 der Verordnung Nr. 1308/68 gerecht zu werden, sei bei der Berechnung der Frist auf die tatsächliche Auslagerung aus der Interventionsstelle zum Zwecke der Ausfuhr abzustellen. Die Gefahr einer verordnungswidrigen Verwendung der Butter durch den Käufer sei solange ausgeschlossen gewesen, wie sich die Butter noch auf dem Lager der Interventionsstelle befunden habe. Der Absatz größerer Mengen sei wirtschaftlich und technisch nur dadurch möglich gewesen, daß Kontakte über längere Zeiträume abzuwickeln gewesen seien und die Exporterstattung vorausfixiert worden sei.

2. Die *Kommission* macht geltend, der Begriff Verkauf erfasse nach allgemeinem Sprachgebrauch die auf die entgeltliche Überlassung einer Sache gerichtete Vereinbarung. In der Verordnung Nr. 1308/68 werde der Begriff nicht näher

umschrieben. Aus verschiedenen Artikeln und Erwägungsgründen ließen sich jedoch Anhaltspunkte für eine dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechende Interpretation gewinnen. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf die Artikel 1, 2 und 4 Absatz 1 sowie auf den Artikel 5.

Die Klägerin habe keinen begründeten Anlaß gehabt, die Verordnung so anzuwenden, wie sie es getan habe. Die Kommission habe ihre Ansicht in der 195. Sitzung des Verwaltungsausschusses für Milch und Milcherzeugnisse am 13. August 1970 erklärt und die Klägerin mit Schreiben vom 14. Dezember 1970 auf diesen Standpunkt hingewiesen. Nachdem die Klägerin mit Fernschreiben vom 9. Februar 1971 ihre Auffassung dargelegt habe, sei ihr mitgeteilt worden, daß die Kommission, obwohl sie nach wie vor anderer Auffassung sei, von der Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 169 des Vertrages absehe, weil der Verstoß aufgehört habe.

3. Die *Klägerin* erwidert, die Verordnung Nr. 1308/68 spreche den Zeitpunkt des Kaufvertragsabschlusses nur in Artikel 4 Absatz 1 ausdrücklich an. Wäre in Artikel 3 dieser Zeitpunkt gemeint gewesen, so wäre dies zum Ausdruck gebracht worden.

Der Meinung der Klägerin stünden die von der Beklagten herangezogenen, bereits erwähnten Bestimmungen der Verordnung nicht entgegen. Artikel 1 schließe nicht aus, daß der Kaufvertrag bereits nach einer geringeren Lagerzeit als vier Monate abgeschlossen werde mit der Vereinbarung, die Butter erst nach Ablauf dieser vier Monate auszulagern. Die in Artikel 5 festgesetzte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Kommission wöchentlich über die Verkaufsmengen zu informieren, erhalte seine eigentliche praktische Bedeutung erst, wenn die Kommission über den tatsächlich freigewordenen Lagerraum informiert werde, wenn also der Zeitpunkt der Auslagerung als maßgeblich angesehen werde.

Weiter führt die Klägerin aus, selbst wenn ihr Versäumnisse unterlaufen wären, so wären ihr diese nicht vorzuwerfen. Nach den von der Beklagten dargelegten Anlastungskriterien komme eine Anlastung gerade nicht in Betracht, soweit sich die von der staatlichen Verwaltung geübte Auslegung des Gemeinschaftsrechts aus der Sicht eines objektiven und sachverständigen Beobachters vertreten lasse. Dabei sei zu berücksichtigen, daß die von der Klägerin vertretene Auslegung auch von anderen Mitgliedstaaten befürwortet werde. Außerdem habe die Kommission durch die unscharfe Formulierung der Verordnung Nr. 1308/68 die auslösende Ursache für Fehlinterpretationen gegeben. Es wäre ihr ohne weiteres möglich gewesen, eindeutig klarzulegen, daß der Zeitpunkt des Kaufvertrages auch bei Artikel 3 der Verordnung entscheidend sein sollte, wie sie das in Artikel 4 getan habe.

Die Kommission könne sich ihrer Verpflichtung, beim Erlaß von Rechtsakten auf sprachliche Eindeutigkeit zu achten, nicht mit dem Hinweis auf eine etwaige Rückfragemöglichkeit der staatlichen Behörden entziehen. Zudem sei diese Möglichkeit der Rückfrage nur von beschränktem Wert und im wirtschaftlichen Verkehr, der schnelle Entscheidungen erfordere, kaum praktikabel. Das zeige die Arbeitsunterlage der Kommission vom 5. Dezember 1977 (VI/241/77), die für eine förmliche Stellungnahme eine Beantwortungsfrist von mindestens sechs Wochen statuiere. Dort werde betont, „daß die finanzielle Verantwortlichkeit der Gemeinschaft nur durch eine förmliche Mitteilung des besonderen Problems ... herbeigeführt werden kann". Eine derartige Spanne der Rechtsunsicherheit sei im wirtschaftlichen Verkehr unerträglich. Von der Kommission müsse verlangt werden, daß sie derartige Schwierigkeiten schon von vornherein durch eine eindeutige Formulierung ihrer Rechtsakte verhindere.

4. In ihrer Gegenerwiderung weist die *Kommission* darauf hin, daß der Ausdruck „verkauft" in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1308/68 im gleichen Sinne gebraucht werde wie „Abschluß des Kaufvertrages". Aus einer Gegenüberstellung mit anderen Bestimmungen, insbesondere mit Artikel 3 der Verordnung, lasse sich deshalb kein Umkehrschluß ziehen. Die in Artikel 1 der Verordnung Nr. 1308/68 vorgesehenen vier Monate seien, so meint die Kommission, die Mindestlagerdauer, die bei Abschluß des Kaufvertrages erreicht sein müsse. Derartige Aktionen hätten stets das Ziel, die am längsten gelagerte Butter als erste abzusetzen, da die Qualität mit zunehmender Einlagerungsdauer abnehme. Wäre die Auffassung der Klägerin richtig, so hätte die Vorschrift bestimmt, daß die verkaufte Butter zum Zeitpunkt der Auslieferung mindestens seit vier Monaten eingelagert sein müsse. Zu Artikel 5 der genannten Verordnung merkt die Kommission an, es komme nicht entscheidend auf den zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügbaren Lagerraum an. Entscheidend sei vielmehr, den Gesamterfolg der Maßnahme beurteilen zu können. Einerseits stelle ein derartiger Absatz von Interventionsware eine erhebliche Belastung für den Gemeinschaftshaushalt dar und sei deshalb nur gerechtfertigt, soweit er wirtschaftlich erforderlich sei. Andererseits könne eine Beendigung der Maßnahme sich nicht auf bereits abgeschlossene Verträge auswirken. Die Kommission müsse also, um den richtigen Zeitpunkt für eine Beendigung der Aktion wählen zu können, die von Kaufverträgen erfaßten Mengen kennen, nicht nur die bereits ausgelieferten. Wäre die klägerische These richtig, so hätten es die Mitgliedstaaten in der Hand gehabt, Dauer und damit Umfang der Aktion zu bestimmen. Sie hätten Kaufverträge abschließen können, durch die die Abnehmer einen in Wirklichkeit erst viel später entstehenden Bedarf hätten abdekken können. Die Gemeinschaft hätte keine Möglichkeit gehabt, die Aktion zum gewollten Zeitpunkt effektiv zu beenden.

E — Rückkauf von zu herabgesetzten Preisen verkaufter Butter zur Verarbeitung zu Butterschmalz (Fall Nr. 10)

1) Sachverhalt

Im Rahmen der in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 13) vorgesehenen besonderen Maßnahmen hatte die Kommission unter anderem die Bundesrepublik Deutschland in mehreren Entscheidungen ermächtigt, Butter aus Interventionsbeständen nach Verarbeitung zu Butterschmalz zu herabgesetzten Preisen zu verkaufen. Nach Artikel 6 Absatz 1 der Entscheidung der Kommission vom 17. Dezember 1968, durch die die Bundesrepublik Deutschland ermächtigt wird, Butter aus staatlicher Lagerhaltung zur Verarbeitung zu Butterschmalz zu herabgesetzten Preisen zu verkaufen (KOM(68)991), geändert durch Entscheidung vom 29. Juli 1970 (KOM(70)865), war die Klägerin gehalten, sicherzustellen, daß das Butterschmalz ausschließlich zum unmittelbaren Verbrauch auf nationalem Hoheitsgebiet ohne vorherige Verarbeitung verwendet würde.

