einer solchen Bestimmung einen Antrag nicht allein deshalb ablehnen, weil er nach der Durchführung der Beförderung gestellt worden ist.

In der Rechtssache 47/75

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, vertreten durch ihre Prozeßbevollmächtigten Martin Seidel und Klaus Winkel, Zustellungsanschrift: Der Kanzler der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, 20-22, avenue de l'Arsenal,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Prozeßbevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Luxemburg, bâtiment CFL, place de la Gare,

Beklagte,

wegen Aufhebung einer Entscheidung der Kommission betreffend die Übernahme von Transportkosten für die Umlagerung von Getreide

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten H. Kutscher und A. O'Keeffe, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: A. Trabucchi
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und das Parteivorbringen im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) hat die Aufgabe, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte zu finanzieren (Artikel 1 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates, ABl. L 94, S. 13).

Für den Getreidesektor wurden die allgemeinen Durchführungsbestimmungen mit der Verordnung (EWG) Nr. 787/69 des Rates erlassen (ABl. L 105, S. 6).

Da die durch die Interventionen gegebenenfalls entstehenden Verluste durch den EAGFL zu finanzieren sind, verfolgt diese Verordnung nach ihrer vierten Begründungserwägung den Zweck, „für die Finanzierung dieser Verluste ein Pauschalverfahren festzulegen, da ... bestimmte Kosten nicht harmonisiert sind".

In Artikel 4 Absatz 1 findet sich eine Aufzählung der Beträge, die zu Lasten des EAGFL gehen. Die Buchstaben e und g — (nachfolgend „Buchstabe e" und „Buchstabe g" genannt) — haben folgenden Wortlaut:

„Das ... Konto" — des EAGFL — „wird belastet mit

e) dem Gesamtbetrag der durch die Lagerung verursachten Kosten, die aufgrund eines nach Artikel 5 Absatz 2 zu bestimmenden Pauschalbetrags je Gewichtseinheit und Zeitdauer zu berechnen [sind];

g) dem Gesamtbetrag der Frachtkosten, die durch eine nach der Übernahme durch die Interventionsstelle erforderlich gewordene Beförderung entstanden sind, wenn die Beförderung nach Maßgabe der Bedingungen, insbesondere bezüglich der Notwendigkeit der Beförderung, erfolgt ist, die nach dem Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 120/67/EWG bzw. des Artikels 26 der Verordnung Nr. 359/67/EWG festzulegen sind; dieser Betrag umfaßt die durch diese Beförderung entstandenen Kosten für die Ein- und Auslagerung, wie sie unter Buchstabe c errechnet sind."

Bei der Verabschiedung dieser Verordnung erklärte die Kommission, daß sie hinsichtlich der unter den Buchstaben g fallenden Kosten die Absicht habe, allgemeine Regeln vorzusehen, „mit denen im voraus die Fälle festgelegt werden, in denen die betreffende Beförderung durchgeführt werden kann; dies sollte nicht die Möglichkeit ausschließen, die Beförderung auch in nicht von diesen allgemeinen Regeln vorgesehenen Fällen zu gestatten".

Die allgemeinen Regeln zur Bestimmung der Fälle, für die Buchstabe g gilt, sind bisher nicht erlassen worden.

In der Bundesrepublik Deutschland wird das von der staatlichen Interventionsstelle aufgekaufte Getreide nicht in staatlichen Lagern, sondern bei privaten Lagerhaltern auf der Grundlage von privatrechtlichen Verträgen untergebracht, die unter Einhaltung einer Sechsmonatsfrist gekündigt werden können.

Neben den üblichen Umlagerungen, die der Freimachung des Lagerraums für die Aufnahme der neuen Ernte dienen, gibt es auch Umlagerungen, die aufgrund von Kündigungen durch die Lagerhalter erforderlich werden; diese Kündigungen werden in der Regel mit dem Wunsch nach rentabler Ausnutzung der Lagerkapazität begründet.

So wurden im zweiten Halbjahr 1970 in der Bundesrepublik Deutschland 4 030 t Getreide aufgrund von Kündigungen der Mietverträge über die Lagerräume umgelagert. Nachdem die Bundesrepublik Deutschland nach der Umlagerung bei der Kommission einen Antrag auf Übernahme der Umlagerungskosten eingereicht hatte, stellte diese nach Einholung der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses in der Erwägung, daß die in Nordrhein-Westfalen vorgenommene Umlagerung durch Kündigung bedingt sei, fest, für die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 787/69 sei die Umlagerung von 4 030 t Getreide in Nordrhein-Westfalen „notwendig" gewesen (Entscheidung vom 14. Mai 1971, Anlage 2 zur Klageschrift).

