SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 6. DEZEMBER 1972 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Einleitung

Die von der Regierung des Königreichs der Niederlande erhobene Anfechtungsklage stellt meines Wissens zum erstenmal die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und die Funktionsweise des durch die Verordnung Nr. 25/62 des Rates errichteten Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft in Frage.

Die klagende Regierung und die Kommission streiten darüber, ob die von einem Mitgliedstaat bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen nach dritten Ländern gewährten Erstattungen — genauer die Erstattungen, welche die niederländische Regierung bei der Ausfuhr von Milcherzeugnissen in der Zeit vom 1. Juli 1966 bis zum 30. Juni 1967 gezahlt hat — für die Finanzierung durch den Fonds in Betracht kommen, das heißt, von diesem zu übernehmen sind, wenn diese Ausfuhren im Rahmen von Nahrungsmittelspendenlieferungen an Entwicklungsländer erfolgt sind.

Dem Streit liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Fondsausschuß, ein geschäftsführendes Organ, das vor Erlaß der Entscheidungen zu hören ist, mit denen die Kommission über die von den Mitgliedstaaten eingereichten Anträge auf Rückvergütung der für Erstattungen getätigten Ausgaben befindet, beriet anläßlich der Prüfung der im Verbuchungszeitraum 1963/64 abgewickelten Geschäfte erstmals über das Grundsatzproblem, ob die Ausgaben für Erstattungen im Zusammenhang mit Nahrungsmittelhilfslieferungen den Mitgliedstaaten zu vergüten seien.

Damals waren der Ausschuß und die Kommission damit einverstanden, daß die mit der Nahrungsmittelhilfe zusammenhängenden Ausgaben für Erstattungen durch den Fonds teilweise übernommen würden, weil sie seinerzeit nur geringfügige Bedeutung hatten; mit dieser Entscheidung sollte jedoch die zukünftige Handhabung nicht präjudiziert werden.

Später vertrat die Kommission anläßlich der Prüfung des Verbuchungszeitraums 1965/66 die entgegengesetzte Auffassung, ohne daß die Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses widersprochen hätte; sie stützte sich darauf, daß Ausfuhren zum Zweck der Nahrungsmittelhilfe unentgeltliche Geschäfte darstellten, somit des Handelscharakters entbehrten und keinen Anspruch auf Rückvergütung der von den Mitgliedstaaten für Erstattungen getätigten Ausgaben durch den Fonds entstehen lassen könnten.

Die niederländische Regierung war entgegengesetzter Auffassung und reichte am 1. August 1969 bei der Kommission einen Antrag auf Rückvergütung der im Verbuchungszeitraum 1966/67 gezahlten Erstattungen ein, in die sie auch Ausgaben im Zusammenhang mit der Nahrungsmittelhilfe einschloß, welche sie im Rahmen des Welternährungsprogramms Entwicklungsländern durch die Lieferung von Milcherzeugnissen mehrfach geleistet hatte.

In einem der Kommission am 9. Februar 1970 überreichten Memorandum legte sie ihren Standpunkt dar und bat um die Angabe von Gründen, falls die Kommission ihre grundsätzliche Auffassung hinsichtlich der Nichteinbeziehung der Nahrungsmittelhilfe aufrechterhalten sollte.

Der Vizepräsident der Kommission erteilte lediglich den Bescheid, die Kommission prüfe die Frage, um dem Rat gegebenenfalls einen Vorschlag zu unterbreiten; der Rat sei allein zuständig, über die Frage der Finanzierung der Nah-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

rungsmittelhilfslieferungen zu entscheiden, „da diese Lieferungen nicht als Ausfuhr mit Handelscharakter im Sinne der gemeinsamen Marktorganisation anzusehen sind". Der Vizepräsident erklärte zwar, persönlich Anhänger einer Lösung zu sein, die zumindest teilweise und für die Zukunft dem Standpunkt der Regierung der Niederlande entgegenkomme, bestätigte aber im übrigen den bereits von der Kommission geltend gemachten Grund, ohne weitergehende Erklärungen hinzuzufügen.

Deshalb reagierte die niederländische Regierung und bekräftigte sowohl in einem neuen an den Vizepräsidenten der Kommission gerichteten Schreiben als auch durch die Vorstellungen ihres Vertreters bei den Sitzungen des Fondsausschusses, besonders anläßlich seiner 62. Sitzung vom 16. Dezember 1971, noch einmal ihren eigenen Standpunkt.

Die Kommission lehnte jedoch am 26. Januar 1972 bei der Bescheidung des Antrags der niederländischen Regierung die Beteiligung des Fonds an den Ausgaben für Erstattungen ab, die auf die als Nahrungsmittelspenden ausgeführten Erzeugnisse entfielen.

