SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 29. November 2001 [1]

I — Einleitung

1. Mit der vorliegenden Nichtigkeitsklage wendet sich das Königreich Belgien gegen zwei Entscheidungen der Kommission vom 5. Juli 2000 [2] (im Folgenden: streitige Entscheidungen), insoweit diese in der ersten Entscheidung für das Haushaltsjahr 1995 und in der zweiten Entscheidung für die Haushaltsjahre 1996 und 1997 bestimmte Ausgaben des Königreichs Belgien, die dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, in Rechnung gestellt wurden, von der Finanzierung durch die Gemeinschaft ausgeschlossen hat.

2. Der Rechtsstreit betrifft die gemeinschaftliche Beihilfenregelung für den Verkauf von Billigbutter und die Gewährung einer Beihilfe für Butter und Butterfett für die Herstellung von Backwaren, Speiseeis und andere Lebensmittel. Im Wesentlichen geht es hierbei um die Frage, ob das Königreich Belgien zu Recht für eine technologisch angepasste Butter, die so genannte „BITA" (beurre industriel technologiquement adapté, im Folgenden: BITA) eine Beihilfe auf der Grundlage von Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 570/88 der Kommission [3] gewähren durfte, oder ob dieses Produkt, wie die Kommission meint, unter die Beihilfenregelung des Artikels 9 bzw. 9a dieser Verordnung zu subsumieren ist.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Beihilfe für Butter-„Basiserzeugnisse"*

Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88

3. Im Rahmen von Maßnahmen zur Förderung des Butterverbrauchs erließ die Kommission am 16. Februar 1988 die Verordnung Nr. 570/88 über den Verkauf von Billigbutter und die Gewährung einer Beihilfe für Butter und Butterfett für die Herstellung von Backwaren, Speiseeis und anderen Lebensmitteln (im Folgenden: Verordnung Nr. 570/88).

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Entscheidung 2000/448/EG vom 5. Juli 2000 zur Änderung der Entscheidung 1999/187/EG über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben [bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2000) 1813] sowie 2000/449/EG vom 5. Juli 2000 über den Ausschluss bestimmter, von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben, von der gemeinschaftlichen Finanzierung [bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2000) 1847, beide ABl. L 180, S. 49].

3 — Verordnung vom 16. Februar 1988 über den Verkauf von Billigbutter und die Gewährung einer Beihilfe für Butter und Butterfett für die Herstellung von Backwaren, Speiseeis und anderen Lebensmitteln (ABl. L 55, S. 31).

4. Artikel 1 dieser Verordnung regelt die Voraussetzungen, unter denen für Butter oder Butterfett eine Beihilfe gewährt werden kann. Zum Zeitpunkt der Gewährung der streitigen Beihilfen auf der Grundlage dieses Artikels hatte er nach den durch die Verordnungen (EWG) Nr. 1048/89 der Kommission [4], (EWG) Nr. 1157/91 der Kommission [5] sowie (EWG) Nr. 2443/93 der Kommission [6] erfolgten Änderungen folgenden Wortlaut:

„1) Unter den in dieser Verordnung vorgesehenen Bedingungen wird Butter verkauft, die gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 angekauft und vor einem festzulegenden Stichtag eingelagert worden ist, sowie eine Beihilfe für die Verwendung von Butter, Butterfett und Rahm gemäß dem zweiten Absatz gewährt.

2) Unbeschadet von Artikel 9a Buchstabe a kann die Beihilfe nur gewährt werden für:

a) Butter, die im Herstellungsmitgliedstaat der Definition und der Einstufung von Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b) der Verordnung (EWG) Nr. 985/68 entspricht und deren Verpackung entsprechend gekennzeichnet ist. Erfolgen die Herstellung der Butter und der Zusatz von Kennzeichnungsmitteln im gleichen Unternehmen, so ist eine Verpackung der Butter vor Zusatz der Kennzeichnungsmittel nicht erforderlich,

b) Butterfett, das in einem gemäß Artikel 10 zugelassenen Betrieb aus Butter oder Rahm hergestellt wird und den Anforderungen von Anhang IV entspricht,

c) Rahm der KN-Codes ex 0401 30 39 und ex 0401 30 99 mit einem Milchfettgehalt von mindestens 35 Gewichtshundertteilen und höchstens 49 Gewichtshundertteilen, dem gemäß Artikel 6 Absatz 1 zweiter Unterabsatz Kennzeichnungsmittel zugesetzt werden und der unmittelbar für die Enderzeugnisse gemäß Artikel 4 Ziffer 2 verwendet wird."

5. Durch Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 455/95 der Kommission vom 28. Februar 1995 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1547/87 und Nr. 1589/87 hinsichtlich des Ankaufs von Butter durch die Interventionsstellen sowie der Verordnungen (EWG) Nr. 2191/81 und Nr. 570/88 hinsichtlich der Gewährung einer Beihilfe für den Kauf von Butter und des Verkaufs von verbilligter Butter an bestimmte Verbrauchergruppen [7] wurde

4 — Verordnung vom 21. April 1989 (ABl. L 111, S. 24).
5 — Verordnung vom 3. Mai 1991 (ABl. L 112, S. 57).
6 — Verordnung vom 2. September 1993 (ABl. L 224, S. 8).
7 — ABl. L 46, S. 31.

Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 570/88 erneut geändert:

„... Butter, die unmittelbar und ausschließlich aus pasteurisierter Sahne/Obers gewonnen worden ist, den Bedingungen von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 und im Herstellungsmitgliedstaat den Anforderungen der in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 454/95 aufgeführten einzelstaatlichen Qualitätsklasse entspricht und deren Verpackung entsprechend gekennzeichnet ist..."

6. Obwohl diese Änderung, durch die die Gewährung einer Beihilfe ausdrücklich davon abhängig gemacht wurde, dass die Butter *unmittelbar und ausschließlich* aus pasteurisierter/m Sahne/Obers gewonnen worden ist, erst am 1. März 1995, also nach dem Zeitraum der Gewährung der streitigen Beihilfen in Kraft trat, ist sie hinsichtlich der Parteienvorträge anzuführen.