Aufgrund von Kündigungen durch private Lagerhalter mußten in dem Zeitraum von 1971 bis 1974 49 685 t Getreide umgelagert werden.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bat die Kommission jeweils nach Durchführung der Umlagerungen um Übernahme der Umlagerungskosten.

In der Sitzung des Verwaltungsausschusses für Getreide am 22. April 1971, in der der Entwurf der Kommissionsentscheidung vom 14. Mai erörtert wurde, erklärte sich der Vertreter der Kommission gegenüber dem Vertreter der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich damit einverstanden, daß die Kosten, die der deutschen Interventionsstelle infolge der Umlagerungen entständen, der Kommission vierteljährlich zusammengefaßt mitgeteilt würden. Für den Fall, daß in einem Vierteljahr nur geringe Umlagerungen anfielen, sollte von einer vierteljährlichen Meldung abgesehen und statt dessen eine Halbjahresmeldung vorgenommen werden.

Auf Drängen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die Anträge zu erledigen, legte die Kommission dem Verwaltungsausschuß für Getreide, der nach dem vorgesehenen Verfahren zu hören war, am 5. September 1972 den Entwurf einer Entscheidung vor. Nach diesem Entwurf sollte den bis dahin gestellten zwei Anträgen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland stattgegeben werden. Die Entscheidung wurde jedoch nicht verabschiedet.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bat die Kommission am 10. Juli 1974 unter Zusammenfassung aller bis dahin gestellten Anträge noch einmal fernschriftlich um eine Entscheidung. Die Kommission unterbreitete daraufhin dem Verwaltungsausschuß für Getreide am 16. Juli 1974 erneut einen Entscheidungsentwurf. Dieser Entwurf sah ebenfalls vor, den Anträgen stattzugeben, er wurde aber von der Tagesordnung der Sitzung vom 1. August 1974 wieder abgesetzt, um zunächst eine bilaterale Diskussion zwischen den Dienststellen der Kommission und den deutschen Dienststellen zu ermöglichen. Bei diesen Besprechungen brachten die Dienststellen der Kommission gegenüber den Bediensteten der Bundesregierung zum Ausdruck, daß deren Anträge abgelehnt würden, da die Anträge auf Übernahme der Kosten jeweils vor der Umlagerung hätten gestellt werden müssen.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland stellte daraufhin für eine noch anstehende Umlagerung von 2 175 t Getreide am 23. September 1974 im voraus den Antrag.

Die Kommission setzte die deutschen Anträge ein weiteres Mal auf die Tagesordnung des Verwaltungsausschusses für Getreide. In dessen Sitzungen vom 21. November und vom 5. Dezember 1974

trug sie ihre Rechtsauffassung vor, daß die Anträge auf Übernahme von Umlagerungskosten gemäß Buchstabe g vor der Durchführung der Umlagerung gestellt werden müßten. Ferner erklärte sie, daß die durch die Umlagerung infolge Lagerraumkündigung entstandenen Kosten durch den den Mitgliedstaaten gemäß Buchstabe e gewährten Pauschalbetrag abgegolten seien. Der Vertreter der Regierung der Bundesrepublik Deutschland widersprach dieser Ansicht nachdrücklich.

Mit Schreiben vom 20. März 1975 unterrichtete Herr Borschette, Mitglied der Kommission, den Bundesminister des Auswärtigen wie folgt:

„Die Kommission hat ... wie folgt entschieden:

1. Die Kosten für Umlagerungen, die aufgrund von Aufkündigungen von Mietverträgen entstanden sind, können nicht vom EAGFL übernommen werden. Da es sich um die laufende Verwaltung der Interventionsbestände handelt, werden die durch die Umlagerungen entstehenden Kosten durch den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e bezeichneten Pauschalbetrag gedeckt. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g findet somit keine Anwendung.
2. Die nach der Beförderung gestellten Anträge Ihrer Regierung auf Erstattung der nach der Übernahme durch die Interventionsstelle erforderlich gewordenen Umlagerungskosten durch den EAGFL sind außerdem unbegründet."

Mit der am 27. Mai 1975 in das Register des Gerichtshofes eingetragenen Klage begehrt die Bundesrepublik Deutschland die Aufhebung dieser Kommissionsentscheidung nach Artikel 173 EWG-Vertrag.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

— die Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 20. März 1975 — Nr. 75/023200 — betreffend die Finanzierung von Umlagerungen von interveniertem Getreide wegen Lagerraumkündigungen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 787/69 insoweit aufzuheben, als die Übernahme von Umlagerungskosten wegen Lagerraumkündigungen abgelehnt worden ist,
— die Kosten des Rechtsstreits der Kommission aufzuerlegen.