Da trotz der geforderten Garantien gegen den Mißbrauch die vorgeschriebene Verwendung des Butterschmalzes nicht gewährleistet werden konnte, erließ die Kommission die Entscheidung vom 19. August 1971 (KOM(71)986), mit der die Klägerin ermächtigt wurde, Kaufverträge durch Vertrag mit den Käufern aufzuhe-

ben und Erstattungen vorzusehen. Der Käufer mußte dann die Ware der Interventionsstelle wieder zur Verfügung stellen; ferner erhielt er den Kaufpreis sowie einen Pauschalbetrag für die ausgelegten Lagerkosten erstattet.

Die Finanzierung der Interventionen richtet sich im vorliegenden Fall nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung Nr. 2306/70 des Rates vom 10. November 1970 über die Finanzierung von Interventionsausgaben auf dem Binnenmarkt für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 249 vom 17. November 1970, S. 4), wonach das von der Interventionsstelle eingerichtete Konto mit dem Betrag der Lagerkosten belastet wird. Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h der genannten Verordnung wird dieses Konto weiter mit dem Betrag der Verarbeitungskosten belastet, welche der Interventionsstelle durch besondere Absatzmaßnahmen entstanden sind. Diese letzteren Kosten werden pauschal durch Entscheidung der Kommission für jede Art der Verarbeitung festgesetzt. Die Kosten für die Verarbeitung von Butter zu Butterschmalz sind für die Zeit vom 29. Juli bis zum 31. Dezember 1972 mit Entscheidung der Kommission vom 30. November 1973 (KOM(73)1988) festgesetzt worden.

Die Klägerin hat Butter und Butterschmalz zu einem Marktpreis zurückgekauft, der über dem Preis lag, zu dem sie das Produkt verkauft hatte. Dieser Preis sollte das Risiko der nicht mehr möglichen Weitergabe und der dadurch entstehenden Schadensersatzansprüche decken. Ferner entstanden Kosten aus Zinsverlusten, die auf die Lagerung der zurückgekauften Ware zurückzuführen waren, sowie Kosten für die Verarbeitung von Butter zu Butterschmalz. Die Klägerin ist der Auffassung, daß der EAGFL diese Kosten finanzieren müsse.

Nach Auffassung der Kommission mußte der Rückkauf zum früheren Abgabepreis der Interventionsstelle erfolgen. Zu Lasten des EAGFL wurden die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung Nr. 2306/70 genannten Verarbeitungskosten sowie die in der Entscheidung vom 19. August 1971 genannten Lagerkosten anerkannt, da diese Kosten auf der Grundlage des in der Entscheidung vom 30. November festgesetzten Pauschalbetrages festgestellt waren.

Die Kommission hat sich demgemäß geweigert, zu Lasten des EAGFL einen Betrag von 1 212 135,12 DM anzuerkennen.

2) Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Zu diesem Fall bezieht sich die *Klägerin* in erster Lnie auf ihr Vorbringen zu den Grundsätzen der Finanzierung von Interventionsmaßnahmen.

Sie fügt hinzu, das von der Interventionsstelle angewandte Verfahren, insbesondere die Abgabe von Butter zur Verarbeitung zu Butterschmalz durch die Käufer sowie die durch den Rückkauf entstehenden Kosten seien der Kommission vor der Entscheidung vom 30. November 1973 über einen Pauschalbetrag für die Verarbeitungskosten bekannt gewesen. Die Notwendigkeit einer Kürzung der Finanzierung durch die Kommission in diesem Fall ergebe sich weder aus der Verordnung Nr. 804/68 noch aus der Verordnung Nr. 2306/70. Der Kommission sei bekannt gewesen, so meint die Klägerin, daß ein Mißbrauch der verkauften Butter nur durch einen Rückkauf bereits verkaufter Butter habe unterbunden werden können und daß dieser Rückkauf nur zu dem damals geltenden Marktpreis möglich gewesen sei.

2. Die *Kommission* führt aus, auf die Frage der richtigen oder unrichtigen Anwendung der Entscheidung vom

19. August 1971 dürfte es gar nicht ankommen, es gehe vielmehr darum, ob für diese Aktion eine Finanzierung durch die Gemeinschaft vorgesehen sei. Die Argumentation der Klägerin treffe nicht den Kern des Problems, selbst wenn man sie als zutreffend unterstelle.

Was die Kosten für Verarbeitungsmaßnahmen angehe, so sehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung Nr. 2306/70 lediglich einen für die ganze Gemeinschaft einheitlichen Pauschalbetrag vor. Eine Berücksichtigung der tatsächlich entstandenen Kosten sei für die Verarbeitung nicht vorgesehen.

Die Tatsache, daß die Kommission die Rückabwicklung genehmigt habe, könne an diesem Ergebnis nichts ändern. Für die korrekte Durchführung der Verkaufsaktion sei allein die Klägerin verantwortlich gewesen. Sie habe die notwendigen Durchführungs- und Kontrollmaßnahmen zu treffen und die korrekte Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen gehabt. Auch das finanzielle Risiko einer unrichtigen Anwendung der gemeinschaftlichen Bestimmungen liege in aller Regel beim Mitgliedstaat. Die Klägerin wäre also, wäre die Aktion nicht rückgängig gemacht worden, Gefahr gelaufen, die gesamten finanziellen Konsequenzen einer nicht korrekten Durchführung der Verkaufsaktion tragen zu müssen. Im übrigen wäre weder eine besondere Interessenlage noch die zur Rückabwicklung ermächtigende Entscheidung der Kommission in der Lage, zu einer Finanzierung durch den EAGFL in Abweichung von den geltenden Bestimmungen der Verordnung Nr. 2306/70 zu führen. Da die Entscheidung vom 30. November 1973 (KOM (73)1988) nur einen einzigen Pauschalbetrag für die Verarbeitungskosten von Butter in Butterschmalz vorgesehen habe, unabhängig von etwaigen besonderen Umständen des Einzelfalls, könne nur dieser Betrag in Betracht gezogen werden.

Was die in der Entscheidung vom 19. August 1971 vorgesehenen Lagerkosten angehe, so führt die Kommission aus, daß die Interventionsstelle selbst die Butter weiterhin hätte lagern müssen, wenn es gar nicht zum Verkauf gekommen wäre. Es wären also auch bei ihr selbst Lagerkosten angefallen, die von der Gemeinschaft finanziert worden wären. Die in der Entscheidung vom 19. August 1971 vorgesehenen Beträge entsprächen fast genau dieser Pauschale. Es werde also insofern die Situation hergestellt, die bestanden hätte, wenn die Butter nicht verkauft worden wäre.

3. Die *Klägerin* erwidert, sie sei, um die Ziele der Kommissionsentscheidung vom 17. Dezember 1968 zu verwirklichen, gezwungen gewesen, die verkauften Butterbestände zum seinerzeitigen Marktpreis zurückzukaufen, denn sonst wären Schäden für die Buttermarktordnung und das betreffende Preisgefüge eingetreten. Es sei hier eine den Fällen der Notgeschäftsführung ohne Auftrag vergleichbare Situation gegeben. Hinzu komme, daß der in der Entscheidung vom 19. August 1971 festgesetzte Höchstbetrag für den Rückkaufpreis wirtschaftspolitisch nicht praktikabel habe sein können. Von privaten Geschäftsleuten habe nicht erwartet werden können, daß sie sich mit dem niedrigen Preis, zu dem sie gekauft hätten, und der Abgeltung ihrer Lagerkosten zufriedengäben. Daß die Kommission dies alles nicht in Rechnung gestellt habe, könne nicht dazu führen, die von der Klägerin erbrachten Zahlungen ihr anzulasten. Daß die Finanzierungsbestimmungen der Gemeinschaft nur eine Verarbeitungspauschale vorsähen, könne zu keinem anderen Ergebnis führen: Der Rückkauf der Butter zum derzeitigen Marktpreis sei eine Notmaßnahme gewesen, die in derartigen Vorschriften natur-

gemäß nicht vorgesehen sei. Die Rechtsgrundlage für die Gemeinschaftsfinanzierung stelle jedoch im vorliegenden Fall Artikel 8 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 729/70 dar, da eine Anlastung gegenüber der Klägerin nach den vorstehenden Ausführungen nicht in Betracht komme.