Artikel 1 der Verordnung Nr. 985/68

7. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 570/88 — und in den im vorliegenden Fall relevanten Passagen unverändert zur Zeit der streitigen Beihilfengewährung — lautete Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 985/68 des Rates zur Festlegung der Grundregeln für die Intervention auf dem Markt für Butter und Rahm [8] in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2714/72 des Rates [9] und durch die Verordnung (EWG) Nr. 1897/87 des Rates [10] geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 985/68) auszugsweise wie folgt:

„(1) Die Interventionsstellen kaufen nur Butter auf, die

a) von einem zugelassenen Unternehmen hergestellt worden ist;

b) der in Absatz 3 Buchstabe a) bzw. b) festgelegten Definition und Klassifizierung entspricht;...

(2) Bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der gemäß Artikel 27 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 erlassenen Vorschriften wird ein Unternehmen nur zugelassen, wenn es Butter herstellt, die den in Absatz 3 Buchstaben a) und b) vorgesehenen Anforderungen entspricht.

8 — Verordnung vom 15. Juli 1968 (ABl. L 169, S. 1).
9 — Verordnung vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291, S. 15).
10 — Verordnung vom 2. Juli 1987 (ABl. L 182, S. 35).

(3) Bis zu dem in Absatz 2 vorgesehenen Zeitpunkt

a) muss die Butter folgende Zusammensetzung und folgende Merkmale aufweisen:

aa) — einen Mindestgehalt an Butterfett von 82 Gewichtshundertteilen,

— einen Wassergehalt von höchstens 16 Gewichtshundertteilen,

— aus Sauerrahm hergestellt sein, oder

bb) — einen Mindestgehalt an Butterfett von 82 Gewichtshundertteilen,

— einen Wassergehalt von höchstens 16 Gewichtshundertteilen,

— aus Süßrahm hergestellt sein;

b) muss die in Absatz 1 genannte Butter

— als ‚beurre marque de contrôle' eingestuft sein, wenn es sich um Belgische Butter handelt, [...] [11].“

B — *Beihilfe für Butter- „Zwischenerzeugnisse“* [12]

8. In *Artikel 9 der Verordnung Nr. 570/88* war die Möglichkeit vorgesehen, auch eine Beihilfe zu gewähren, wenn „das Butterfett oder die Butter mit oder ohne Zusatz der Kennzeichnungsmittel in einer Zwischenstufe anderen Erzeugnissen als den Enderzeugnissen und in einem anderen Betrieb als demjenigen der Endverarbeitung zugesetzt [wird]“. In diesem Fall wurde die Beihilfengewährung von bestimmten Voraussetzungen, insbesondere der Zulassung des zwischenverarbeitenden Betriebes und der Anbringung der Aufschrift „Zwischen-

11 — Es folgen die Einstufungen für Butter aus den übrigen Mitgliedstaaten. Im Folgenden wird auf diese Aufzählung der nationalen Einstufungen für Butter mit „Liste der nationalen Einstufungen“ Bezug genommen.

12 — Siehe dazu die Ausführungen in den Nrn. 55 bis 58.

erzeugnisse" auf der Verpackung des Erzeugnisses, abhängig gemacht.

9. Dieser Artikel wurde durch die am 1. August 1993 in Kraft getretene Verordnung der Kommission (EWG) Nr. 1813/93 [13] geändert bzw. ergänzt. Hierbei wurde in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 570/88 folgende Zulassungsvoraussetzung für Zwischenerzeugnisse eingefügt:

„Die Zulassung des zwischenverarbeitenden Betriebs und der Zwischenerzeugnisse erfolgt gegebenenfalls gemäß Artikel 10 aufgrund eines Antrags, in dem insbesondere die Zusammensetzung der hergestellten Erzeugnisse und ihr Milchfettgehalt angegeben sind und aus dem hervorgeht, dass das Stadium der Zwischenerzeugnisse für die Herstellung der in Artikel 4 genannten Enderzeugnisse gerechtfertigt ist ..."

10. Außerdem wurde durch die Verordnung Nr. 1813/93 in die *Verordnung Nr. 570/88 ein Artikel 9a* zur Definition von Zwischenerzeugnissen eingefügt, der folgenden Wortlaut hat:

„Bei den in Artikel 9 genannten Zwischenerzeugnissen handelt es sich, unbeschadet des Artikels 4, um andere Erzeugnisse als die unter die KN-Codes 0401 und 0405 fallenden Erzeugnisse.

Jedoch gelten

a) als Zwischenerzeugnisse Erzeugnisse mit einem Milchfettgehalt von mindestens 82 %, die ausschließlich aus Butterfett im Sinne von Artikel 1 zweiter Unterabsatz Buchstabe b) in einem gemäß Artikel 10 eigens hierfür zugelassenen Betrieb gewonnen wurden, wobei ihnen Kennzeichnungsmittel im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 zugesetzt sein müssen; in diesem Fall entsprechen der gezahlte Mindestverkaufspreis und der Höchstbeihilfebetrag jeweils dem Mindestverkaufspreis bzw. dem Höchstbeihilfebetrag, die gemäß Artikel 18 für gekennzeichnete Butter mit einem Fettgehalt von 82 % festgesetzt wurden;..."

C — *Rechnungsabschluss*

11. Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ist in der Verordnung *(EWG) Nr. 729/70* des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [14] in der Fassung der Verordnung des Rates (EG) Nr. 1287/95 [15] (im Folgenden: Verordnung Nr. 729/70) geregelt.

13 — Verordnung vom 7. Juli 1993 (ABl. L 166, S. 16).

14 — ABl. L 94, S. 13.

15 — Verordnung vom 22. Mai 1995 (ABl. L 125, S. 1).

12. Die Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 geben den allgemeinen Finanzierungsrahmen für den EAGFL vor. Demnach werden durch den EAGFL einerseits Ausfuhrerstattungen finanziert, „die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt werden" (Artikel 2) und andererseits Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, „die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden" (Artikel 3).

13. Ihr Artikel 5 Absatz 2 hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

„Die Kommission, nach Anhörung des Fondsausschusses,...

c) bestimmt die Ausgaben, die von der in den Artikeln 2 und 3 genannten gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen sind, wenn sie feststellt, dass Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind....

Die Kommission bemisst die auszuschließenden Beträge insbesondere unter Berücksichtigung der Tragweite der festgestellten Nichtübereinstimmung. Die Kommission trägt dabei der Art und Schwere des Verstoßes sowie dem der Gemeinschaft entstandenen Schaden Rechnung...."