Die *Beklagte* beantragt,

— die Klage abzuweisen,
— die Klägerin zur Tragung der Verfahrenskosten zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Verletzung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g

Abgrenzung der unter Buchstabe e von den unter Buchstabe g fallenden Kosten

Die *Bundesrepublik Deutschland* vertritt die Auffassung, aus der bereits erwähnten Verordnung Nr. 729/70 gehe hervor, daß die Gemeinschaft die mit der Übernahme der Waren in die Intervention entstehenden Kosten vollständig trage.

Der aufgrund des Buchstaben e den Mitgliedstaaten berechnete Pauschalbetrag decke ausschließlich diejenigen Kosten ab, die durch eine normale Lagerhaltung entstünden. Die normale Lagerhaltung im Sinne dieser Vorschrift umfasse das Verbleiben der Ware in einem bestimmten Lager ohne eine Ortsveränderung.

Ein von den Dienststellen der Kommission für die Berechnung der Pauschale erstelltes Arbeitspapier, das die Bundesregierung vorlegt, lasse erkennen, daß nur diejenigen Faktoren berücksichtigt wür-

den, die, wie beispielsweise die Kosten für Lagermiete, Überwachung der Ware, Finanzierung und Versicherung, die Ware im ruhenden Zustand beträfen. Diese Dokumente zählten die für die Bestimmung der Pauschale ausschlaggebenden Faktoren abschließend auf. Eine Position für Umlagerungen, insbesondere aufgrund von „Kündigungen durch die Lagerhalter", sei in diesen Aufstellungen nicht enthalten.

Nach dem Wortlaut des Buchstaben g fielen alle Umlagerungen und damit auch Umlagerungskosten, die infolge einer Kündigung durch die Lagerhalter entstünden, unter diese Bestimmung.

Die Bundesrepublik Deutschland verweist auf die Vorgeschichte der umstrittenen Entscheidung sowie auf die von der Kommission bei Erlaß der Verordnung Nr. 787/69 abgegebene Erklärung. Die darin zum Ausdruck gebrachte Absicht der Kommission, im voraus die Fälle einer notwendigen Beförderung festzulegen, lasse erkennen, daß die Kommission in erster Linie an „normale" Beförderungen im Rahmen der laufenden Lagerverwaltung gedacht habe. Da allgemeine von der Kommission erlassene Regeln fehlten, verbiete sich eine Auslegung von Buchstabe g, die den Mitgliedstaaten für eine beachtliche Anzahl von Beförderungsfällen die Erstattungsfähigkeit abschneiden würde.

Der Wortlaut des Buchstaben g und noch klarer die hierzu abgegebene Protokollerklärung der Kommission zeigten nämlich, daß ursprünglich die generelle Anerkennung der Notwendigkeit der Beförderung für eine ganze Anzahl typischer Fallgestaltungen beabsichtigt gewesen sei. Hiermit hätten dann gerade die vorliegenden Fälle einer generellen Lösung zugeführt und der Verwaltungsausschuß insoweit von Routinearbeit entlastet werden können.

Im Jahre 1971 habe die Kommission bereits über ausreichende Erfahrungen mit dem in Deutschland praktizierten Verfahren der Getreideintervention verfügt. In den Jahren 1968 und 1969 seien bei der Beratung der Verordnung Nr. 787/69 die tatsächlichen Verhältnisse und rechtlichen Gestaltungen bei der Getreideintervention in den einzelnen Mitgliedsländern intensiv untersucht worden.

Die *Kommission* entgegnet, aus der Verordnung Nr. 729/70 ergebe sich nicht allgemein, daß die Gemeinschaft vollständig die mit der Übernahme der Waren in die Intervention entstehenden Kosten trage. Es würden vielmehr nur die Interventionen finanziert, die in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften erfolgten.

Die von der Bundesrepublik im Anschluß an die Kündigung gemieteter Lager durchgeführten Transporte entsprächen auf den ersten Blick den Bedingungen des Buchstaben g. Der Begriff „Notwendigkeit" der Beförderung sei jedoch nicht unter dem Gesichtspunkt der vertraglichen Verpflichtung der Interventionsstelle zu sehen, sondern nur im Lichte von Sinn und Zweck dieser Vorschrift.