Auch wenn man die Maßstäbe der Kommission hinsichtlich der Aufteilung des finanziellen Risikos zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten anlege, gelange man, so meint die Klägerin, zum gleichen Ergebnis. Die Kommission erkenne an, daß es dann Ausnahmen von ihrer Auffassung gebe, daß die Mitgliedstaaten selbst die finanziellen Risiken zu tragen hätten, wenn die Gemeinschaft selbst für die Fehlanwendung der Vorschriften verantwortlich gemacht werden könne. Dieser Fall sei vorliegend gegeben. Die Kommission habe zum Rückkauf ermächtigt, um Nachteile für die Gemeinschaft abzuwenden. Von diesen Überlegungen habe sich die Klägerin leiten lassen. Wenn also bei einem niedrigeren Preis das Ziel der Rückkaufaktion nicht zu erreichen gewesen sei, andererseits aus den dargelegten Gründen der Rückkauf dringend geboten gewesen sei, so habe der Rückkaufpreis in entsprechender Höhe festgesetzt werden müssen. Die Kommission habe diesen Überlegungen in ihrer Entscheidung vom 19. August 1971 nicht ausreichend Rechnung getragen und müsse die gesamte Finanzierung der Aktion übernehmen.

4. Die *Kommission* führt in ihrer Gegenerwiderung aus, wollte man der Auffassung der Klägerin folgen, so würde Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 zu einer Art Generalklausel für die Gemeinschaftsfinanzierung, die jede weitere Regelung des Finanzierungsumfangs und der Finanzierungsmodalitäten völlig überflüssig machen würde, da praktisch alles finanziert werden müßte, was wirtschaftlich sinnvoll sei.

Bei der Geschäftsführung ohne Auftrag handele es sich um eine zivilrechtliche Konstruktion, die nicht einfach auf das Verhältnis Gemeinschaft-Mitgliedstaaten übertragen werden könne, und die mit dem institutionellen Gefüge der Gemeinschaft unvereinbar sei. Es sei die Gemeinschaft, die im Rahmen der ihr zugewiesenen Kompetenzen das Recht setze. Die Mitgliedstaaten wendeten dieses Recht auf den konkreten Einzelfall an. Die Auffassung der Klägerin würde dieses System auf den Kopf stellen.

Die Gemeinschaft habe die Klägerin in keiner Weise zu ihrem Vorgehen veranlaßt. Daß die vorliegende Situation keiner der von der Kommission angesprochenen Ausnahmefälle vom Grundsatz der Finanzierung durch den Mitgliedstaat sei, folge aus ihrer Erörterung des Falles Nr. 5. Daß die Kommission die Klägerin zur Rückabwicklung ermächtigt habe, ändere hieran nichts. Diese Ermächtigung, die in erster Linie im Interesse der Klägerin gelegen habe, die ohne diese Rückabwicklung erheblich größere finanzielle Konsequenzen hätte tragen müssen, sei von der Klägerin überschritten worden.

F — Kosten für Vermahlung und Wiederaufmachung von Zucker (Fall Nr. 12)

1) Sachverhalt

Wie auch in anderen Sektoren wird für Zucker die Finanzierung der Interventionskosten in der Weise vorgenommen, daß mit Hilfe eines von der Interventionsstelle geführten Kontos der jeweilige Nettoverlust festgestellt wird (Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 2334/69 des Rates vom 25. November 1969 über die Finanzierung von Interventionsausgaben auf dem Binnenmarkt für Zucker, ABl. L 298 vom 27. November 1969, S. 1). Artikel 4 zählt in den Absätzen 1 und 2 die Posten auf, mit denen dieses Konto be-

beziehungsweise entlastet wird. Nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a) gehört dazu „der Gesamtbetrag der durch Verkäufe in dem betreffenden Zuckerwirtschaftsjahr erzielten Einnahmen"

Die Kommission erließ nach Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1009/67 vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 308 vom 18. Dezember 1967, S. 1) die Verordnung Nr. 882/70 vom 4. Mai 1970 über eine Dauerausschreibung zum Verkauf von Weißzucker, der zur Tierfütterung bestimmt ist und sich im Besitz der deutschen Interventionsstelle befindet (ABl. L 98 vom 5. Mai 1970, S. 7). Nach Artikel 6 Absatz 1 dieser Verordnung betraf die Dauerausschreibung Weißzucker von „frei fließender" Qualität. Nach Artikel 9 Absatz 1 wurde, wenn es sich herausstellte, daß eine Menge Zucker, die Gegenstand eines Zuschlags war, nicht mit den Qualitätsbedingungen der Ausschreibungsbekanntmachung übereinstimmte, auf Antrag des Zuschlagsempfängers die betreffende zugeschlagene Menge berichtigt oder eine gleiche übereinstimmende Menge aus anderen verfügbaren ausgeschriebenen und noch nicht zugeschlagenen Losen geliefert. Nach Artikel 9 Absatz 2 konnte der Zuschlagsempfänger nach der körperlichen Übernahme aus der obengenannten Qualitätsabweichung keine anderen vertraglichen oder außervertraglichen Rechte geltend machen.

Da ein Teil des in Deutschland gelagerten Zuckers verklumpt war, wurde er vor der Auslagerung vermahlen und wieder aufgemacht, um die in der Verordnung Nr. 822/70 festgesetzten Voraussetzungen zu erfüllen. Die deutsche Interventionsstelle gab folglich auf der Kreditseite des Kontos, das sie gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2334/69 zu eröffnen hatte, den tatsächlich von den Zuschlagsempfängern erhaltenen Preis abzüglich — für das Wirtschaftsjahr 1971 — eines Betrages von 2 923,77 DM an, der den Kosten für das Vermahlen und das Wiederaufmachen entsprach.

Die Kommission hat es abgelehnt, diesen Betrag zu Lasten des EAGFL anzuerkennen, da er in der Aufzählung in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2334/69 nicht enthalten sei.

2) Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Die *Klägerin* macht geltend, das von ihr eingeschlagene Verfahren sei von den Vertretern der Kommission gebilligt worden. Von den in Artikel 9 der Verordnung Nr. 822/70 vorgesehenen Möglichkeiten zur Abwendung von Gewährleistungs- oder Schadensersatzansprüchen der Käufer habe in der Praxis kein Gebrauch gemacht werden können, weil die Zuschlagsempfänger wegen eigener Lieferverpflichtungen auf voller Lieferung der zugeschlagenen Mengen bestanden hätten und anderer Zucker, der der zugesicherten Qualität entsprochen hätte, nicht verfügbar gewesen sei. Angesichts der Ausschreibungszusicherung „frei fließend" sei im Ergebnis der Verkaufserlös nicht der Zuschlagspreis, sondern dieser Zuschlagspreis abzüglich der unabweisbaren Kosten für die Vermahlung. Es könne ihr nicht angelastet werden, daß der Zucker im Laufe der Lagerung teilweise verklumpt sei. Die Verhärtung sei eine zwangsläufige Folge längerer Lagerung gewesen. Die zuständigen deutschen Dienststellen hätten bei der Beratung der Ausschreibungsbedingungen im Verwaltungsausschuß Zucker die Kommission vor der Ausschreibung auf diesen Umstand hingewiesen und vorgeschlagen, den Zucker „tel quel" auszuschreiben.

2. Die *Kommission* sieht es keineswegs als ein Fehlverhalten an, daß der verklumpte Zucker wieder in frei fließenden Zustand versetzt worden sei. Es gehe le-

diglich um die Frage, ob die dadurch entstandenen Kosten vom EAGFL zu finanzieren seien. Insofern passe also die Hilfsargumentation der Klägerin zu Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 von vornherein nicht für diesen Sachverhalt.