14. Ferner ist auf Artikel 8 der Verordnung zu verweisen, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen sowie infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossene Beträge wiedereinzuziehen.

15. Nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung trägt die Gemeinschaft nicht die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

III — Sachverhalt und Anträge der Parteien

16. Mit den streitigen Entscheidungen nahm die Kommission finanzielle Berichtigungen für die Haushaltsjahre 1995, 1996 und 1997 vor, durch die insgesamt ein Betrag von 116 684 858 BEF von der gemeinschaftlichen Finanzierung im Rahmen des EAGFL, Abteilung Garantie, ausgeschlossen wurde.

17. Dieser Berichtigungsbetrag entspricht unstreitig der Summe der Beihilfen, die das Königreich Belgien zwischen dem 22. Februar 1994 und dem 14. Februar 1995 auf der Grundlage von Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 an die N. Corman AG für die Herstellung der BITA ausbezahlt hat.

18. Die BITA wird mittels eines Verfahrens gewonnen, bei dem die Ausgangsstoffe — 65 % Butter und 35 % Rahm — konzentriert werden, das so gewonnene reine Fett (Butterfett) sodann zerlegt und dieses anschließend nach Maßgabe der angestrebten Erzeugnisse und der gewünschten Eigenschaften rekombiniert wird.

Dies ermöglicht die Gewinnung einer standardisierten Butter, die 82 % Fett, 16 % Wasser und 2 % fettfreie Milchtrokkenmasse enthält und besonders gut zur Herstellung von Konditoreierzeugnissen geeignet ist.

19. Für die BITA wurde seit 1989 eine Beihilfe gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 570/88 gewährt.

20. Anlässlich der Einfuhr der BITA nach Frankreich kam es im Jahre 1991 zwischen der Kommission einerseits und den französischen und belgischen Behörden anderseits zu einem Schriftwechsel, in dessen Rahmen die Kommission den Standpunkt vertrat, dass die BITA als Zwischenerzeugnis im Sinne von Artikel 9 der Verordnung Nr. 570/88 anzusehen sei und in keinem Fall als Butter im Sinne von Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 985/68 eingestuft werden könne. Das belgische Ministerium für Landwirtschaft bestätigte diese Auffassung in einem Schreiben vom 22. August 1991.

21. Nach einer Änderung der nationalen Verordnung über die Begutachtung von Butter stufte das Königreich Belgien die BITA am 28. Februar 1994 jedoch in die Kategorie „Beurre de laiterie: qualité extra" ein.

22. In der Folge gewährte das Königreich Belgien für die BITA, die bis dahin eine Beihilfe als „Zwischenerzeugnis" gemäß Artikel 9 bzw. — nach der Änderung durch die Verordnung Nr. 1813/93 — gemäß Artikel 9a der Verordnung Nr. 570/88 erhalten hatte, nunmehr die Gemeinschaftsbeihilfe gemäß Artikel 1 derselben Verordnung.

23. Die Beihilfe gemäß Artikel 1 konnte gewährt werden, ohne die BITA mit einem Kennzeichnungsmittel zu versehen und ohne die Verpackung mit der Bezeichnung „Zwischenerzeugnis" zu versehen, wie dies seit Einfügung des Artikels 9a bei einer Beihilfengewährung auf dessen Grundlage erforderlich ist. Die Beihilfenhöhe änderte sich dadurch nicht.

24. Am 28. Februar 1995 verabschiedete die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 455/95, die in Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 das Erfordernis einfügte, dass die Butter „unmittelbar und ausschließlich" aus pasteurisierter Sahne/Obers gewonnen wurde.

25. Ab Inkrafttreten dieser Änderung am 1. März 1995 gewährte das Königreich Belgien die Beihilfe für die BITA wieder als Zwischenprodukt auf der Grundlage des Artikels 9a der Verordnung.

26. Im Zusammenhang mit der Annahme der Verordnung Nr. 455/95 fand ein Schriftwechsel zwischen den belgischen Behörden und der Kommission statt. Das Königreich Belgien führte aus, dass durch die Verordnung Nr. 455/95 eine Einschränkung des Anwendungsbereichs von Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 bewirkt worden sei, sodass diese Bestimmung nicht mehr auf die BITA anwendbar sei. Die Kommission widersprach dieser Darstellung und verwies darauf, dass die BITA ein Zwischenerzeugnis im Sinne von Artikel 9a der Verordnung Nr. 570/88 sei und als solches nicht gleichzeitig ein Basiserzeugnis im Sinne von deren Artikel 1 sein könne.

27. Die Verordnung Nr. 455/95 war auch Gegenstand einer Klage der Corman AG gegen die Kommission beim Gericht erster Instanz [16], auf dessen Urteil sich die Kommission im Rechnungsabschlussverfahren zum Teil stützte.

28. Mit Schreiben vom 16. Februar 1998 und vom 19. Juni 1999 teilte die Kommission ihre Absicht mit, eine finanzielle Berichtigung vorzunehmen; das Königreich Belgien antwortete mit einem Schriftsatz, den es am 28. Juni 1999 bei einem Treffen mit der Rechnungsabschlusseinheit des EAGFL übergab. Am 2. September 1999 erfolgte die förmliche Mitteilung der Kommission, Ausgaben im Zusammenhang mit der Förderung der BITA in der Höhe von 116,7 Millionen BEF nicht anerkennen zu wollen. Am 14. Oktober 1999 beantragte das Königreich Belgien die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens.

29. Im Schlichtungsbericht, der am 7. April 2000 vorgelegt wurde, führte die Schlichtungsstelle u. a. aus, dass es zwar klar sei, dass die BITA derzeit nicht unter die Beihilferegelung für Basiserzeugnisse nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 falle, dass sie jedoch als Zwischenerzeugnis insbesondere unter der Bedingung ihrer Kennzeichnung in gleicher Höhe beihilfefähig sei. Laut den belgischen Behörden seien die BITA-Bestände, für die eine Beihilfe gewährt wurde, bis auf 84 Tonnen gekennzeichnet gewesen. Die Schlichtungs-

16 — Urteil vom 30. Januar 1997 in der Rechtssache T-117/95 (Corman SA/Kommission, Slg. 1997, II-95). Die Klage wurde wegen mangelnder individueller Betroffenheit als unzulässig abgewiesen.

stelle stellte daher in ihrem Bericht in Frage, ob es angemessen wäre, eine Berichtigung in Höhe von 100 % der ausgezahlten Beihilfe vorzunehmen.