Aus dem Zweck des Buchstaben g ergebe sich, daß nur Beförderungen gemeint sein könnten, die eine Folge von Maßnahmen der gemeinsamen Marktverwaltung darstellten und auf objektive Änderungen der Marktsituation zurückgingen. Durch diese Vorschrift solle sichergestellt werden, daß außerordentliche Warenbewegungen auch während der Interventionslagerung möglich blieben, wenn außergewöhnliche Situationen dies erforderlich machten.

Die Kommission hebt hervor, daß erstens bei den in Buchstabe g genannten Fällen kein Pauschalbetrag, sondern die Gemeinschaftserstattung der tatsächlich angefallenen Kosten und zweitens das Verwaltungsausschußverfahren vorgesehen seien. Daraus folgert sie, daß nur außerordentliche Beförderungsfälle in Betracht kommen könnten, die auf die Anwendung gemeinschaftlicher Markt-

verwaltungsmaßnahmen zurückzuführen seien. Die Auffassung der Bundesrepublik Deutschland würde die Entscheidung des Verwaltungsausschusses zu einer reinen Förmlichkeit machen.

Der unter Buchstabe e vorgesehene Pauschalbetrag decke dagegen die Kosten, die durch eine normale Lagerhaltung entstünden.

Wenn sich ein Staat dafür entscheide, Lagerraum bei privaten Lagerhaltern zu mieten, müßten ebenfalls die Transporte berücksichtigt werden, die dadurch bedingt seien, daß ein befristet abgeschlossener Lagermietvertrag auslaufe oder ein Lagerhalter den Vertrag kündige.

Die Entscheidung vom 14. Mai 1971, bei der es sich um eine einmalige Entscheidung gehandelt habe, sei seinerzeit erlassen worden, weil die Kommission davon ausgegangen sei, daß es sich bei den betreffenden Lagerraumkündigungen um völlig außergewöhnliche Ereignisse gehandelt habe, die nicht mehr in den Rahmen der laufenden Lagerverwaltung durch die Interventionsstelle fielen.

Erst die weitere Entwicklung habe gezeigt, daß es sich in Wirklichkeit um bei dem deutschen System der Interventionslagerung übliche und diesem System immanente Warenbewegungen gehandelt habe. Die Entscheidung vom 14. Mai 1971 könne als einmaliger Präzedenzfall, der zudem noch in einem Zeitpunkt eingetreten sei, als noch keine ausreichenden Erfahrungen vorgelegen hätten, keineswegs eine „ständige Verwaltungspraxis" der Kommission begründen.

Solche Umlagerungen seien, solange in den Lagermietverträgen eine derartige Kündigungsklausel enthalten sei, bei dem von der Klägerin praktizierten Lagersystem unvermeidlich.

Die Tatsache, daß in den Arbeitsdokumenten der Kommission unter dem Abschnitt „Lagerkosten" kein spezieller Posten für „Umlagerungskosten" aufgeführt sei, bedeute nicht, daß diese Kosten nicht im Pauschalbetrag enthalten seien. Die Aufschlüsselung des Pauschalbetrags könne naturgemäß nur die wesentlichen Elemente stichwortartig wiedergeben, die in seine Berechnung eingingen. Die Lagerkostenpauschale nach Buchstabe e sei als eine Art Auffangposition anzusehen, die alle nicht spezifizierten Lagerkosten erfassen müsse.

Zeitpunkt der Antragstellung

Nach Ansicht der *Bundesregierung* ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung des Buchstaben g, daß der Antrag auf Übernahme der Beförderungskosten vor der Umlagerung gestellt werden müsse.

Der Umstand, daß nach dem Wortlaut der Bestimmung die Beförderung den festgelegten „Bedingungen" entsprechen müsse, ändere nichts an dieser Auslegung. Die materiellen Modalitäten könnten sowohl vor als nach der Durchführung der Beförderung geprüft werden. Sofern es um weitere Bedingungen gehe, verlange der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit, sie im Wege einer abstrakten Regelung im voraus festzulegen. Nach der Durchführung einer Umlagerung lasse sich deren Notwendigkeit vielfach sogar leichter als vor ihrer Einleitung beurteilen. Die nachträgliche Antragstellung laufe demnach dem gemeinschaftlichen Interesse keinesfalls zuwider.