Die Interventionsstelle habe sich im vorliegenden Fall so verhalten, als ob in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2334/69 noch ein weiterer Sollposten unter einem Buchstaben h) aufgeführt wäre; die Aufzählung der einzelnen Elemente in Artikel 4 der genannten Verordnung habe jedoch, wie auch in den entsprechenden Bestimmungen für andere Sektoren, einen abschließenden Charakter.

Daß die Verkaufsausschreibung entgegen dem im Verwaltungsausschuß vorgetragenen Wunsch der deutschen Delegation die frei fließende Qualität des Zuckers vorgesehen habe, könne, so meint die Kommission, nicht zu den von der Klägerin gezogenen Schlußfolgerungen führen. Zunächst verliere über längere Zeit eingelagerter Zucker bei sachgemäßer Lagerung keineswegs zwangsläufig seine frei fließende Qualität. Im übrigen habe die Verordnung Nr. 822/70 für etwaige Fälle von Qualitätsmängeln des zugeschlagenen Zuckers eine Regelung getroffen, die eine Lösung im Einklang mit den bestehenden Finanzierungsregeln ermöglicht hätte.

Schließlich weist die Kommission darauf hin, daß mangels anderweitiger Bestimmungen die fraglichen Kosten in der allgemeinen Lagerkostenpauschale des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe f) der Verordnung Nr. 2334/69 enthalten seien.

3. Die *Klägerin* erwidert, es verstoße gegen Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70, ihr Kosten anzulasten, die auf einem Verhalten beruhten, das selbst die Kommission nicht als Unregelmäßigkeit oder Versäumnis ansehe.

Dieses Ergebnis könne nicht anders sein, wenn man davon ausgehe, daß die fraglichen Ausgaben in der Verordnung Nr. 2334/69 nicht vorgesehen seien. Im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 822/70 sei der gesamte von der Ausschreibung erfaßte Zucker nicht in einem Zustand gewesen, daß frei fließende Qualität habe zugesichert werden können. Das ergebe sich aus den Begründungserwägungen zu dieser Verordnung und sei der Kommission auch bekannt gewesen. Wenn sie gleichwohl frei fließende Qualität zugesichert habe, so habe sie damit die Klägerin zwangsläufig Schadensersatz- und Gewährleistungsansprüchen der Zuckerkäufer ausgesetzt. Zwar hätte die Klägerin die Klausel in Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung übernehmen können, das hätte jedoch zu einem Gewährleistungsausschluß geführt, der nach deutschem Recht nicht zulässig sei. Die in Artikel 9 Absatz 1 vorgesehen Maßnahmen seien wirtschaftlich nicht durchführbar gewesen. Kein Käufer gebe sich mit einer geringen Menge minderwertigen Zuckers zufrieden, wenn ihm höhere Qualität in größerer Menge zugesichert worden sei. Eine Ersatzlieferung sei aber von vornherein unmöglich gewesen, da der gesamte von der Ausschreibung betroffene Zukker nicht die zugesicherte Qualität besessen habe. Die bei der Vermahlung entstandenen Kosten seien also darauf zurückzuführen, daß die Kommission es versäumt habe, eine der Beschaffenheit des Zuckers angemessene Regelung zu treffen. Unter diesen Umständen komme nur die Gemeinschaftsfinanzierung des Artikels 8 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 729/70 in Betracht. Da die Kommission in Kenntnis der mangelhaften Qualität des Zuckers eine bessere Qualität bei ihrer Ausschreibung zugesichert habe, könne sie sich dieser Konsequenz nicht mit der Behauptung entziehen, die Klägerin habe die schlechte Beschaffenheit des Zuckers zu verantworten.

Zur Unterstützung dieser Ausführungen bemerkt die Klägerin weiter, sie habe die

fraglichen Aufwendungen vor allem deshalb gemacht, um den finanziellen Schaden für die Gemeinschaft als Folge von Gewährleistungs- oder Schadensersatzansprüchen möglichst gering zu halten. Diese müßten deshalb von der Kommission als eine Art Aufwendungsersatz erstattet werden.

Schließlich macht die Klägerin geltend, die Kommission gehe bei ihrer Behauptung, Zucker klumpe nicht, von Silolagern aus. Es müsse jedoch berücksichtigt werden, daß 1970 aufgrund des bestehenden Gemeinschaftsrechts auch Zucker in dreifachen Papiersäcken habe interveniert werden müssen. Diese Lagermethode habe dazu geführt, daß der Zucker klumpe, wenn er zu lange gelagert worden sei.

4. Was die grundsätzlichen Erklärungen zu dem Vorbringen der Klägerin angehe, verweist die *Kommission* auf ihre Ausführungen zu Fall Nr. 10. Sodann hebt sie hervor, selbst wenn man ein fehlerhaftes Verhalten der Kommission bei dem Erlaß der Verordnung Nr. 822/70 über die Dauerausschreibung unterstellen wollte, könnte ein solches Verhalten nicht einfach zu einer Gemeinschaftsfinanzierung der von der Klägerin getätigten Ausgaben führen. Auf jeden Fall habe die Kommission der Klägerin keinerlei Anlaß zu ihrem Vorgehen gegeben; die betreffenden Ausgaben seien letztlich einzig und allein auf die unsachgemäße Lagerung durch die Klägerin zurückzuführen. Die Kommission gesteht zu, daß beim Erlaß der Verordnung Nr. 822/70 bekannt gewesen sei, daß ein Teil des ausgeschriebenen Zuckers eventuell nicht die vorgesehene Qualität aufweisen würde. Gerade deshalb sei Artikel 9 Absatz 1 in die Verordnung aufgenommen worden. Die Klägerin halte diesen Artikel zu Unrecht für undurchführbar. Auf Artikel 9 Absatz 2 in der genannten Verordnung komme es nicht an, weil im konkreten Fall die Verklumpung des Zukkers bereits vor der Übernahme festgestellt worden sei. Nach den Ausführungen der Kommission trifft es nicht zu, daß der gesamte von der Ausschreibung betroffene Zucker nicht von frei fließender Qualität gewesen sei; nur insgesamt 9 900 Tonnen Ausschreibungszucker von insgesamt 36 370 Tonnen seien von der Verklumpung betroffen gewesen.

Schließlich macht die Kommission geltend, die teilweise Verklumpung dieses Zuckers sei auf unsachgemäße Lagerung zurückzuführen. Der Zucker habe sich in fünffachen Papiersäcken befunden, bei denen die zweite Lage mit Bitumen beschichtet gewesen sei. Ferner hätten Beamte der Kommission festgestellt, daß das deutsche Lager derart eingerichtet gewesen sei, daß ein Verklumpen des Zukkers trotz Lagerung in fünffachen Papiersäcken nicht verwunderlich sei.

V — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 24. Oktober 1978 haben die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Rechtsanwalt K. Redeker, und die Kommission, vertreten durch ihre Rechtsberater P. Gilsdorf und G. zur Hausen als Bevollmächtigte, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 5. Dezember 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat am 16. Februar 1976 gemäß Artikel 173 Absätze 1 und 3 EWG-Vertrag Klage auf teilweise Aufhebung der Entscheidungen Nr. 76/141 und Nr. 76/147 der Kommission vom 2. Dezember 1975 (ABl. L 27 vom 2. Februar 1976, S. 3 und 15) über die Rechnungsabschlüsse für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Haushaltsjahre 1971 und 1972 finanzierten Ausgaben erhoben. Im Laufe des Verfahrens ist der ursprüngliche Antrag unter Berücksichtigung der Änderung dieser Entscheidungen durch die Entscheidung Nr. 78/710 der Kommission vom 28. Juli 1978 (Abl. L 238 vom 30. August 1978, S. 25) dahin geändert worden, daß die Aufhebung der Entscheidungen insoweit beantragt wird, als darin Ausgaben der Klägerin in Höhe von 26 094 195,99 DM für das Haushaltsjahr 1971 und von 13 325 660,12 DM für das Haushaltsjahr 1972 nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt werden.