Im Schlichtungsverfahren konnte keine Annäherung der Standpunkte erreicht werden.

30. Am 5. Juli 2000 traf die Kommission die nunmehr mit am 11. September bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangener Klageschrift angefochtenen Entscheidungen.

31. Das Königreich Belgien beantragt,

1. die Klage für zulässig und begründet zu erklären;

2. die Entscheidung 2000/448/EG der Kommission vom 5. Juli 2000 zur Änderung der Entscheidung 1999/187/EG über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben insofern für nichtig zu erklären, als mit ihr die Gemeinschaftsfinanzierung der Ausgaben des Königreichs Belgien im Rahmen einer Beihilfe für den Verkauf von Billigbutter und einer Beihilfe für Butterfett für die Herstellung von Backwaren, Speiseeis und anderen Lebensmitteln in Höhe von 50 763 827 BEF ausgeschlossen wird, und die Entscheidung 2000/449/EG der Kommission vom 5. Juli 2000 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung für das Haushaltsjahr 1996 und 1997 insoweit teilweise für nichtig zu erklären, als mit ihr Ausgaben des Königreichs Belgien in Höhe von 1 602 256,45 Euro und von 31 883,22 Euro von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgenommen werden, die es ebenfalls im Rahmen einer Beihilfe für den Verkauf von Billigbutter und einer Beihilfe für Butterfett für die Herstellung von Backwaren, Speiseeis und anderen Lebensmitteln angewendet hat;

3. der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

32. Die Kommission beantragt,

1. die Klage als unbegründet abzuweisen;

2. die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

IV — Klagegründe

33. Die belgische Regierung stützt ihre Klage auf vier Klagegründe, mit denen sie die Verletzung der Verordnung Nr. 570/88 sowie mehrerer gemeinschaftlicher Rechtsgrundsätze durch die angefochtenen Entscheidungen geltend macht.

34. Mit dem ersten Klagegrund macht sie das Fehlen einer Rechtsgrundlage geltend. Dieser Klagegrund besteht aus drei Teilen: Mit dem ersten Teil bestreitet die belgische Regierung, gegen Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 in der durch die Verordnung Nr. 1157/91 geänderten Fassung verstoßen zu haben. Mit dem zweiten Teil macht sie geltend, dass den belgischen Behörden keine Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse anzulasten seien. Der dritte Teil betrifft die Restzuständigkeit, die es dem Königreich Belgien erlaubt habe, die BITA als „beurre marque de contrôle" zu klassifizieren.

35. Die drei weiteren Klagegründe rügen die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit sowie des Grundsatzes des Vertrauensschutzes.

V — Rechtliche Würdigung

A — *Erster Klagegrund: Fehlende Rechtsgrundlage*

1. Erster und dritter Teil des ersten Klagegrundes

a) Parteienvortrag

36. Nach Ansicht der belgischen Regierung durfte die Gemeinschaftsbeihilfe nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 in ihrer zum fraglichen Zeitpunkt geltenden Fassung für die BITA ab deren durch die belgischen Behörden vorgenommenen Einstufung als „beurre de laiterie: qualité extra" zu Recht gewährt werden.

37. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung, der die Bedingungen für die Beihilfengewährung regelt, verweise nämlich lediglich auf Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 985/68, also auf die genannte Klassifizierung, weshalb die entsprechende Einstufung die einzige Voraussetzung für die Beihilfefähigkeit der Butter nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 bilde; Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 985/68 enthalte keine allgemeine De-

finition der Butter, die als Beihilfebedingung zu berücksichtigen wäre.

38. Nach Auffassung der Kommission genügt es nach der Verordnung Nr. 570/88 nicht, die formale Voraussetzung der Klassifizierung zu erfüllen, sondern die Butter müsse auch den Anforderungen betreffend Zusammensetzung und Herstellung entsprechen, wie sie aus Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 985/68 hervorgingen.

39. Beide Parteien beziehen sich außerdem auf die durch die Verordnung Nr. 455/95 erfolgte Änderung des Artikels 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 570/88, deren Zweck nach Meinung der belgischen Regierung nur darin bestanden haben kann, Beihilfen für die BITA im Rahmen dieses Artikels ab diesem Zeitpunkt zu verbieten, während die Kommission in dieser Änderung nur eine Klarstellung der bereits vorher bestehenden Rechtslage sieht.

40. Die belgische Regierung beruft sich weiters im dritten Teil dieses Klagegrundes auf das Subsidiaritätsprinzip und die ihr verbliebene Restzuständigkeit zur Einstufung der Butter.

41. Ohne das Vorhandensein dieser Restkompetenz grundsätzlich zu bestreiten ist die Kommission der Auffassung, das Königreich Belgien habe diese nicht dahin gehend ausüben dürfen, die Anforderungen bezüglich Herstellung und Zusammensetzung der Butter, wie sie aus der Verordnung Nr. 570/88 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 985/68 hervorgehen, zu missachten oder zu umgehen.

b) Würdigung

42. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes „gehört es zum Wesen einer gemeinsamen Marktorganisation, dass die Mitgliedstaaten in den von ihr umfassten Bereichen nicht mehr befugt sind, durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften einzugreifen. Ihre Gesetzgebungszuständigkeit kann nur eine Restzuständigkeit sein und beschränkt sich auf die Situationen, die durch die Gemeinschaftsnorm nicht geregelt sind, und die Fälle, in denen diese ihnen ausdrücklich Befugnisse einräumt." [17]

43. Letzteres ist im vorliegenden Fall insoferne gegeben, als Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 570/88 als Tatbestandsmerkmal für die Gewährung einer Beihilfe für Butter auf die in Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 985/68 angeführten, durch die Herstellungsmitgliedstaaten vorzunehmenden Klassifizierungen verweist. Im Falle der belgischen Butter muss diese nach den belgischen Bestimmungen als „beurre marque de contrôle" eingestuft sein, um unter die Beihilferegelung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 570/88 zu fallen.

17 — Siehe insbesondere das Urteil vom 18. September 1986 in der Rechtssache 48/85 (Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 2549, Randnr. 12) sowie das Urteil vom 29. Juni 1978 in der Rechtssache 154/77 (Dechmann, Slg. 1978, 1573, Randnr. 16).