Der Antrag ist nach Ansicht der *Kommission* einzureichen, bevor die Transporte erfolgen. Eine echte Beurteilungsmöglichkeit und eine wirkliche Entscheidungsbefugnis bestünden für die Kommission und den Verwaltungsausschuß nur, wenn noch keine vollendeten Tatsachen geschaffen worden seien, die hinsichtlich der Modalitäten jede Einflußmöglichkeiten ausschalteten und hinsichtlich der Feststellung der Notwendigkeit der Beförderung nur eine pauschale Billigung oder Ablehnung ermöglichten.

Es sei nicht ausgeschlossen, Kriterien für die Notwendigkeit einer solchen Beförderung und für die Bedingungen, unter denen sie zu erfolgen habe, in allgemeiner Weise festzulegen, um nicht in jedem einzelnen konkreten Fall eine Entscheidung treffen zu müssen. Da dies bisher nicht geschehen sei, müsse es jedoch bei Einzelfallentscheidungen bleiben.

In der Praxis fänden sich in der Transportgenehmigung neben einer zeitlichen Begrenzung der Beförderungen vor allem noch Hinweise, wohin die Ware zu bringen sei oder daß die Beförderungsaufträge im Ausschreibungsverfahren zu vergeben seien.

B — Verletzung des Vertrauensschutzes

Nach Auffassung der *Bundesrepublik Deutschland* entsprechen die Grundsätze von Treu und Glauben und das Verbot des „venire contra factum proprium" einem durchgehenden Rechtsprinzip, das sowohl das Zivil- und Handelsrecht als auch das Völkervertragsrecht beherrsche. Es könne keinem Zweifel unterliegen, daß auch die Rechtsbeziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten von dem genannten Prinzip geprägt sein müßten.

Das Verhalten der Kommission stehe im Widerspruch zu ihrer Entscheidung vom 14. Mai 1971. Das von der Kommission selbst angeregte Verfahren der Zusammenfassung und nachträglichen Einreichung der Anträge solle zumindest für die bereits durchgeführten Umlagerungen zu einer Prüfung der Erforderlichkeit und nicht zu einer Ablehnung aus den in der Entscheidung dargestellten Gründen führen. Die Kommission habe ferner durch die Art der Behandlung der Anträge, insbesondere durch die zweimalige Einbringung positiver Entscheidungsvorschläge in den Verwaltungsausschuß, die Bundesregierung in der Auffassung bestärkt, daß eine vorherige Antragstellung nicht notwendig sei.

Der Umstand, daß die Bundesrepublik Deutschland seit März 1973 die Auffassung des Juristischen Dienstes der Kommission gekannt habe, sei nicht geeignet, ihre schutzwürdige Stellung zu erschüttern. Daß die Generaldirektion Landwirtschaft zunächst noch von einer anderen Konzeption ausgegangen sei, zeige nicht zuletzt die Tatsache, daß sie noch am 16. Juli 1974 dem Verwaltungsausschuß Getreide einen Entscheidungsvorschlag vorgelegt habe, mit dem den Anträgen der Bundesrepublik Deutschland habe stattgegeben werden sollen.

Die Kenntnis der vollständigen Rechtsauffassung der Kommission habe die Klägerin erst mit der Entscheidung erhalten, die Gegenstand dieses Rechtsstreits ist.

Die *Kommission* hat Zweifel, ob das Prinzip des Vertrauensschutzes im Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im gleichen Umfang anwendbar sein kann wie im Verhältnis zwischen Gemeinschaft oder Mitgliedstaaten einerseits und den einzelnen andererseits.

Die Mitgliedstaaten seien am Handeln der Gemeinschaftsorgane in der einen oder anderen Form im allgemeinen beteiligt. Sie seien also durch ständigen Kontakt mit den Gemeinschaftsbehörden über die sich anbahnenden Entwicklungen viel besser informiert, als es der einzelne sein könne.

Spätestens im März 1973 habe sich die Klägerin darüber im klaren sein müssen, daß die Kommission ihre vorherige Meinung nicht mehr länger aufrechterhalten würde. Von diesem Zeitpunkt an könne also von einem Vertrauen in die weitere Verfolgung der vorher als richtig angesehenen Praxis keine Rede mehr sein. Wenn auch der Entwurf einer Entscheidung, der auf die Tagesordnung für die Sitzung des Verwaltungsausschusses für Getreide vom 1. August 1974 gesetzt worden sei, sich die Auffassung der Bundesregierung zu eigen gemacht habe, so seien dort jedoch die Bedenken der Kommissionsdienststellen vorgebracht worden,

was dazu geführt habe, daß der Entscheidungsentwurf gar nicht in der Sache diskutiert worden sei.