2 Die streitigen Beträge setzen sich aus mehrere Positionen zusammen, die jeweils von den deutschen Behörden im Rahmen der Durchführung von Gemeinschaftsverordnungen auf dem Gebiet der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte ausgezahlte Beträge zusammenfassen.

3 Die Klägerin bestreitet die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der Kommission und beruft sich hierfür nicht nur auf die jeweils einschlägige Verordnung, sondern auch auf bestimmte allgemeine, in der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21.April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94 vom 28. April 1970, S. 13) aufgestellte Regeln, insbesondere auf Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 1. Dieser hat folgenden Wortlaut:

„Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind".

Nach Auffassung der Klägerin ist diese Bestimmung so auszulegen, daß die finanziellen Folgen der unzutreffenden Anwendung einer Gemeinschaftsbeziehung durch eine nationale Behörde von der Gemeinschaft in allen Fällen zu tragen sind, in denen diese unzutreffende Anwendung den Verwaltungen oder Einrichtungen des betroffenen Mitgliedstaats nicht vorzuwerfen ist, sondern auf einer zwar objektiv unzutreffenden, jedoch guten Glaubens vorgenommenen Auslegung beruht. Daß nach Artikel 8 Absatz 2 die finanziellen

Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, soweit sie nicht den Mitgliedstaaten angelastet werden könnten, von der Gemeinschaft zu tragen seien, bedeute nämlich, daß ein Mitgliedstaat die finanziellen Folgen nur in den Fällen zu tragen habe, in denen die unzutreffende Anwendung einer Gemeinschaftsbestimmung auf einem vorwerfbaren Verhalten einer nationalen Verwaltung oder Einrichtung beruhe.

4 Demgegenüber bestreitet die Kommission, daß Artikel 8 Absatz 2 für die Entscheidung des Rechtsstreits von Bedeutung sei, denn diese Bestimmung betreffe die Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die einzelnen als Begünstigten der Ausgaben des EAGFL anzulasten seien; sie beziehe sich auf die den Mitgliedstaaten anzulastenden Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse nur in dem Ausnahmefall, in dem diese von öffentlichen Bediensteten in Verletzung ihrer Amtspflichten begangen worden seien. Die Kommission gesteht jedoch zu, daß die Gemeinschaft die finanziellen Folgen einer unzutreffenden Anwendung des Gemeinschaftsrechts aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze zu tragen habe, wenn die unzutreffende Anwendung einem Organ der Gemeinschaft angelastet werden könne.

5 Der Wortlaut von Artikel 8 in seinen verschiedenen sprachlichen Fassungen ist im Lichte der Entstehungsgeschichte der Vorschrift und der Vorarbeiten, auf die die Parteien ihre Argumentation im Laufe des Verfahrens gestützt haben, in vieler Hinsicht zu widersprüchlich und mehrdeutig, als daß sich aus ihm die Antwort auf die streitigen Fragen ergeben könnte. Für seine Auslegung ist somit auf den Zusammenhang, in dem er steht, und auf das mit der Regelung verfolgte Ziel abzustellen.

6 Hierzu ist zunächst hervorzuheben, daß Artikel 8 die Grundsätze enthält, nach denen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gegen Betrug und andere Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit den vom EAGFL finanzierten Maßnahmen vorzugehen haben. Er sieht sowohl Maßnahmen zur Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge wie die verwaltungsmäßige und gerichtliche Verfolgung der Verantwortlichen vor. Wenn aber das Ge-

meinschaftsrecht aufgrund einer guten Glaubens erfolgten Auslegung durch die nationalen Behörden objektiv unzutreffend angewandt wird, wird es in aller Regel weder nach Gemeinschaftsrecht noch nach den nationalen Rechtsordnungen möglich sein, die zu Unrecht ausbezahlten Beträge wieder einzuziehen oder die Verantwortlichen auf dem Verwaltungswege oder gerichtlich zu verfolgen.

7 Hieraus ergibt sich, daß ein derartiger Fall nicht von Artikel 8 erfaßt wird. Er ist vielmehr nach den allgemeinen Bestimmungen der Artikel 2 und 3 dieser Verordnung zu beurteilen. Danach finanziert der EAGFL die „nach Gemeinschaftsvorschriften" gewährten Erstattungen und vorgenommenen Interventionen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte. Diese Bestimmungen erlauben es der Kommission nur, zu Lasten des EAGFL die gemäß den geltenden Vorschriften in den verschiedenen Agrarsektoren gezahlten Beträge zu übernehmen. Alle sonstigen Beträge, insbesondere diejenigen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen auszubezahlen sich die nationalen Behörden zu Unrecht für ermächtigt hielten, bleiben zu Lasten der Mitgliedstaaten.

8 Diese enge Auslegung der Voraussetzungen für die Übernahme der Ausgaben zu Lasten des EAGFL ist im übrigen wegen der Zielsetzung der Verordnung Nr. 729/70 zwingend. Da die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik die Gleichheit zwischen den Marktbürgern der Mitgliedstaaten gewährleisten muß, können nationale Behörden eines Mitgliedstaats nicht über eine weite Auslegung einer bestimmten Vorschrift die Marktbürger dieses Staates gegenüber denjenigen anderer Mitgliedstaaten begünstigen, in denen eine engere Auslegung vertreten wird. Wenn sich eine solche Wettbewerbsverzerrung zwischen den Mitgliedstaaten ergibt, obwohl Mittel und Wege zur Verfügung stehen, um eine einheitliche Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der gesamten Gemeinschaft zu gewährleisten, so darf sie nicht vom EAGFL finanziert werden, sondern muß jedenfalls zu Lasten des betroffenen Mitgliedstaats bleiben.

9 Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 ist somit auf die streitigen Maßnahmen nicht anwendbar.

10 Die Klägerin macht weiter geltend, die Kosten hätten der Gemeinschaft oder einem Mitgliedstaat nicht anläßlich des Rechnungsabschlusses der nationalen Verwaltungen oder Einrichtungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b) der Verordnung Nr. 729/70 angelastet werden dürfen, vielmehr wäre über sie anschließend in einem eigenen Anlastungsverfahren zu entscheiden gewesen. Hierzu weist sie auf eine gemeinsame Erklärung von Rat und Kommission hin, die im Protokoll der Ratssitzung vom 8. Dezember 1971 enthalten ist. Nach dieser Erklärung setzt sich die Kommission, wenn sie entgegen der Ansicht des betroffenen Mitgliedstaates der Auffassung ist, daß die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen nicht von der Gemeinschaft zu tragen sind, mit dem betreffenden Mitgliedstaat in Verbindung und erörtert diese Frage sodann in dem in Artikel 11 der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehenen Fondsausschuß. Außerdem ergibt sich aus der Erklärung, daß die Kommission dem Rat unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen berichtet und gegebenenfalls vom Rat zu erlassende Lösungen zur Regelung solcher Divergenzen vorschlägt.

11 Hierzu ist zu bemerken, daß diese Erklärung im Hinblick auf eine gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 erlassene Verordnung (Nr. 283/72 vom 7. Februar 1972, ABl. L 36 vom 10. Februar 1972, S. 1) abgegeben wurde. Ihr Anwendungsbereich beschränkt sich somit auf die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten und Versäumnisse, die dieser im vorliegenden Fall nicht einschlägige Artikel erfaßt.

12 Im übrigen steht fest, daß das Gemeinschaftsrecht bis heute kein besonderes Anlastungsverfahren kennt, in dem die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beizulegen wären. Die Kommission muß somit notwendigerweise beim Rechnungsabschluß die Kosten entweder der Kommission oder dem betroffenen Mitgliedstaat anlasten.

13 Nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 entscheidet die Kommission erst nach Anhörung des in Artikel 11 genannten Fondsausschusses, ohne daß jedoch das besondere, in Artikel 13 festgelegte Verfahren Anwendung fände. Es steht fest, daß der Fondsausschuß im vorliegenden Fall gehört wurde, nachdem die Bundesregierung unterrichtet worden war, welche Positionen die Kommission nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu können glaubte, und auch Gelegenheit zur Stellungnahme hatte. Nach alledem ist die Rüge, das vorgeschriebene Verfahren sei nicht eingehalten worden, zurückzuweisen.