44. Im Sinne der genannten Rechtsprechung kann es sich hier also nur um eine Restzuständigkeit handeln, die innerhalb der vom Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Grenzen besteht. Es ist daher zu untersuchen, ob nach der Verordnung Nr. 570/88 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 985/68 für die Beihilfefähigkeit einer Butter Anforderungen hinsichtlich ihrer Herstellung und Zusammensetzung bestehen, die bei der Einstufung durch die belgischen Behörden zu beachten sind.

45. Hierbei sind nicht nur die ausdrücklichen Bestimmungen der Verordnung Nr. 570/88 zu berücksichtigen, sondern auch deren Sinn und Zweck [18]. Dieser ergibt sich insbesondere aus der Stellung dieser Verordnung im Rahmen der entsprechenden gemeinsamen Marktorganisation:

46. Die Verordnung Nr. 570/88 hat ebenso wie die Verordnung Nr. 985/68 eine Rechtsgrundlage in der Interventionsregelung des Artikels 6 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse [19].

47. Dieser Artikel enthält neben den Grundlagen des Interventionssystems in seinem Absatz 3 auch Bestimmungen über den Absatz der von den Interventionsstellen gekauften Butter („Interventionsbutter") und sieht vor, dass für Butter aus öffentlicher Lagerhaltung, die während eines Milchwirtschaftsjahres nicht zu normalen Bedingungen abgesetzt werden kann, besondere Maßnahmen ergriffen werden können.

48. Die Grundregeln und Voraussetzungen für die in Artikel 6 vorgesehenen Interventionsmaßnahmen wurden gemäß dessen Absatz 6 in der Verordnung Nr. 985/68 festgelegt. Diese Verordnung regelt den An- und Verkauf von Interventionsbutter durch die Interventionsstellen sowie deren Lagerung und nennt insbesondere, welchen Anforderungen die Butter genügen muss, um von den Interventionsstellen gekauft werden zu können.

49. Nachdem in den Siebziger Jahren aufgrund des Butterüberschusses die Butterbestände nicht mehr zu normalen Bedingungen abzusetzen waren, wurde von der in Artikel 6 der Verordnung Nr. 804/68 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, Maßnahmen zur Förderungen des Butterabsatzes zu treffen.

50. Zur Absatzsteigerung wurde zunächst der Verkauf von auf der Grundlage der Verordnung Nr. 985/68 angekaufter Interventionsbutter zu herabgesetzten Preisen für die Herstellung bestimmter Produkte vorgesehen, und zwar in der Verordnung (EWG) Nr. 262/79 [20].

18 — Vgl. das Urteil in der Rechtssache 51/74 (Van der Hulst, Slg. 1975, 79, Randnrn. 25/29).

19 — ABl. L 148, S. 13.

20 — Verordnung der Kommission vom 12. Februar 1979 über den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen für die Herstellung von Backwaren, Speiseeis und anderen Lebensmitteln (ABl. L 41, S. 1).

51. Demselben Zweck diente auch die Einführung eines Beihilfesystems für Butter und Butterfett durch die Verordnung Nr. 1932/81 [21]. Dieses Beihilfesystem sollte es den Herstellern, die sonst in den Genuss der vorhin genannten Absatzregelung für Interventionsbutter gekommen waren, ermöglichen, bei einer (vorübergehenden) Knappheit dieser Bestände, Marktbutter zu einem vergleichbaren Preis wie Interventionsbutter zu beziehen [22].

52. Die Verordnung Nr. 570/88 ersetzt die beiden vorgenannten Verordnungen und vereinigt die Maßnahmen zur Förderung des Butterverbrauchs — also die Absatzregelung von Interventionsbutter einerseits und Beihilfen, die den Preis für Marktbutter auf ein vergleichbares Niveau wie für Interventionsbutter senken andererseits — in einer Regelung. [23]

53. Die dargestellten Zusammenhänge zwischen der Verordnung Nr. 570/88 und der Verordnung Nr. 985/68 machen deutlich, dass die in der Verordnung Nr. 570/88 vorgesehenen Maßnahmen zur Förderung des Butterabsatzes einen zum in der Verordnung Nr. 985/68 geregelten Interventionssystem für Butter komplementären Mechanismus bilden: Durch diese Maßnahmen wird die nach der Verordnung Nr. 985/68 eingelagerte Butter entweder wieder kanalisiert dem Verbrauch zugeführt oder auf dem Markt befindliche Butter auf das Preisniveau der Interventionsbutter gebracht.

54. Vor dem Hintergrund dieses systematischen Zusammenhangs ist der Kommission darin zuzustimmen, dass Butter, um nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 beihilfefähig sein zu können, auch notwendigerweise einer Butter entsprechen muss, wie sie nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 985/68 von den Interventionsstellen gekauft werden kann. Butter muss also, um nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 beihilfefähig zu sein, insbesondere die in Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 985/68 beschriebenen Anforderungen betreffend die Herstellung und Zusammensetzung erfüllen.

55. An dieser Einschätzung ändert auch die Tatsache nichts, dass für die BITA als „Zwischenerzeugnis" auf der Grundlage des Artikels 9a eine Beihilfe gewährt werden kann. Dass solche Zwischenerzeugnisse beihilfefähig sind, stellt nämlich in Wirklichkeit eine nachträgliche und der ursprünglichen Systematik der Verordnung Nr. 570/88 wohl widersprechende Ergänzung dar.

56. Wie sich nämlich aus Wortlaut und Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 570/88 in ihrer ursprünglichen Fassung ergibt, konnte eine Beihilfe für Butter, But-

21 — Verordnung (EWG) Nr. 1932/81 der Kommission vom 13. Juli 1981 über die Gewährung einer Beihilfe für Butter und Butterfett zur Herstellung von Backwaren, Speiseeis und anderen Lebensmitteln (ABl. L 191, S. 6). Sie führt die in der Verordnung (EWG) Nr. 1723/81 des Rates vom 24. Juni 1981 über die Grundregeln für Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Butterverbrauchs bestimmter Verbraucher- und Industriegruppen (ABl. L 172, S. 14) vorgesehene Beihilferegelung hinsichtlich der Hersteller von Backwaren und Speiseeis näher aus.

22 — Vgl. hierzu den zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1723/81.