Außerdem klammerte die Kommission bei der Bestimmung des niedrigsten durchschnittlichen Erstattungssatzes für die Finanzierung bei Ausfuhren nach dritten Ländern für diesen gleichen Zeitraum 1966/67 durch eine am gleichen Tage für die einzelnen landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse ergangene Entscheidung (Nr. 72/115) bei dieser Berechnung die mit Nahrungsmittelspendenaktionen zusammenhängenden Erstattungen, wenn auch nur stillschweigend, so doch mit Sicherheit aus.

Dies sind die beiden Entscheidungen, welche die Regierung des Königreichs der Niederlande gemäß Artikel 173 des Vertrages vor den Gerichtshof bringt. Zu bemerken ist, daß die Aufhebung der ersten Entscheidung lediglich in dem Maße beantragt wird, als die für Nahrungsmittelspenden gemachten Ausgaben für Erstattungen von der Rückvergütung ausgeschlossen worden sind. Die zweite Entscheidung wurde nur im Gefolge der ersten und auch nur insoweit angefochten, als die Errechnung der niedrigsten durchschnittlichen Erstattungssätze angeblich durch die Nichtberücksichtigung der Nahrungsmittelhilfe beeinträchtigt wurde.

II — System der Ausfuhrerstattungen in der Übergangszeit der Organisation der Agrarmärkte; Voraussetzungen für das Tätigwerden des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft während dieses Zeitraums

Vor der Prüfung des klägerischen Vorbringens erscheint es mir zur Klarstellung unerläßlich, zum einen das System der seinerzeit geltenden Erstattungsregelung für Ausfuhren nach dritten Ländern darzustellen, zum anderen die Voraussetzungen aufzuzeigen, unter denen der Fonds damals dazu verpflichtet war, in diesem Bereich zu intervenieren.

Obgleich die Gemeinschaftsbehörden die Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik vorbereiteten, deren wichtigste Ziele durch Artikel 39 des Vertrages von Rom festgelegt und deren mögliche Formen, namentlich die gemeinsamen Agrarmarktorganisationen, in Artikel 40 des Vertrages geregelt sind, waren sie doch bestrebt, die zur schrittweisen Verwirklichung dieser Politik notwendigen Etappen einzuhalten.

Daher bestand bis zum Jahre 1967 nur eine Übergangsregelung, die einerseits weder einen für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Schwellenpreis noch einen gemeinschaftlichen Interventionspreis vorsah und andererseits auch keine einheitliche Erstattungsregelung für die Ausfuhren nach dritten Ländern kannte.

Die Mitgliedstaaten waren berechtigt, aber nicht verpflichtet, solche Erstattungen einzuführen; es stand ihnen frei, von diesem wirtschaftspolitischen Instrument, das zum Ausgleich der zwischen den Binnenmärkten und dem Weltmarkt bestehenden Preisunterschiede bei den Agrarerzeugnissen bestimmt war, Gebrauch zu machen oder nicht.

Während dieser Zeit beschränkte sich die Gemeinschaftsregelung darauf,

Höchstsätze für die Erstattung festzulegen; da die Voraussetzungen für den Erstattungsanspruch in jener Regelung nicht festgelegt waren, verfügten die Staaten über einen weiten Ermessensspielraum: Es war ihre Sache, die Voraussetzungen für die Erstattungsgewährung festzulegen, wie Sie in Ihren Urteilen vom 27. Oktober 1971 (Rechtssache 6/71, Rheinmühlen/EVst, Slg. 1971, 836) und vom 23. März 1972 (Rechtssache 85/71, Kampffmeyer/EVst, Slg. 1972, 222) anerkannt haben.

Die aus diesen Erstattungen herrührende finanzielle Belastung war deshalb anfangs auch ausschließlich von den Mitgliedstaaten zu tragen. Nur teilweise und schrittweise übernahm die Gemeinschaft über die Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft vom Rechnungsjahr 1963/64 an die Rückvergütung.

Dieser Fonds wurde durch die Verordnung Nr. 25/62 des Rates eingerichtet, die auch gleich das zu erreichende Ziel festsetzte, das heißt die vollständige Finanzierung der Agrarpolitik einschließlich der Ausgaben für Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern durch die Gemeinschaft; dieser finanziellen Verantwortlichkeit der Gemeinschaft sollte die gleichzeitige Zuweisung sämtlicher Einnahmen aus den auf Drittlandeinfuhren durch die Mitgliedstaaten erhobenen Abschöpfungen entsprechen.

Doch auch hier mußten die Voraussetzungen, unter denen dieses Ziel zu erreichen war, festgelegt werden. Daher war eine Übergangszeit vorgesehen, in der sich der Anteil der Finanzierung durch die Gemeinschaft mit den wachsenden Einnahmen aus den Abschöpfungen schrittweise erhöhte.