14 Daher ist für jede der streitigen Positionen zu prüfen, ob die Ausgaben, deren Übernahme zu Lasten des EAGFL die Kommission abgelehnt hat, gemäß den im jeweiligen Sektor geltenden Gemeinschaftsbestimmungen getätigt worden sind.

Beihilfen für Magermilchpulver zu Futterzwecken

15 Ein Teil der Beträge, deren Übernahme zu Lasten des EAGFL die Kommission abgelehnt hat, sind Ausgaben, die die Klägerin als Beihilfen für Magermilchpulver zu Futterzwecken gemäß der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 (ABl. L 169 vom 18. Juli 1968, S. 4) getätigt hat.

16 Aus dieser Verordnung in ihrer durch spätere Verordnungen des Rates geänderten Fassung sowie aus den Verordnungen der Kommission über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung dieser Beihilfen ergibt sich, daß

— der Betrag der Beihilfe grundsätzlich von der Interventionsstelle des Mitgliedstaats ausbezahlt wird, in dessen Hoheitsgebiet der Betrieb liegt, der das Magermilchpulver denaturiert oder zu Mischfutter verarbeitet hat;

— vorübergehend bis zum 30. Juni 1971 der Mitgliedstaat, in dessen Gebiet das Magermilchpulver hergestellt wurde, auch dann zur Auszahlung der Beihilfe ermächtigt war, wenn das Pulver in einem anderen Mitgliedstaat denaturiert oder verarbeitet wurde;

— der maßgebliche Zeitpunkt für die Auszahlung der Beihilfe durch den versendenden Mitgliedstaat der Tag der Kontrollunterstellung der einzelnen Warenpartie auf dem Gebiet des Empfänger-Mitgliedstaats war;

— die Kontrollunterstellung durch den Empfänger-Mitgliedstaat nur durch das Kontrollexemplar des gemeinschaftlichen Versandpapiers nachgewiesen werden konnte, worin einige Rubriken besonders ausgefüllt werden mußten.

17 Eine der streitigen Positionen betrifft Beihilfen, die die deutschen Stellen für nach Italien ausgeführte Partien Magermilchpulver ausbezahlt haben, obwohl nach den Angaben auf dem Kontrollexemplar die Kontrollunterstellung nach dem 30. Juni 1971 stattgefunden hatte oder aber die Einhaltung dieses Termins nicht eindeutig feststellbar war.

18 Die deutschen Behörden haben die Auszahlung der Beihilfen in diesen Fällen durch Bezugnahme auf ein Schreiben der zuständigen italienischen Dienststelle gerechtfertigt, wonach es aufgrund der von den zuständigen Ministerien erteilten Weisungen rechtlich unmöglich gewesen sei, für Partien, für die in Deutschland Beihilfe gezahlt worden sei, auch in Italien die Beihilfe zu erlangen. Außerdem hat sich die Klägerin auf eine Mitteilung der Kommission berufen, wonach diese gegen eine Zahlung keine Einwände erhebe, falls zwar die Kontrollunterstellung in Italien bis spätestens 30. Juni 1971 nicht nachgewiesen sei, die zuständigen italienischen Stellen die Zahlung der Beihilfe aber endgültig abgelehnt hätten.

19 Die Kommission erklärt hierzu, sie sei zwar bereit zuzugestehen, daß die strittigen Ausgaben ausnahmsweise zu Lasten des EAGFL übernommen werden könnten, wenn der Versenderstaat einen unwiderleglichen Nachweis dafür erbringe, daß die gleiche Ausgabe vom Empfängerstaat nicht geleistet worden sei. Ein solcher Nachweis sei jedoch nur dann ausreichend, wenn er sich auf bestimmte Einzelfälle beziehe; er dürfe sich nicht auf die Bestätigung beschränken, daß eine Doppelzahlung nach den geltenden Vorschriften unmöglich sei.

20 Die einschlägige Gemeinschaftsregelung ist so abgefaßt, daß sie den nationalen Behörden nicht die Möglichkeit läßt, andere Nachweise für die Kontroll-

unterstellung im Bestimmungsland zu akzeptieren als den förmlichen Nachweis des ordnungsgemäß ausgefüllten und gestempelten Kontrollexemplars des Versandpapiers. Die einschlägigen Bestimmungen sollen jede Möglichkeit ausschließen, daß eine Doppelzahlung erfolgt oder die Ware wieder in den normalen Marktkreislauf gelangt. Deshalb sowie insbesondere, um jedes betrügerische Handeln zu unterbinden, mit dem die Kontrollmaßnahmen umgangen werden könnten, ist eine strikte Einhaltung der Nachweisförmlichkeiten geboten. Daher ist es jedenfalls mit den Anforderungen der einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen unvereinbar, Nachweise zu akzeptieren, wie es die deutschen Behörden getan haben, die nicht von Fall zu Fall bestimmte Partien betreffen, sich vielmehr auf allgemeine Aussagen zur Tragweite von Weisungen an die Verwaltungsdienststellen des Empfängerstaats beschränken. Die Weigerung der Kommission, die fraglichen Ausgaben zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, ist somit gerechtfertigt.

21 Eine andere streitige Position betrifft Beihilfen, die die deutschen Dienststellen für Partien nach Italien ausgeführten Magermilchpulvers in solchen Fällen gezahlt haben, in denen die Beanstandung nicht das Datum der Kontrollunterstellung in diesem Lande betrifft, sondern der Nachweis für diese Kontrollunterstellung nicht durch Vorlage des ordnungsgemäß ausgefüllten und von den italienischen Behörden gestempelten Kontrollexemplars des gemeinschaftlichen Versandpapiers erbracht worden ist. Die deutschen Dienststellen geben jedoch an, daß die Kontrollunterstellung in Italien trotz des Verlustes der Kontrollexemplare durch andere Mittel, wie die Vorlage von Begleitpapieren, von Entzollungserklärungen und von Erklärungen der Firmen, die die Beihilfe beantragt hätten, nachgewiesen worden sei; im übrigen sei die Gefahr einer Doppelzahlung durch die Weisungen der zuständigen Ministerien an die italienischen Dienststellen ausgeschlossen gewesen.

22 Wie bereits dargelegt, erfordert der Zweck der fraglichen Regelung die strikte Einhaltung der Nachweisförmlichkeiten, die Voraussetzung dafür sind, daß den Unternehmen die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gewährten finanziellen Vorteile zufließen. Die Regelung der Verordnung

läßt folglich zum Nachweis keine anderen als die dort vorgesehenen Mittel zu. Die Ausgaben sind mithin nicht entsprechend dem Gemeinschaftsrecht erfolgt. Die Weigerung der Kommission, sie zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, ist deshalb gerechtfertigt.

Beihilfen für den Bezug von Butter durch Sozialhilfeempfänger

23 Die Kommission hat es abgelehnt, für das Haushaltsjahr 1971 17 930 880,40 DM und für das Haushaltsjahr 1972 12 051 258 DM zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, die die Behörden der Bundesrepublik Deutschland als Beihilfen für den Bezug von Butter durch Sozialhilfeempfänger ausbezahlt haben.

24 In Artikel 1 der Verordnung Nr. 414/70 des Rates vom 3. März 1970 über die Grundregeln für die Maßnahmen zur Steigerung des Butterverbrauchs bei bestimmten Verbrauchergruppen (ABl. L 52 vom 6. März 1970, S. 2) war die Kommission ermächtigt worden, zu beschließen, daß die Mitgliedstaaten Beihilfen für den Bezug verbilligter Butter unter anderem durch Sozialhilfeempfänger gewähren können. Aufgrund dieser Ermächtigung erließ die Kommission die Entscheidung Nr. 70/228 vom 24. März 1970 (ABl. L 77 vom 7. April 1970, S. 15). Darin wurden die Mitgliedstaaten ermächtigt, eine Beihilfe zu gewähren, die es den Sozialhilfeempfängern ermöglichen sollte, gegen einen individualisierten Gutschein 0,5 kg verbilligte Butter je Monat zu kaufen. Die Gültigkeitsdauer der Verordnung Nr. 414/70, die ursprünglich auf das Jahr 1970 beschränkt war, wurde mit Verordnung Nr. 2550/70 des Rates vom 15. Dezember 1970 (ABl. L 275 vom 19. Dezember 1970, S. 1) bis zum 31. Dezember 1971 verlängert. Die Entscheidung Nr. 70/228 der Kommission, deren Gültigkeitsdauer nicht ausdrücklich beschränkt war, blieb bis zu ihrer mit Wirkung vom 1. Mai 1971 erfolgten Aufhebung durch die Entscheidung Nr. 71/166 der Kommission vom 30. März 1971 (ABl. L 88 vom 20. April 1971, S. 14) gültig.