23 — Vgl. dazu die ersten beiden Erwägungsgründe dieser Verordnung.

terfett oder — seit der Änderung durch die Verordnung Nr. 1157/91 — auch Rahm im Sinne des Artikels 1 gewährt werden, wenn dieses Produkt entweder gemäß Artikel 3 direkt zu einem der in Artikel 4 genannten Endprodukte verarbeitet wird oder gemäß Artikel 9 zunächst in ein „Zwischenerzeugnis" verarbeitet wird, das für die Verarbeitung in ein solches Endprodukt bestimmt ist.

57. Zu unterscheiden ist nach der ursprünglichen Systematik demnach zwischen den *Ausgangsprodukten* (Butter, Butterfett oder Rahm), für die die Beihilfe gewährt werden konnte und den *selbst nicht beihilfefähigen Erzeugnissen*, in die diese Ausgangsprodukte verarbeitet werden, nämlich den End- und Zwischenerzeugnissen.

58. Dass „Zwischenerzeugnisse" im Sinne des Artikels 9 als beihilfefähige Produkte neben jene des Artikels 1 traten, ist Ergebnis dreier Änderungsverordnungen, die aufgrund von Missverständnissen betreffend den Begriff „Zwischenerzeugnis" von der Kommission erlassen wurden [24]. So wurde Artikel 9a Buchstabe a eingefügt, wonach nun Erzeugnisse aus Butterfett mit bestimmten Eigenschaften als Zwischenerzeugnisse im Sinne von Artikel 9 anzusehen sind. Weiters wurde klargestellt, dass für die in Artikel 9a Buchstabe a genannten Erzeugnisse „eine Beihilfe auch dann beantragt werden kann, wenn diese nicht durch Artikel 1 gedeckt sind" [25] und eine entsprechende Ausnahme in Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 wurde eingefügt [26], sodass nunmehr ausdrücklich neben Butter, Butterfett und Rahm auch „Zwischenerzeugnisse" im Sinne von Artikel 9a Buchstabe a, also rekombinierte Buttersorten wie etwa die BITA, beihilfefähig waren.

59. Aus den vorstehenden Ausführungen wird deutlich, dass die Beihilfefähigkeit der BITA nach Artikel 9a der Verordnung Nr. 570/88 Ausnahmecharakter besitzt [27] und somit nichts am oben ermittelten Prinzip ändert.

60. Abschließend ist auch noch darauf hinzuweisen, dass nur solche Klassifizierungen von Butter in die Liste der nationalen Einstufungen des Artikels 1 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 985/68 aufgenommen wurden, die auch den in Buchstabe a dieser Bestimmung genannten Merkmalen entsprechen. Dies illustriert beispielsweise die Ergänzung dieser Liste der nationalen Einstufungen — nach dem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften — von im Vereinigten Königreich und in Irland hergestellter Butter in der Weise, „dass die Merkmale dieser

24 — Verordnungen (EWG) Nr. 1813/93 der Kommission (zitiert in Fußnote 13), (EWG) Nr. 2443/93 der Kommission (zitiert in Fußnote 6) sowie (EWG) Nr. 3049/93 der Kommission vom 4. November 1993. In den Erwägungsgründen aller drei Verordnungen wird auf die Unklarheiten bezüglich der „Zwischenerzeugnisse" hingewiesen.

25 — Zweiter Erwägungsgrund der Verordnung (EWG) Nr. 2443/93.

26 — Der zweite Absatz beginnt nun: „Unbeschadet von Artikel 9a Buchstabe a) kann die Beihilfe nur gewährt werden für: ..."

27 — Die Kommission brachte in der mündlichen Verhandlung zu Artikel 9a vor, dass dessen Einfügung das Resultat eines Kompromisses darstelle zwischen dem Interesse des Königreichs Belgien, eine Beihilfe für die BITA gewähren zu können, und dem Prinzip, dass im Grunde nur „klassische" Butter Gegenstand der gemeinschaftlichen Butterförderung sein könne.

Butter den Merkmalen der gegenwärtig in der Gemeinschaft für die Intervention in Frage kommenden Butter entsprechen" [28].

61. Aus alldem geht hervor, dass Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 985/68 von bestimmten Anforderungen hinsichtlich Herstellung und Zusammensetzung der Butter ausgeht.

62. Zurückkommend auf die Frage des Umfangs der Restzuständigkeit im Anlassfall und die eingangs erwähnte Rechtsprechung ist somit festzuhalten, dass ein Mitgliedstaat seine Zuständigkeit zur Vornahme der in Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 985/68 genannten Einstufung nur unter Berücksichtigung der entsprechenden Anforderungen ausüben kann.

63. Eine andere Auffassung würde es den Mitgliedstaaten sonst erlauben, den Anwendungsbereich des Interventions- oder Beihilfesystems auf weitere Produkte als jene, die nach den Bedingungen dieses Systems erfasst sein sollen, zu erstrecken, was dem Prinzip der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und dem Grundsatz der Gleichheit zwischen den Marktbürgern bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik widersprechen würde [29].

28 — Verordnung (EWG) Nr. 2714/72 des Rates (zitiert in Fußnote 9) zur Änderung der Verordnung Nr. 985/68 (zitiert in Fußnote 8), letzter Erwägungsgrund.

29 — Vgl. zu diesem Grundsatz das Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnr. 9).

64. Aus den vorangegangenen Erwägungen folgt, dass sowohl der erste als auch der dritte Teil des ersten Klagegrundes nicht durchgreifen.

2. Zweiter Teil des ersten Klagegrundes

a) Parteienvortrag

65. Die belgische Regierung macht im Wesentlichen geltend, dass ihren Behörden keine Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse im Sinne der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, auf deren Grundlage die Kommission die Berichtigungen vorgenommen habe, vorzuwerfen seien. Sollte sie bei der Auslegung der Verordnung Nr. 570/88 geirrt haben, so sei dies auf die Unklarheit der Rechtslage, die in der gegenständlichen Frage bis zum Inkrafttreten der Verordnung Nr. 455/95 bestanden habe, zurückzuführen und der Kommission als Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit anzulasten.