Die Verordnung Nr. 17/64 des Rates über die Bedingungen für die Beteiligung des Fonds sah innerhalb desselben zwei Abteilungen vor:

— die Abteilung Garantie, die der Politik der Stützung der Agrarpreise dient;

— die Abteilung Ausrichtung, die sich mit den gemeinsamen Maßnahmen zur Änderung der Agrarstrukturen befaßt.

Die Abteilung Garantie arbeitete wie eine Ausgleichskasse und vergütete den Mitgliedstaaten während dieser Übergangszeit neben den Ausgaben für Interventionen auf den Binnenmärkten einen ständig wachsenden Teil der Erstattungen, die diese ihren Exporteuren gezahlt hatten, um ihnen den Verkauf der landwirtschaftlichen Erzeugnisse auf der Grundlage der außerhalb der Gemeinschaft geltenden Weltmarktpreise zu ermöglichen.

Hinsichtlich der Ausgaben für Erstattungen bei der Ausfuhr enthielt die Verordnung Nr. 25/62 zwei Regeln, die durch die Durchführungsverordnung Nr. 17/64 näher umrissen wurden:

— Zum einen waren Berechnungsgrundlage für die Rückvergütung der Erstattungen die *Nettomengen* der ausgeführten Erzeugnisse, also die Differenz zwischen Ausfuhren und Einfuhren, wobei diese Mengen nach der sogenannten Grunderzeugnismethode berechnet wurden; die Liste dieser Grunderzeugnisse wurde vom Rat auf Vorschlag der Kommission festgelegt.

— Zum anderen wurde für jedes Erzeugnis der Erstattungssatz des Mitgliedstaats angewendet, dessen durchschnittlicher Erstattungsbetrag am niedrigsten war; damit sollte in einem System, das jedem Mitgliedstaat die Freiheit ließ, Erstattungen einzuführen, verhindert werden, daß die Länder mit besonders hohem Agrarpreisniveau ermuntert würden, noch mehr nach dritten Ländern auszuführen in der Erwartung, daß die Gemeinschaft den Unterschied oder einen Teil des Unterschieds zwischen den inländischen und den Weltmarktpreisen tragen werde.

Die Kommission war, wie wir gesehen haben, dafür zuständig, die niedrigsten durchschnittlichen Erstattungssätze zu errechnen.

Das Verfahren war so geregelt, daß die Mitgliedstaaten der Kommission jedes

Jahr vor dem 1. Oktober einen Antrag auf Rückvergütung unter anderem der Ausgaben für Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern für die Zeit vom 1. Juli bis zum 30. Juni des vorhergehenden Jahres vorzulegen hatten (Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 17/64).
Der Anteil der durch den Fonds rückzuvergütenden Ausgaben für Erstattungen stieg schrittweise an und erreichte im Wirtschaftsjahr 1966/67 sieben Zehntel des Gesamtbetrags.
So stellte sich, meine Herren, das Finanzierungssystem der Gemeinschaft dar, dessen Anwendung auf die ihren Exporteuren im Laufe desselben Wirtschaftsjahrs gezahlten Erstattungen die Regierung des Königreichs der Niederlande verlangte.

III — Rechtliche Erörterung

Die niederländische Regierung stützt ihre Klage auf zwei Rügen:

— Die erste ist formaler Natur und wird auf die angeblich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht unzureichende Begründung der Entscheidung über die Beteiligung des Fonds gestützt; die Entscheidung über die Berechnung der durchschnittlichen Erstattungssätze ihrerseits gebe keine Möglichkeit nachzuprüfen, ob und gegebenenfalls wie die Kommission die als Nahrungsmittelhilfe ausgeführten Mengen berücksichtigt habe.
— Die zweite Rüge betrifft die materielle Rechtmäßigkeit der ersten Entscheidung; der Begriff Ausfuhr nach dritten Ländern im Sinne des Gemeinschaftsrechts unterliege keinerlei Einschränkungen und gälte für alle Geschäfte — gleichviel ob mit oder ohne Handelscharakter —, durch die eine Ware anders als auf dem Transitwege aus dem Gemeinsamen Markt in ein Drittland verbracht werde; wenn die Kommission die Ausfuhren von zur Nahrungsmittelhilfe bestimmten Erzeugnissen ausgeschlossen habe, weil diese Geschäfte unentgeltliche Spenden seien, habe sie die seinerzeit geltenden Bestimmungen falsch ausgelegt. Die zweite angefochtene Entscheidung müsse zwangsläufig mit aufgehoben werden.