Verschiedene Dienststellen der Kommission hätten zugegebenermaßen unterschiedliche Auffassungen zu den streitigen Fragen vertreten; die Klägerin, die das Verfahren für das Zustandekommen einer Kommissionsentscheidung kenne, habe wissen müssen, daß zwischen den Dienststellen das Problem noch nicht endgültig geklärt gewesen sei, und könne auch generell auf den Entscheidungsentwurf einer Dienststelle nicht vertrauen, um so weniger, wenn ihr die gegenteilige Auffassung einer anderen Dienststelle bekannt sei.

C — Notwendigkeit der Beförderung

Hilfsweise trägt die *Bundesrepublik Deutschland* vor, selbst wenn die Auslegung der Kommission zutreffe, seien dennoch die Umlagerungen die Folge von Maßnahmen der gemeinsamen Marktverwaltung gewesen.

Die in der Bundesrepublik lagernden Interventionsbestände hätten sich in den Jahren 1968 und 1969 sprunghaft bis auf über 2,7 Millionen Tonnen erhöht. Dieser Entwicklung sei durch verschiedene Exportförderungsmaßnahmen der Gemeinschaft, insbesondere auch Lieferungen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe, begegnet worden. Dadurch seien zahlreiche Lager weitgehend geräumt worden. Da zu der Zeit keine Aussicht auf eine baldige Auffüllung dieser Lager bestanden habe, hätten die Lagerhalter gekündigt, um ihre Lager mit anderen Waren wirtschaftlicher zu belegen.

Die von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Zahlen machten deutlich, daß in den Jahren, in denen große Mengen an Interventionsgetreide abgegeben wurden, die Zahl der Lagerraumkündigungen ebenfalls hoch gelegen habe und umgekehrt.

Die *Kommission* bezweifelt, daß ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verkauf großer Interventionsgetreidemengen und der Häufigkeit der Lagerraumkündigungen bestehe. Die Feststellung, daß ein infolge einer Lagerraumkündigung durchgeführter Transport auf eine Marktverwaltungsmaßnahme zurückzuführen sei, könne vielmehr allenfalls für den einzelnen Fall getroffen werden, wenn zum Beispiel aufgrund einer Ausfuhrausschreibung für Nahrungsmittelhilfe ein bestimmtes Lager so weitgehend geräumt werde, daß nur eine geringe Restmenge dort verbleibe, die eine Umlagerung aus Rationalisierungsgründen angebracht erscheinen lasse.

Hierzu weist die Kommission darauf hin, daß sie 1969 den Transport von insgesamt über einer Million Tonnen Interventionsgetreide für „notwendig" erklärt habe, um die Lager für die neue Ernte zu entlasten.

IV — Mündliches Verfahren

Die Parteien haben in der Sitzung vom 5. Februar 1976 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 26. Februar 1976 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit ihrer Klage vom 27. Mai 1975 beantragt die Bundesrepublik Deutschland die Aufhebung der mit Schreiben vom 20. März 1975 mitgeteilten Entschei-

dung der Kommission, durch die der Antrag der Bundesrepublik, im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung (EWG) Nr. 787/69 (ABl. L 105, S. 4) die Notwendigkeit einiger Getreidetransporte anzuerkennen, abgelehnt worden ist.

2 Im Durchschnitt der Jahre 1971 bis 1974 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 2,5 Millionen Tonnen Getreide, die von der deutschen Interventionsstelle in Erfüllung ihrer Verpflichtung aus der für den Getreidemarkt geltenden Grundverordnung Nr. 120/67/EWG aufgekauft worden waren, aufgrund privatrechtlicher Verträge bei privaten Lagerhaltern eingelagert. Von diesen Mengen mußten jährlich durchschnittlich 12 500 Tonnen umgelagert werden, weil der Lagerhalter unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist ordnungsgemäß gekündigt hatte. Für diese Kündigungen waren im allgemeinen wirtschaftliche Gründe, insbesondere der Wunsch nach einer rentablen Ausnutzung der Lagerkapazität, maßgeblich.

3 Im Anschluß an die Umlagerungen beantragte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bei der Kommission die Übernahme der Umlagerungskosten gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung Nr. 787/69. Erst mit Schreiben vom 20. März 1975 wurde die Bundesrepublik über die Entscheidung der Kommission unterrichtet, daß die Notwendigkeit dieser Beförderungen im Sinne von Buchstabe g nicht anerkannt werde,

1. weil diese Beförderungen zu den Maßnahmen der laufenden Verwaltung der Interventionsstelle gehörten und die entsprechenden Kosten durch den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e vorgesehenen Pauschalbetrag gedeckt seien;

2. weil der Antrag auf Anerkennung der Notwendigkeit der Beförderungen von der Durchführung der Umlagerungen hätte gestellt werden müssen.