66. Nach Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen unerheblich, da die angefochtenen Entscheidungen hauptsächlich auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 ergangen seien und zwar aufgrund der Feststellung, dass die Ausgaben nicht dem Gemeinschaftsrecht entsprechen; mögliche Unregelmäßigkeiten

oder Versäumnisse seien daher nicht zu berücksichtigen gewesen.

b) Würdigung

67. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 bildet die *verfahrensrechtliche Grundlage für den Beschluss* der Kommission über den Ausschluss von Ausgaben der Mitgliedstaaten von der gemeinschaftlichen Finanzierung. Der *Rahmen* dieser gemeinschaftlichen Finanzierung für den EAGFL wird durch die Artikel 2 und 3 dieser Verordnung vorgegeben. Im vorliegenden Fall ist dabei Artikel 3 relevant, wonach der EAGFL Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die „nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden". Artikel 8 der Verordnung betrifft die *ordnungsgemäße Durchführung* der Maßnahmen: er enthält zum einen die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, die ordnungsgemäße Durchführung sicherzustellen, zum anderen Bestimmungen über die Konsequenzen für den Fall, dass Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse bei dieser Durchführung auftreten.

68. Im Lichte dieser Bestimmungen ist bei der Entscheidung über den Ausschluss von der gemeinschaftlichen Finanzierung nach Artikel 5 Absatz 2 grundsätzlich zwischen einer Situation zu unterscheiden, in der Mitgliedstaaten Interventionsausgaben getätigt haben, für die keine Rechtsgrundlage nach den Gemeinschaftsvorschriften besteht und jenem Fall, wo eine materielle Rechtsgrundlage für die Finanzierung im Gemeinschaftsrecht bestanden hat, aber bei der Durchführung der Maßnahmen Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse im Sinne des Artikels 8 aufgetreten sind.

69. Im letztgenannten Fall nimmt die Kommission nach Artikel 5 Absatz 2 eine finanzielle Berichtigung vor, deren Höhe sie je nach Art und Schwere des Verstoßes sowie nach dem zum Nachteil des EU-Haushalts entstandenen Schaden festlegt und die entweder auf der Grundlage von Fehlern in einzelnen Vorgängen oder aber auf der Grundlage des Risikos von finanziellen Verlusten berechnet wird.

70. Hat dagegen ein Mitgliedstaat wie im vorliegenden Fall Interventionsausgaben getätigt, die auf einer unzutreffenden Auslegung bzw. Anwendung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts beruhen, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, 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. (...) 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." [30]

30 — Urteile vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 52) und in der Rechtssache 11/76 (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 8).

71. In einem Fall wie dem Anlassfall fallen die auf einer unzutreffenden rechtlichen Grundlage getätigten Ausgaben also von vornherein aus dem in den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 festgelegten Finanzierungsrahmen und wären daher zur Gänze von der Finanzierung durch die Gemeinschaft auszuschließen, ohne dass es auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse im Sinne des Artikels 8 ankäme.

72. Aus alldem ergibt sich, dass der erste Klagegrund zur Gänze abzuweisen ist.

B — *Zweiter Klagegrund: Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes*

1. Parteienvorbringen

73. Die belgische Regierung macht geltend, dass die Firma Corman auf der — streitigen — Grundlage des Artikels 1 der Verordnung Nr. 570/88 keine höhere Beihilfe erhalten habe als wenn diese Beihilfe nach Artikel 9a gewährt worden wäre. Aber selbst wenn man die Notwendigkeit der Kennzeichnung für Zwischenprodukte gemäß Artikel 9a bejahe, hätten 96 % der BITA, für die die streitige Beihilfe nach Artikel 1 der Verordnung gewährt wurde, diese Voraussetzung erfüllt und die Beihilfe nach Artikel 9a erhalten können, wie aus dem Bericht der Schlichtungsstelle hervorgehe.

74. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der auch bei der Wahrnehmung ausschließlicher Zuständigkeiten der Gemeinschaft und auch bei Fehlen eines Ermessens zu beachten sei, hätte die Kommission daher nur höchstens 4 % der Beihilfesumme von der Finanzierung ausschließen dürfen.

75. Die Kommission verweist hingegen abermals darauf, dass sich ihre Befugnisse bei der Anwendung des Artikels 5 der Verordnung Nr. 729/70 auf die bloße Feststellung der Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht beschränkten und dass somit jede darüber hinausgehende Ermessensausübung einen klaren Rechtsbruch darstellen würde. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei es ihr nicht einmal erlaubt, eine Nicht-Übereinstimmung für eine Finanzierung zu berücksichtigen, wenn sich dies entlastend für den EAGFL auswirken würde, geschweige denn bei finanziell neutraler Wirkung wie im vorliegenden Fall.

2. Würdigung

76. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt nach ständiger Rechtsprechung, dass die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was für die Erreichung des ver-

folgten Zieles angemessen und erforderlich ist, und dass, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende gewählt wird [31].

77. Zunächst ist der belgischen Regierung insoweit zuzustimmen, als sie vorbringt, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch auf Maßnahmen der Kommission im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik Anwendung finde [32].

78. Ein Verstoß gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit kann aber nicht vorliegen, wenn ein Gemeinschaftsorgan einen Rechtsakt auf der Grundlage von Bestimmungen vornimmt, die ihm keinen Ermessensspielraum lassen, eine andere als diese Maßnahme zu ergreifen oder eine andere Rechtsfolge zu wählen.

79. Wie bereits bei der Würdigung des ersten Klagegrundes festzustellen war, hat die Kommission nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c in Verbindung mit den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 die Finanzierung von Erstattungen und Interventionen abzulehnen, wenn sie nicht „nach Gemeinschaftsvorschriften" gewährt worden sind.

80. In Anwendung dieser Bestimmungen besaß die Kommission daher kein Ermessen, im Falle der Gewährung einer Beihilfe auf Basis einer objektiv unzutreffenden Rechtsgrundlage eine andere Rechtsfolge zu wählen als die gesamte betroffene Beihilfesumme von der Finanzierung durch die Gemeinschaft auszuschließen.

81. Insbesondere kann gemäß der nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes vorzunehmenden Auslegung der Voraussetzungen für die Übernahme der Ausgaben zu Lasten des EAGFL [33] wohl nicht davon ausgegangen werden, dass seitens der Kommission eine Befugnis bestünde, Ausgaben, die ein Mitgliedstaat zu Unrecht auf eine bestimmte Rechtsgrundlage gegründet hat, in Hinsicht auf das Vorhandensein einer anderen — zutreffenden — Rechtsgrundlage zu überprüfen und dann doch in diesem Maße zu übernehmen [34].