1. Begründung der angefochtenen Entscheidungen

Die der Kommission — wie übrigens auch dem Rat — durch Artikel 190 des Vertrages auferlegte Pflicht, ihre Verordnungen oder individuellen Entscheidungen mit Gründen zu versehen, erfüllt nicht nur ein reines Formerfordernis; mit ihr soll vielmehr zweierlei erreicht werden:

— zum einen soll sie den durch die genannten Handlungen Betroffenen, also Staaten oder Privatpersonen, die Möglichkeit geben, die näheren Umstände zu erfahren, unter denen die Kommission den Vertrag oder das abgeleitete Gemeinschaftsrecht angewandt hat, so daß sie ihre Rechte wahrnehmen können;
— zum anderen soll die Begründungspflicht es dem Gerichtshof ermöglichen, seine richterliche Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Kommission voll auszuüben (Urteil vom 4. Juli 1963, Rechtssache 24/62, Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1963, 155).

Dieser Pflicht ist jedoch dem gleichen Urteil zufolge Genüge getan, wenn die Kommission die wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen darlegt, auf denen ihre Entscheidung beruht und die für das Verständnis des Gedankengangs erforderlich sind, der die Kommission zu der Entscheidung geführt hat; dies kann durchaus in knapper Form geschehen, solange Klarheit und Schlüssigkeit nicht beeinträchtigt werden.
Die Begründung muß also deutlich erkennen lassen, welche Daten die Verwaltung für entscheidend gehalten hat (Urteil vom 17. Juli 1963, Rechtssache 13/63, Italien/Kommission, Slg. 1963, 380).
Ihre Rechtsprechung geht folglich davon aus, daß Gemeinschaftsorgane nicht verpflichtet sind, andere denkbare Ausle-

gungen zu widerlegen oder kritisch zu würdigen, wenn sie auf eine bestimmte Auslegung der Bestimmungen eines Vertrages abstellen wollen (Urteil vom 10. Mai 1960, Rechtssachen 3 bis 18/58, Barbara Erzbergbau, Slg. 1960, 417). Ebensowenig sind sie verpflichtet, eine Beurteilung ausführlich zu erläutern oder hierzu Buchführungsunterlagen und technische Untersuchungen anzuführen (Urteil vom 8. Februar 1966, Rechtssache 8/65, Acciaierie Pugliesi, Slg. 1966, 11).

Ist der Entscheidung ein Verwaltungsverfahren vorausgegangen, so ist die Kommission auch nicht verpflichtet, in der Entscheidungsbegründung auf alle von den Parteien vorgebrachten Argumente einzugehen oder alle ihre Einwände zu erörtern (Urteil vom 15. Juli 1970, Rechtssache 41/69, Chemiefarma, Slg. 1970, 693; Urteil vom 15. Juli 1972, Rechtssachen 55 und 56/69, Hoechst, Cassella, Slg. 1972, 914).

Kann man angesichts dieser Rechtsprechungsgrundsätze der klagenden Regierung darin folgen, daß die erste der angefochtenen Entscheidungen über die Beteiligung des Fonds an den Ausgaben des Königreichs der Niederlande für Erstattungen bei Ausfuhren während des strittigen Zeitraums unzureichend begründet sei?

Die fünfte Begründungserwägung dieser Entscheidung lautet wie folgt:

„Die im Rahmen der Nahrungsmittelspenden ausgeführten Mengen werden vom Fonds nicht finanziert, da Ausgaben für Geschäfte ohne Handelscharakter nicht als Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern im Sinne der Gemeinschaftsvorschriften angesehen werden können; demzufolge müssen die entsprechenden Mengen und Ausgaben von den Nettoausfuhren und der Berechnung der Erstattungssätze ausgeschlossen werden."

Dieser Rechtsgrund ist zwar knapp, aber doch klar formuliert. Die Kommission äußert ihren Gedankengang in verständlicher Weise: Sie vertritt eine Auslegung der geltenden Regelung, aus der sie eine Unterscheidung zwischen den Ausfuhrgeschäften mit Handelscharakter und solchen ohne Handelscharakter ableiten zu können glaubt.

Die Regierung der Niederlande wirft der Kommission jedoch vor, weder die ihrer Interpretation zugrunde gelegten Verordnungsbestimmungen präzisiert noch Art und Menge der als Nahrungsmittelhilfe ausgeführten Waren angegeben zu haben, für welche die an Erstattungen geleisteten Ausgaben von der Rückvergütung durch den Fonds ausgeschlossen worden seien, zumindest aber in diesem Punkt das Endergebnis ihrer Berechnung nicht mitgeteilt zu haben.