25 In Ausführung dieser Maßnahme ließ die Klägerin über die kommunalen Sozialbehörden jeweils zu Beginn der Jahre 1970 und 1971 in einer einmaligen Aktion Gutscheine ausgeben, die für die einzelnen Monate des ganzen Jahres gültig waren, um so eine unvertretbare Erhöhung der bereits beträchtlichen Verwaltungskosten zu vermeiden, welche die Ausgabe von für kürzere Zeiträume gültigen Gutscheinen angeblich verursacht hätte. Die Bundesregierung soll dieses Verfahren der Kommission zur Kenntnis gebracht haben, diese habe keine Einwendungen erhoben.

26 Nach Auffassung der Kommission hat die deutsche Regierung die in den fraglichen Bestimmungen vorgesehenen Grenzen dadurch überschritten, daß sie Beihilfen auch für Käufe nach dem 30. April 1971 gewährt habe. Demgegenüber trägt die Klägerin vor, die von ihr eingeführte Gutscheinverteilungsregelung habe den Inhabern dieser Gutscheine eine gesicherte Rechtsposition verschafft, die sie nicht vorzeitig habe beseitigen können.

27 Somit stellt sich die Frage, ob die einschlägigen Bestimmungen es den Mitgliedstaaten erlaubten, eine Verteilungsregelung der von der Klägerin gewählten Art einzuführen. Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß die Verordnung Nr. 414/70 wie die Entscheidung Nr. 70/228 den Mitgliedstaaten beträchtliche Freiheit bei der Wahl der Mittel und der Verwaltungsmodalitäten zur Ausführung der fraglichen Maßnahme läßt. Wenn einige Bestimmungen auch der Verhütung von Mißbräuchen dienen und gewährleisten sollen, daß die Beihilfe nur für die Lieferungen gewährt wird, für die sie vorgesehen ist, so schreibt doch keine Bestimmung vor, daß die Möglichkeit vorzubehalten ist, die Beihilfegewährung vor Ablauf der Gültigkeitsdauer der Verordnung Nr. 414/70 einzustellen.

28 Da die Entscheidung Nr. 70/228 den Mitgliedstaaten für die Gewährung der Beihilfe ein System individualisierter Gutscheine vorschreibt, da weiter die Klägerin ein solches System zunächst für die Zeit bis Ende 1970 eingeführt hat und die Entscheidung der Kommission unverändert für unbestimmte Zeit in Kraft blieb, nachdem die Gültigkeitsdauer der Ermächtigungsverordnung bis Ende 1971 verlängert worden war, kann der Klägerin, die die ursprüng-

liche Regelung fortführte, ohne die Möglichkeit vorzubehalten, die Aktion im Laufe des Jahres zu beenden, auch angesichts der besonderen Natur der fraglichen Maßnahme nicht vorgeworfen werden, sie habe den Rahmen dessen überschritten, was sie rechtmäßig zur Ausführung der Entscheidung der Kommission in ihrem Hoheitsbereich tun durfte. Die angefochtenen Entscheidungen sind demgemäß insoweit aufzuheben, als die Kommission die Übernahme derjenigen Beträge zu Lasten des EAGFL abgelehnt hat, die die Klägerin als Beihilfe für den Bezug von Butter durch Sozialhilfeempfänger gewährt hat.

Verkauf von Butter aus staatlicher Lagerhaltung zur Ausfuhr zu herabgesetzten Preisen

29 Ein Teil der Beträge, deren Übernahme zu Lasten des EAGFL die Kommission abgelehnt hat, sind Ausgaben, die die Bundesregierung im Rahmen des Verkaufs von Butter aus staatlicher Lagerhaltung zur Ausfuhr zu herabgesetzten Preisen kraft der Verordnung Nr. 1308/68 der Kommission vom 28. August 1968 (ABl. L 214 vom 29. August 1968, S. 10) getätigt hat.

30 Nach Artikel 3 der Verordnung hatte die Ausfuhr der Butter innerhalb von 30 Tagen „nach dem Verkauf" durch die Interventionsstelle zu erfolgen; die Beachtung dieser Vorschrift wurde gemäß Artikel 4 durch Stellung einer Kaution gesichert. Die Verordnung Nr. 1308/68 wurde in Artikel 5 der Verordnung Nr. 1893/70 der Kommission vom 18. September 1970 über den Verkauf von Butter aus staatlicher Lagerhaltung (ABl. L 208 vom 19. September 1970, S. 13) aufgehoben, sie blieb jedoch auf die entsprechend der aufgehobenen Verordnung verkaufte Butter anwendbar.

31 Die Klägerin ist der Auffassung, daß auch in den Fällen der herabgesetzte Preis gelte und Artikel 3 erfüllt sei, in denen der Kaufvertrag unter der Geltung der aufgehobenen Verordnung geschlossen und die Butter binnen 30 Tagen nach Auslagerung ausgeführt worden sei, selbst wenn die Auslagerung nach dem 22. September 1970, dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1893/70, erfolgt sei. Nach Auffassung der Kommission ist die Frist von 30 Tagen in Artikel 3 jedoch ab Abschluß des Kaufvertrags, nicht ab Auslagerung der Butter zu berechnen. Zur Unterstützung der von ihr vertretenen

Auslegung trägt die Klägerin insbesondere vor, einerseits erlaube nur diese Auslegung, daß Terminverkäufe und über längere Zeiträume abzuwickelnde Verkäufe in den Genuß der gesenkten Preise kämen, andererseits eröffne sie keine Mißbrauchsmöglichkeiten, da eine verordnungswidrige Verwendung der Butter ausgeschlossen gewesen sei, solange sich die Butter noch auf dem Lager der Interventionsstelle befunden habe.

32 Aus dem Zusammenhang der fraglichen Verordnung ergibt sich jedoch kein Anhaltspunkt dafür, daß der Begriff „Verkauf" in Artikel 3 anders auszulegen wäre, als dies im allgemeinen Rechtssprachgebrauch geschieht; diese Auslegung entspricht im übrigen der Bedeutung des Begriffs in anderen Bestimmungen der Verordnung. Die in Artikel 3 vorgesehene Frist von 30 Tagen ist demgemäß ab Abschluß des Kaufvertrags zu berechnen, nicht ab Auslagerung. Die hier behandelten Ausgaben sind mithin nicht entsprechend dem Gemeinschaftsrecht erfolgt. Die Weigerung der Kommission, sie zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, ist daher gerechtfertigt.

Rückkauf von zu herabgesetzten Preisen verkaufter Butter zur Verarbeitung zu Butterschmalz

33 Ein Teil der Beträge, deren Übernahme zu Lasten des EAGFL die Kommission abgelehnt hat, sind Ausgaben, die die Klägerin für den Rückkauf von zu herabgesetzten Preisen aus staatlicher Lagerhaltung verkaufter Butter gemäß einer Entscheidung der Kommission vom 17. Dezember 1968 getätigt hat.

34 Nach Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 13) können besondere Maßnahmen für den Absatz von Butter aus öffentlicher Lagerhaltung ergriffen werden, die zu normalen Bedingungen nicht abgesetzt werden kann. Aufgrund dieser Bestimmung ermächtigte die Kommission die Bundesrepublik Deutschland mit Entscheidung vom 17. Dezember 1968, Interventionsbutter als Butterschmalz zu herabgesetzten Preisen unter anderem unter der Bedingung zu verkaufen, daß die deutschen Behörden alle Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, daß das Butterschmalz ausschließlich zum unmittelbaren Ver-

brauch auf nationalem Hoheitsgebiet ohne vorherige Verarbeitung verwendet wird.