4 Nach der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 787/69 ist für die Finanzierung der durch die Intervention gegebenenfalls entstehenden Verluste ein Pauschalverfahren festzulegen, da die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinschaftsregelung einen Ermessensspielraum haben und bestimmte Kosten nicht harmonisiert worden sind. Nach Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung finanziert der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, die den Interventionsstellen entstandenen Nettoverluste. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a bestimmt, daß die Interventionsstellen zur Anwendung dieser Vorschrift für jedes Wirtschaftsjahr ein Konto

eröffnen, das mit den nachstehenden sieben in Artikel 4 Absatz 1 genannten Posten belastet wird:

a) Wert der zu Beginn des Wirtschaftsjahres vorhandenen Bestände;

b) Ausgaben für Einkäufe während des betreffenden Wirtschaftsjahres;

c) beim Ankauf und Verkauf durch die Einlagerung und gegebenenfalls durch die Auslagerung verursachte Kosten;

d) Kosten einer erforderlichen Trocknung;

e) Lagerkosten;

f) Denaturierungskosten;

g) Kosten einer nach der Übernahme durch die Interventionsstelle erforderlich gewordenen Beförderung.

5 Diese Regelung läßt erkennen, daß auf den einzelnen Stufen des Interventionsverfahrens zwischen dem Ankauf und der endgültigen Veräußerung des Getreides diesen sieben Posten entsprechende Deckungsbeträge zur Verfügung stehen sollen, die entweder pauschal oder konkret berechnet werden. Indem die Verordnung auf einen Pauschalbetrag oder auf die Notwendigkeit von Ausgaben oder aber auf eine Verbindung von beidem abstellt, will sie gewährleisten, daß der Fonds ungeachtet des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten nicht finanzielle Folgen einer mangelhaften Handhabung des Interventionsverfahrens durch den Mitgliedstaat zu tragen hat.

6 Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g hat folgende Fassung:

„... Gesamtbetrag der Frachtkosten, die durch eine nach der Übernahme durch die Interventionsstelle erforderlich gewordene Beförderung entstanden sind, wenn die Beförderung nach Maßgabe der Bedingungen, insbesondere bezüglich der Notwendigkeit der Beförderung, erfolgt ist, die nach dem [sogenannten Verwaltungsausschuß-]Verfahren ... festzulegen sind; dieser Betrag umfaßt die durch diese Beförderung entstandenen Kosten für die Ein- und Auslagerung, wie sie unter Buchstabe c errechnet sind."

Voraussetzung dafür, daß Ausgaben dem Buchstaben g zugeordnet werden können, ist daher erstens, daß die Beförderung erforderlich geworden ist, und zweitens, daß die erforderlich gewordene Beförderung nach Maßgabe der

Bedingungen erfolgt ist, die von der Kommission nach Anhörung des Verwaltungsausschusses festzulegen sind.

7 Die Kosten einer Beförderung, die nach der Übernahme durch die Interventionsstelle erfolgt ist, sind vom Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft nicht zu tragen, soweit die Beförderung diese beiden Voraussetzungen nicht erfüllt. Der Posten e, der zur Deckung der Kosten für die Lagerung des gesamten von der Interventionsstelle eingelagerten Getreides bestimmt ist, erfaßt weder nach seinem Wortlaut noch nach der von der Kommission dargelegten Berechnungsmethode die Kosten einer Beförderung, die den Voraussetzungen des Buchstaben g nicht entspricht. Um der Kommission gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung sachdienliche Angaben für die Berechnung des Pauschalbetrags im Sinne des Buchstaben e liefern zu können, der dann auch die gelegentlich anfallenden Kosten für eine im Sinne des Buchstaben g nicht erforderliche Beförderung umfassen würde, müßte der Mitgliedstaat in der Lage sein, die durchschnittliche Menge des zu befördernden Getreides, die Anzahl der Beförderungen, die zurückgelegten Wege und die Kosten vorauszuschätzen. Die Kommission hat diese Bestimmung irrig ausgelegt, indem sie in der angefochtenen Entscheidung die Auffassung vertrat, die fraglichen Beförderungskosten würden durch den Pauschalbetrag nach Buchstabe e gedeckt, und vor dem Gerichtshof vortrug, es wäre Sache der Bundesrepublik Deutschland gewesen, diese Kosten in die Angaben mit einzubeziehen, die sie der Kommission nach Artikel 5 Absatz 2 mitteilt.