Aufgrund mehrerer Erwägungen, meine Herren, muß ich diese Argumente verwerfen:

1. Der angefochtenen Entscheidung, die am 26. Januar 1972 erging, während der Rückvergütungsantrag der niederländischen Regierung bereits am 1. August 1969 gestellt worden war, ging ein regelrechtes Ermittlungsverfahren voraus, von dem sich sagen läßt, daß es insofern kontradiktorisch war, als nicht nur die betroffene Regierung der Kommission im Jahre 1970 ein sehr ausführliches Memorandum über ihren Standpunkt vorlegte, sondern die Frage der als Nahrungsmittelspenden getätigten Ausfuhren auch in den Sitzungen des Fondsausschusses erörtert wurde: Der Vertreter der Niederlande trug dort den Standpunkt seiner Regierung vor, während die Kommission in einem Nachtrag zu ihrem Bericht über die Beteiligung des Fonds für den Verbuchungszeitraum 1966/67 ihre eigenen Argumente entwickelte.

2. Die von dieser Regierung in ihrem ursprünglichen Antrag mitgeteilten Daten über die Ausfuhren der Niederlande im Rahmen des Welternährungsprogramms wurden in dem Bericht über die Beteiligung des Fonds vom 7. Dezember 1971 (Dokument Nr. VI/4640/71 F, S. 14), der in der 62. Sitzung des Ausschusses vom 16. Dezember desselben Jahres erörtert wurde, richtig und vollständig übernommen. Die Liste der fraglichen Erzeugnisse, die ausgeführten Mengen und die Höhe der Ausgaben für Erstat-

tungen sind dort ausdrücklich aufgeführt. Es sei hinzugefügt, daß die angefochtene Entscheidung selbst im Anhang die Aufgliederung der Beteiligung des Fonds (Abteilung Garantie) für den umstrittenen Zeitraum enthält. Anhand dieses Dokuments, das für die einzelnen Erzeugnisse den Betrag der zur Rückvergütung zugelassenen Erstattungen und die zugehörigen Warenmengen angibt, lassen sich durch Subtraktion die Ausfuhren feststellen, für die die Kommission die Beteiligung des Fonds abgelehnt hat.

3. Die pauschale Bezugnahme auf die „Gemeinschaftsvorschriften" in der Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung reicht meines Erachtens aus, denn die Verordnung über die Beteiligung des Fonds ist in der Entscheidung genau bezeichnet, vor allem aber genügte es, weil es um die Ausfuhr von Milcherzeugnissen ging, auf die Verordnung Nr. 13/64 über die schrittweise Errichtung einer Marktorganisation auf diesem Sektor zu verweisen, in der sich die Bestimmungen über die Erstattungen bei der Ausfuhr finden.

4. Schließlich wäre noch folgendes zu bemerken: Auch wenn Sie an die Begründung einer individuellen, den einzelnen beschwerenden Entscheidung besondere Anforderungen stellen müssen, zumindest soweit eine solche Entscheidung ergeht, ohne daß dieser einzelne sich in einem Verwaltungsvorverfahren über die Grundlage der Entscheidung hätte unterrichten können, so müßte Ihr Standpunkt meines Erachtens dort weniger streng sein, wo die angefochtene Entscheidung die Regierung eines Mitgliedstaats betrifft, die sich nicht nur über die Entscheidungsvorarbeiten durch ihren Vertreter unterrichten, sondern durch diesen auch ihren Standpunkt darlegen lassen konnte.

Aus diesen Bemerkungen glaube ich schließen zu können, daß die Rüge unzureichender Begründung vorliegend weder hinsichtlich der ersten noch hinsichtlich der zweiten der angefochtenen Entscheidungen durchgreifen kann.

Diese letztere betrifft nämlich die Berechnung des niedrigsten durchschnittlichen Erstattungssatzes. In logischer Konsequenz des Ausschlusses der Ausgaben für Erstattungen, die im Zusammenhang mit der durch die Mitgliedstaaten gewährten Nahrungsmittelhilfe stehen, mußte die Entscheidung diese Erstattungen bei jener Berechnung zwangsläufig ausklammern. Es war folglich keineswegs nötig, sie insoweit ausdrücklich mit Gründen zu versehen, die aus dem zuvor von der Kommission festgelegten Grundsatz ohne weiteres abzuleiten waren.

2. Fehlerhafte Auslegung des Gemeinschaftsrechts

Im Hinblick auf die Begründetheit sahen wir, daß der einzige in der angefochtenen Entscheidung angeführte und im Beklagtenvortrag entwickelte Grund auf einer Unterscheidung beruht, die nach Ansicht der Kommission zwischen Ausfuhren im Rahmen von Geschäften mit Handelscharakter und Ausfuhren, die sich auf Nahrungsmittelspenden beziehen und deshalb keinen Handelscharakter haben, zu treffen ist.

Eine erste Feststellung drängt sich auf: Keine der geltenden Verordnungen erwähnt Ausfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen nach dritten Ländern, die im Zuge der Nahrungsmittelhilfe — gleichviel ob bilateral oder im Rahmen des Welternährungsprogramms — getätigt werden.