35 Nachdem die deutsche Regierung der Kommission mitgeteilt hatte, sie sei hinsichtlich bestimmter im Jahr 1970 verkaufter Mengen Butter, die die Einzelhandelsstufe noch nicht erreicht hätten, nicht mehr in der Lage, die vollständige Beachtung dieser Bedingung zu gewährleisten, wurde sie mit Entscheidung der Kommission vom 19. August 1971 ermächtigt, mit den Käufern eine Aufhebung der Kaufverträge zu vereinbaren. Gegen Rückgabe der Butter mußte die Interventionsstelle dem Käufer den Kaufpreis sowie einen Pauschbetrag für die entstandenen Lagerkosten erstatten. Die deutsche Interventionsstelle kaufte die Butter jedoch zu einem über dem Ausgangspreis liegenden Preis zurück und erstattete außerdem Kosten, die in der Entscheidung der Kommission nicht vorgesehen waren, nämlich die Zinsverluste der Käufer.

36 Die Klägerin trägt vor, die Kommission müsse alle Ausgaben sowie die tatsächlichen Kosten der Verarbeitung der verkauften Butter zu Lasten des EAGFL übernehmen, ohne Beschränkung auf die Pauschbeträge, die gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben f) und h) der Verordnung Nr. 2306/70 des Rates vom 10. November 1970 über die Finanzierung von Interventionsausgaben auf dem Binnenmarkt für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 249, S. 4) für die Lager- und Verarbeitungskosten festgesetzt worden seien, die der Interventionsstelle durch Maßnahmen nach Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 entstanden seien. Im Hinblick auf die Umstände des Einzelfalls sei sie als Geschäftsführerin ohne Auftrag im Interesse der Gemeinschaft zu betrachten; außerdem habe die Kommission das Verfahren der Interventionsstelle gekannt, bevor sie die Pauschbeträge in einer Höhe festgesetzt habe, die die tatsächlichen Kosten der Aktion nicht berücksichtigt habe.

37 Keines der Argumente der Klägerin kann jedoch eine Ausnahme von der abschließenden Regelung des Artikels 4 Absatz 1 Buchstaben f) und h) der

Verordnung Nr. 2306/70 begründen, nach der dem EAGFL nur die Pauschbeträge, nicht die möglicherweise höheren tatsächlichen Kosten angelastet werden dürfen. Die hier behandelten Ausgaben sind folglich nicht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht erfolgt. Die Weigerung der Kommission, sie zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, ist somit gerechtfertigt.

Kosten für Vermahlung und Wiederaufmachung von Zucker

38 Ein Teil der Beträge, deren Übernahme zu Lasten des EAGFL die Kommission abgelehnt hat, sind Ausgaben der Klägerin für die Vermahlung und Wiederaufmachung von Zucker, der gemäß der Verordnung Nr. 822/70 der Kommission vom 4. Mai 1970 über eine Dauerausschreibung zum Verkauf von Weißzucker, der zur Tierfütterung bestimmt ist und sich im Besitz der deutschen Interventionsstelle befindet, (ABl. L 98 vom 5. Mai 1970, S. 7) verkauft wurde.

39 Die deutschen Behörden hatten bestimmte Mengen Zucker vermahlen, der im Laufe der Lagerung verklumpt war, um Artikel 6 der Verordnung gerecht zu werden, wonach Zucker, der Gegenstand einer Ausschreibung ist, von frei fließender Qualität sein muß. Die Klägerin hat die Ausgaben für diese Aktion vom Gesamtbetrag der durch Verkäufe erzielten Einnahmen abgezogen, mit dem — gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a) der Verordnung Nr. 2334/69 des Rates vom 25. November 1969 über die Finanzierung von Interventionsausgaben auf dem Binnenmarkt für Zucker (ABl. L 298 vom 27. November 1969, S. 1) — das Konto entlastet wird, das von der Interventionsstelle für die Berechnung der Nettoverluste eröffnet wird, die dem EAGFL gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 2334/69 angelastet werden können.

40 Artikel 4 Absatz 1 führt die Positionen auf, mit denen dieses Konto belastet wird, Absatz 2 die Positionen, mit denen es entlastet wird. Die Position, die in Absatz 2 Buchstabe a) als „Gesamtbetrag der durch Verkäufe . . . erzielten Einnahmen" bezeichnet wird, ist — ohne Abzug der Verkaufskosten — als Bruttobetrag zu verstehen. Unter den Positionen, mit denen das Konto nach Absatz 1 belastet werden kann, finden sich die hier streitigen Kosten nicht.

Die Aufzählung der Positionen, die derart dem EAGFL angelastet werden können, ist als abschließend zu erachten.

41 Unter diesen Umständen besteht kein Anlaß, zu untersuchen, ob die Verklumpung des Zuckers, die das Vermahlen erforderlich machte, auf mangelhafter Lagerung beruhte, wie es die Kommission vorträgt, oder ob die Gemeinschaftsregelung insoweit fehlerhaft war, als sie die fraglichen Kosten nicht ausdrücklich vorsah, wie die Klägerin meint.

42 Aus alledem folgt, daß die Weigerung der Kommission, die hier behandelten Ausgaben zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, gerechtfertigt ist.

Kosten

43 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach § 3 des gleichen Artikels kann der Gerichtshof die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt oder wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist.

44 Die Kommission ist in einem der Klagepunkte unterlegen, die Klägerin in den übrigen Punkten. Daher hat die Klägerin ihre eigenen Kosten und drei Viertel der Kosten der Kommission zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidungen Nr. 76/141 und Nr. 76/147 der Kommission über die von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Rechnungsabschlüsse für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für die Haushaltsjahre 1971 und 1972 finanzierten Ausgaben werden insoweit aufgehoben, als Beträge von 17 930 880,40 DM bzw. von 12 051 258 DM nicht zu Lasten des Fonds übernommen werden.**

2. **Im übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat ihre eigenen Kosten sowie drei Viertel der Kosten der Kommission zu tragen.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Februar 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

INHALTSVERZEICHNIS

I — Einleitung und Verfahren . . . 346
II — Anträge der Parteien . . . 346

III — Die für die Finanzierung der Interventionsmaßnahmen geltenden Grundsätze . . . 347

A — Die maßgeblichen Vorschriften . . . 347
1. a) Verordnung Nr. 729/70 . . . 347
b) Verordnung Nr. 1723/72 . . . 350
c) Verordnung Nr. 283/72 . . . 350

B — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien . . . 352
1. Klage . . . 352
2. Klagebeantwortung . . . 354
3. Erwiderung . . . 359
4. Gegenerwiderung . . . 362

IV — Die Einzelfälle . . . 364

A — Transportkosten infolge Vertragsauflösung (Fall Nr. 2) . . . 364

B — Beihilfen für Magermilchpulver zu Futterzwecken (Fälle Nrn. 4 und 5) . . . 364
1. Sachverhalt . . . 364
2. Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien . . . 367
a) Beihilfen für Magermilchpulver zu Futterzwecken — Verdacht auf doppelte Zahlung (Fall Nr. 4) . . . 367
b) Unzulänglichkeit der Nachweise, die zur Zahlung der Beihilfe für Magermilchpulver berechtigen (Fall Nr. 5) . . . 368

C — Beihilfen für den Bezug von Butter durch Sozialhilfeempfänger (Fall Nr. 8) 370
1. Sachverhalt . . . 370
2. Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien . . . 371

D — Verkauf von Interventionsbutter zu herabgesetzten Preisen (Fall Nr. 9) . . . 373
1. Sachverhalt . . . 373
2. Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien . . . 373

E — Rücklauf von zu herabgesetzten Preisen verkaufter Butter zur Verarbeitung zu Butterschmalz (Fall Nr. 10) . . . 375
1. Sachverhalt . . . 375
2. Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien . . . 376

F — Kosten für Vermahlung und Wiederaufmachung von Zucker (Fall Nr. 12) . 378
1. Sachverhalt . . . 378
2. Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien . . . 379

V — Mündliche Verhandlung . . . 381

Entscheidungsgründe . . . 382