8 Wenn auch diese Begründung unzutreffend ist, so ist doch auf den von der Kommission während des Verfahrens angegebenen Grund einzugehen, daß nur für solche Beförderungen eine Erstattung nach Buchstabe g in Frage komme, „die eine Folge von Maßnahmen der gemeinsamen Marktverwaltung darstellen und auf objektive Änderungen der Marktsituation zurückgehen".

9 Sowohl dem Wortlaut des Buchstaben g als auch der Erklärung, welche die Kommission bei der Verabschiedung der Verordnung abgegeben hat, ist zu entnehmen, daß die Kommission die Absicht hatte, nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses allgemeine Regeln zu erlassen, „mit denen im voraus die Fälle festgelegt werden, in denen die betreffende Beförderung durchgeführt werden kann".

10 Zwar fällt es in die Zuständigkeit der Kommission, nach Anhörung des Verwaltungsausschusses und ausgehend von ihrer Zielsetzung die allgemeinen Regeln zu erlassen, nach denen der Anwendungsbereich des Buchstaben g zu

beschränken ist; doch muß sie dies im voraus tun, so daß die Mitgliedstaaten gegebenenfalls ihr System neu regeln können. Fehlen solche allgemeinen Regeln, so kann sie eine Beförderung nicht schon deswegen als nicht erforderlich ansehen, weil sie die Folge einer Lagerraumkündigung ist, vorausgesetzt, daß das Lagersystem des Mitgliedstaats, der solche Kündigungen zuläßt, unter Berücksichtigung der besonderen Umstände der Intervention und ihres Zusammenhangs mit der Währungssituation wirtschaftlich gerechtfertigt ist.

11 Es ist gleichfalls Sache der Kommission, nach Anhörung des Verwaltungsausschusses zu prüfen, ob die zweite Voraussetzung des Buchstaben g erfüllt ist, insbesondere, ob die für das Getreide gewählte Beförderungsart und der Beförderungsweg für den Fonds nur notwendige Kosten nach sich ziehen.

12 Der Wortlaut des Buchstaben g läßt nicht erkennen, daß der Antrag auf Anerkennung der Notwendigkeit der Beförderung vor der Durchführung der Umlagerung gestellt werden muß.

13 Wird er nachträglich gestellt, so läuft der Mitgliedstaat allerdings Gefahr, daß die Kommission nach Anhörung des Verwaltungsausschusses entscheidet, die Beförderung des fraglichen Getreides sei entweder nicht erforderlich gewesen oder hätte wirtschaftlicher durchgeführt werden können. Die Kommission war zwar nicht gehindert, nach Anhörung des Verwaltungsausschusses zu beschließen, daß grundsätzlich ihre vorherige Zustimmung erforderlich sei. Sie kann jedoch in Ermangelung einer solchen Bestimmung einen Antrag nicht allein deshalb ablehnen, weil er nach der Durchführung der Beförderung gestellt worden ist; dies um so weniger, als die Kommission die Bundesrepublik Deutschland veranlaßte, ihre Anträge vierteljährlich oder gegebenenfalls halbjährlich zusammenzufassen, und damit zumindest den Eindruck erweckte, daß auch noch einem nach der Durchführung der Beförderung gestellten Antrag auf Übernahme stattgegeben werden könne. Da die Kommission überdies am 14. Mai 1971 eine Entscheidung erlassen hat, in der sie die Notwendigkeit einer Beförderung aufgrund einer Lagerraumkündigung anerkannte, nachdem die Beförderung erfolgt war, muß es also möglich sein, die Kostenbestandteile noch nach der Beförderung daraufhin zu prüfen, ob es sich um notwendige Kosten handelt.

14 Die angefochtene Entscheidung war sonach aufzuheben.

15 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Beklagte mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, hat sie die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung der Kommission, die der Bundesrepublik Deutschland mit Schreiben vom 20. März 1975 mitgeteilt worden ist, wird aufgehoben.**

2. **Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Mai 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 26. FEBRUAR 1976 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit Entscheidung vom 20. März 1975 lehnte die Kommission die Anträge der Regierung der Bundesrepublik ab, den EAGFL mit Frachtkosten zu belasten, die vom 1. Januar 1971 bis zum 31. Dezember 1974 infolge Kündigung von Lagerverträgen über die Unterbringung von Getreide entstanden waren. Die Anträge waren gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung Nr. 787/69 des Rates über die Finanzierung von Interventionsausgaben auf dem Binnenmarkt für Getreide und Reis (ABl. L

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.