Die Kommission entnimmt die Unterscheidung, auf die sie sich der klagenden Regierung gegenüber beruft, vielmehr dem allgemeinen Sinn dieser Verordnungen. Diese Auffassung, meine Herren, findet aber weder in den Verordnungsbestimmungen noch im Aufbau des Erstattungssystems selbst eine Grundlage.

Die grundlegende Vorschrift ist der während der Übergangszeit anwendbare Artikel 3 der Verordnung Nr. 25/62 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik. Ihm zufolge kommen für die Finanzierung durch den Fonds unter anderem in Betracht:

„a) die Erstattungen bei Ausfuhren nach dritten Ländern, die gemäß den Verordnungen betreffend die einzel-

nen Erzeugnisse unter Zugrundelegung der Mengen der Nettoausfuhren und des Erstattungssatzes des Mitgliedstaats mit dem niedrigsten durchschnittlichen Erstattungsbetrag errechnet werden".

Gemäß Artikel 8 derselben Verordnung galt diese Bestimmung für Milcherzeugnisse ab 1. November 1962.

Ferner bestimmt Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 13/64 des Rates über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse:

„Um die Ausfuhr nach dritten Ländern auf der Grundlage der Preise im internationalen Handel zu ermöglichen, kann der Unterschiedsbetrag zwischen den Preisen im ausführenden Mitgliedstaat und den Preisen im internationalen Handel erstattet werden."

Der Begriff Ausfuhr wird durch diese Bestimmungen nicht weiter definiert. Er läßt keine auf den nichtkommerziellen Charakter der betreffenden Geschäfte gestützte Einschränkung zu; irgendeine Ausnahme ist nicht vorgesehen. Dieser Begriff umfaßt also alle Geschäfte, die darin bestehen, Erzeugnisse aus dem geographischen Gebiet eines Mitgliedstaats in einen dritten Staat zu verbringen, unter der Voraussetzung natürlich, daß dieses Ziel endgültig ist, die Erzeugnisse also nicht bloß zur Durchfuhr in das dritte Land gelangen.

Wenn andererseits die Erstattung nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 13/64 den Unterschied zwischen dem Preis des fraglichen Erzeugnisses auf dem Binnenmarkt des ausführenden Mitgliedstaats und den Preisen im internationalen Handel deckt, so soll diese Formel nur den Zweck des Systems verständlich machen und verhindern, daß Staaten möglicherweise Erstattungen gewähren, deren Höhe über diese Differenz hinausginge. Diesbezüglich trug die Kommission übrigens dafür Sorge, die Höchsterstattung festzulegen, unter anderem auch für Milcherzeugnisse (Verordnung Nr. 56/66 vom 23. Mai 1966).

Schließlich darf die Bezugnahme auf die „Preise im internationalen Handel" nicht im Sinne einer Beschränkung der Erstattungsgewährung auf solche Ausfuhren verstanden werden, die den Charakter von Handelsgeschäften haben, also unter Ausschluß jener, die im Zusammenhang mit Nahrungsmittelspenden an die Entwicklungsländer getätigt werden. Mit anderen Worten, der Begriff des internationalen Handels kommt hier nur insoweit ins Spiel, als es um das *Weltmarktpreisniveau* geht, das grundsätzlich unter dem Niveau der auf den Märkten der Mitgliedstaaten geltenden Preise liegt. Er hat keine Bedeutung für den Charakter der Geschäfte, die der Ausfuhr zugrunde liegen, mag es sich um Handelsgeschäfte im eigentlichen Sinne oder um Nahrungsmittellieferungen handeln, die von den Staaten finanziert werden.

Die Prüfung der Rechtsvorschriften bietet also für die These der Kommission keine Stütze.

Außerdem gibt es positive Gründe, die gegen die Argumentation der Beklagten sprechen.

— Erstens stand es den Mitgliedstaaten, wie ich gezeigt habe, während der Übergangszeit frei, Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern einzuführen; Voraussetzung war lediglich, daß die durch die Kommission festgesetzten Höchstsätze nicht überschritten wurden. Es gab also keinen für die Gemeinschaft einheitlichen Begriff der Erstattungen, ebensowenig übrigens wie eine restriktive, für die ganze Gemeinschaft gültige Definition des Begriffs Ausfuhr; die Kommission war hinsichtlich der Rückerstattung der Ausgaben für Erstattungen durch den Fonds an die Entscheidungen der Staaten in dem Sinne gebunden, daß sie sich der Übernahme nicht widersetzen konnte, sobald diese Staaten beschlossen hatten, sie einzuführen und ihren Exporteuren zu zahlen. Es hätte einer ausdrücklichen Vorschrift bedurft, um die mit den Nahrungsmittelspenden zusammenhängenden Ausgaben von dem Rückvergütungsanspruch auszuschließen.

— Zweitens überrascht es nicht, daß eine solche Vorschrift während der Übergangszeit nicht erlassen wurde, denn die Nahrungsmittelhilfe fiel damals in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, gleichviel ob es sich um bilaterale Hilfe oder um eine Beteiligung am Welternährungsprogramm handelte.

Die Gemeinschaft selbst übernahm erst von dem Zeitpunkt an unmittelbar die Kosten für Nahrungsmittelspendenaktionen, als nach dem Ende der Übergangszeit eine echte gemeinsame Agrarmarktorganisation errichtet worden war.

Zwar traf der Rat damals Sondermaßnahmen und bediente sich nicht des Instruments der Erstattungen, um seine Verpflichtungen auf diesem Gebiet zu erfüllen. Er stellte, namentlich was die Milcherzeugnisse anbetrifft, dem Welternährungsprogramm unentgeltlich Interventionsbutter zur Verfügung, gewährte den Verarbeitern eine besondere Zulage zur Deckung der Verarbeitungskosten und führte einen pauschalen Beitrag zu den Weiterbeförderungs- und Versicherungskosten ein (Verordnung Nr. 1399/69). Ferner stellte er bei Getreide die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Nahrungsmittelhilfe durch den Kauf von Getreide oder Mehl auf dem Markt der Gemeinschaft oder durch die Verwendung von Getreide aus dem Besitz der Interventionsstellen sicher.

Aber die Behauptung der Kommission, es sei für nötig erachtet worden, nach Errichtung eines einzigen Marktes Sondermaßnahmen zur Finanzierung der der Nahrungsmittelhilfe dienenden Ausgaben zu treffen, vermag es natürlich nicht zu rechtfertigen, daß die Ausgaben der Mitgliedstaaten für Erstattungen auf diesem Gebiet während der Übergangszeit nicht berücksichtigt wurden. Nach der Übergangszeit erlassene Vorschriften bieten für die These der Kommission keine Stütze. Begnügen wir uns mit der Feststellung, daß das Problem der Nahrungsmittelhilfe von den damals geltenden Rechtsvorschriften weder behandelt noch geregelt worden war.

Schließlich möchte ich noch anfügen, daß allein der Rat für den Erlaß einer Vorschrift zuständig gewesen wäre, welche die mit der Nahrungsmittelhilfe der Mitgliedstaaten zusammenhängenden Ausgaben von dem Anspruch auf Rückvergütung der Ausgaben für Erstattungen ausgeschlossen hätte.

Die Kommission war zwar nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 17/64 damit betraut, über die durch die Staaten eingereichten Rückvergütungsanträge sowie nach Anhörung des Fondsausschusses über die Beteiligung des Fonds zu entscheiden.

Doch verfügte sie auf diesem Gebiet über keinen Ermessensspielraum. Was die Übernahme von Ausgaben für Erstattungen angeht, konnte die Kommission nur im Rahmen einerseits der Verordnung Nr. 25/62 des Rates — nach dessen Artikel 3 die Ausgaben für Erstattungen für die Finanzierung durch den Fonds in Betracht kommen —, andererseits der die einzelnen Erzeugnisse betreffenden Verordnungen, vorliegend der Verordnung Nr. 13/64 des Rates, tätig werden.

Um die auf die Nahrungsmittelspenden entfallenden Ausgaben für Erstattungen von der Beteiligung des Fonds auszuschließen, hätten diese vom Rat erlassenen Vorschriften eine Ausnahmebestimmung enthalten müssen, für deren Erlaß allein der Rat selbst zuständig gewesen wäre.

Diesen Sinn hatte übrigens die Antwort des Vizepräsidenten der Kommission auf das Memorandum der Regierung der Niederlande im Jahre 1970. Allein der Rat — so sagte dieser — könne rechtsverbindlich über die Finanzierung der Nahrungsmittelhilfslieferungen entscheiden.

Diese Überlegungen, meine Herren, scheinen mir entscheidend zu sein.

Sie veranlassen mich dazu, Ihnen die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung über die Beteiligung des Fonds wegen fehlerhafter rechtlicher Begründung und wegen falscher Auslegung des Gemeinschaftsrechts, vorliegend des Artikels 3 der Verordnung Nr. 25/62 und des Artikels 14 Absatz 2 der Verordnung

Nr. 13/64, vorzuschlagen. Aus den gleichen Gründen ist auch die Entscheidung über die Bestimmung der niedrigsten durchschnittlichen Erstattungssätze aufzuheben.

Für den Fall jedoch, daß Sie an dieser Lösung Zweifel haben, halte ich es für nützlich darzustellen, in welcher Weise die Regierung der Niederlande im Rahmen des Welternährungsprogramms tätig wurde.

Dieses Ende 1961 von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und der Organisation der Vereinten Nationen gemeinsam aufgestellte Programm zielte im wesentlichen darauf ab, den wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung der Entwicklungsländer durch eine multilaterale Nahrungsmittelhilfe zu fördern und bei außergewöhnlichen Umständen vom Hunger bedrohten Völkern Dringlichkeitshilfe zu gewähren. Die Ausführung des Programms hatte jedoch auf den Schutz der Handelsmärkte Rücksicht zu nehmen und trug in einem gewissen Maße dazu bei, den Absatz der Agrarüberschüsse zu erleichtern.

Die Geberländer, Mitglieder der UNO oder FAO, konnten dazu auf verschiedene Weise beitragen:

— entweder, indem sie Nahrungsmittel spendeten, wobei diese Erzeugnisse anhand der zur Zeit ihrer Lieferung geltenden Weltmarktpreise bewertet wurden,

— oder, indem sie die Kosten für die Dienstleistungen, darunter insbesondere die für Verfrachtung und Transportversicherung dieser Erzeugnisse übernahmen,

— oder schließlich, indem sie dem Programm Gelder in Form von in gleichen jährlichen Raten zahlbaren konvertierbaren Devisen zur Verfügung stellten.

In diesem Rahmen stellte die Regierung der Niederlande dem Welternährungsprogramm für die drei Jahre 1966 bis 1968 eine Summe von 6 Millionen Dollar zur Verfügung, die zu zwei Dritteln für den Kauf von Nahrungsmitteln und zu einem Drittel für die Deckung der „Dienstleistungen", d. h. der Verfrachtung und Versicherung bestimmt waren.

Die Aufgabe des Direktors des Welternährungsprogramms war es, die niederländische Regierung unter Berücksichtigung dieses Kreditrahmens zu bitten, gewisse Erzeugnisse in bestimmte dritte Länder zu liefern. Die Lieferanten, Produzenten oder Händler wurden dann durch Ausschreibungen, die die Regierung der Niederlande veranstaltete, zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Die Angebote basierten auf den Weltmarktpreisen; den Lieferanten wurde versichert, daß sie wie bei Ausfuhren üblich die in den Niederlanden in Übereinstimmung mit der Gemeinschaftsregelung eingeführten Erstattungen erhalten würden.

Der Kaufpreis für die Erzeugnisse wurde dem Lieferanten unmittelbar durch die Regierung ausgezahlt, die im Einvernehmen mit der Direktion des Welternährungsprogramms ihrerseits für die Verladung und den Seetransport der Waren für Rechnung des Programms sorgte. Diese Dienstleistungen wurden aus den dem Programm zur Verfügung gestellten Mitteln bezahlt.

Wir haben es in diesem Verfahren also mit einem Geschäft zu tun, das sich von einem beliebigen Exportverkaufsgeschäft nur dadurch unterscheidet, daß die Bezahlung des Warenpreises in Höhe des Weltmarktpreises und die Transportkosten unmittelbar durch die schenkende Regierung übernommen wurden.

Der Lieferant, der auf der Grundlage der Weltmarktpreise verkaufte, hat einen Anspruch auf eine Erstattung bei der Ausfuhr, die den Unterschied zwischen dem Binnenmarktpreis und diesem Weltmarktpreis ausgleicht; diese Erstattung war durch die Regierung der Niederlande zulässigerweise eingeführt worden.

Was den Lieferanten angeht, so erfüllt die Ausfuhr das Kriterium eines Geschäftes mit Handelscharakter.

Diese Feststellungen wären meines Erachtens ein zusätzlicher Grund, um das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen.

Ich beantrage daher,

— die Entscheidung Nr. 72/120 der Kommission vom 26. Januar 1972 über die Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft an den Ausgaben des Königreichs der Niederlande für Erstattungen bei Ausfuhren nach Drittländern für den Verbuchungszeitraum 1966/67 insoweit aufzuheben, als die zum Zwecke der Nahrungsmittelhilfe ausgeführten Mengen und die dafür getätigten Ausgaben für Erstattungen bei der Berechnung der dieser Regierung zu gewährenden Rückvergütung für Erstattungen bei der Ausfuhr nicht berücksichtigt worden sind;

— die Entscheidung Nr. 72/115 der Kommission vom 26. Januar 1972 zur Bestimmung der niedrigsten durchschnittlichen Erstattungssätze für die Finanzierung der Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern für den gleichen Verbuchungszeitraum insoweit aufzuheben, als diese Entscheidung die zum Zwecke der Nahrungsmittelhilfe ausgeführten Mengen nicht berücksichtigt hat;

— die Kommission zu verurteilen, die Kosten des Verfahrens zu tragen.