82. Die Frage nach der Verhältnismäßigkeit des Ausschlusses der gesamten Beihilfesumme könnte sich in Ermangelung eines Ermessens der Kommission bei der *Anwendung* der Verordnung Nr. 729/70 nur in Bezug auf diese Verordnung selbst stellen. Eine Unvereinbarkeit von Bestimmungen der Verordnung Nr. 729/70 mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde jedoch nicht geltend gemacht.

31 — Z. B. Urteile vom 17. Mai 1984 in der Rechtssache 15/83 (Denkavit Nederland, Slg. 1984, 2171, Randnr. 25) und vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 21).

32 — Vgl. z. B. das Urteil vom 29. Februar 1996 in den Rechtssachen C-296/93 und C-307/93 (Frankreich und Irland/Kommission, Slg. 1996, I-795, Randnrn. 30 und 31).

33 — Zitiert in Fußnote 29, Randnr. 9.

34 — Eine solche Anwendung des Rechnungsabschlussverfahrens könnte nämlich die Mitgliedstaaten auch dazu verleiten, ihrer Ansicht nach günstigere Finanzierungsgrundlagen zu wählen und würde damit dessen Ziel gefährden, nämlich sicherzustellen, dass „die Erstattungen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation gewährt und die Interventionen in eben diesem Rahmen vorgenommen wurden". Vgl. zu diesem Ziel das Urteil in der Rechtssache 347/85 (zitiert in Fußnote 30, Randnr. 53).

83. Der Vorwurf der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist also unzutreffend.

C — *Dritter Klagegrund: Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit*

1. Parteienvorbringen

84. Nach Auffassung der belgischen Regierung wäre die Kommission nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet gewesen, sich im Schlichtungsverfahren, in dessen Verlauf sie die wahre Begründung der streitigen Entscheidungen nie mitgeteilt habe, gegenüber der belgischen Seite mehr zu bemühen und mit ihr die Auslegung der Verordnung und die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gründlich zu erörtern.

85. Die Kommission hält der belgischen Regierung den auch im Schlichtungsbericht festgestellten und unbestrittenen Sachverhalt und den Verfahrensablauf entgegen, der die genannten Vorwürfe ihrer Ansicht nach direkt widerlege.

2. Würdigung

86. Den Vorwurf an die Kommission, sie habe gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen, substantiiert die belgische Regierung hinsichtlich der Mitwirkung der Kommission am Schlichtungsverfahren nur vage damit, die Kommission habe nur „rein formell" am Schlichtungsverfahren teilgenommen und sich nicht wirklich um eine Schlichtung bemüht.

87. Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens, wie es in der Entscheidung 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie [35] geregelt ist, versucht die Schlichtungsstelle nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b dieser Entscheidung, die unterschiedlichen Standpunkte der Kommission und des betreffenden Mitgliedstaats einander anzunähern. Sie stützt sich dabei gemäß Artikel 2 Absatz 4 derselben Entscheidung „auf die betreffenden Unterlagen" und gibt „den Kommissionsdienststellen sowie den betroffenen nationalen Behörden ausreichend Gelegenheit zur Äußerung".

88. Wie Punkt 5 des Schlichtungsberichts zu entnehmen ist, machten beide am Verfahren beteiligten Parteien, also auch die Kommission, von der Möglichkeit Gebrauch, vor dem Schlichtungsausschuss ihre jeweiligen Standpunkte darzulegen, wie sie auch in den Punkten 3 und 4 des Berichts zusammengefasst sind.

89. Nachdem sich auch sonst aus dem Schlichtungsbericht keine Anhaltspunkte

35 — ABl. L 182, S. 45.

hinsichtlich einer allfällig mangelhaften Mitwirkung der Kommission ergeben, ist daraus zu schließen, dass die Kommission an der Schlichtung so mitgewirkt hat, wie dies vorgesehen ist.

90. Im Übrigen kann die belgische Regierung daraus, dass die Kommission sich nach belgischer Darstellung nie mit den Vertretern des Königreichs Belgien getroffen habe und die „wirklichen Gründe" für die (später ergangenen) streitigen Entscheidungen nicht mitgeteilt habe, der Kommission nicht den Vorwurf machen, sie habe nicht ernsthaft am Schlichtungsverfahren teilgenommen, da solche Verpflichtungen in diesem nicht vorgesehen sind.

91. Somit hat die Kommission hinsichtlich des Schlichtungsverfahrens nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen.

92. Bezüglich des generellen Verlaufs der Auseinandersetzung über die Auslegung der gegenständlichen Verordnung ergibt sich darüber hinaus aus den Akten, dass die Kommission und die belgischen Behörden auch außerhalb des Schlichtungsverfahrens zahlreiche Informationen ausgetauscht haben.

93. So kam es sowohl im Jahre 1991 — aus Anlass der Ausfuhr der BITA nach Frankreich — als auch im Laufe des Jahres 1995 — im Zusammenhang mit der Änderung der Verordnung Nr. 570/88 durch die Verordnung Nr. 455/95 — zu einem Schriftwechsel zwischen Dienststellen der Kommission und den belgischen Behörden, in dessen Rahmen auf Fragen bezüglich der Anwendung der gegenständlichen Verordnung in Bezug auf die BITA eingegangen wurde. Eine Verletzung der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit kann der Kommission also auch hinsichtlich der Auseinandersetzung über die Auslegung der Verordnung Nr. 570/88, soweit sie außerhalb des Schlichtungsverfahrens stattgefundenen hat, nicht vorgeworfen werden.

94. Daraus ergibt sich, dass die Kommission nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen hat.

D — *Vierter Klagegrund: Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes*

1. Parteienvorbringen

95. Nach Meinung der belgischen Regierung war die von ihr vorgenommene Auslegung von Artikel 1 der Verordnung Nr. 570/88 im Lichte des Grundsatzes des Vertrauensschutzes gerechtfertigt. Dagegen habe sich die Kommission entgegen diesem Grundsatz bei ihrer Entscheidungsfindung über die Berichtigung vor allem auf eine Passage eines Urteils des Gerichtes erster Instanz vom 30. Januar 1997[36] gestützt und damit auf eine Entscheidung, die erst drei Monate nach den in Frage stehenden Vorgängen ergangen sei und nicht die

36 — Urteil Corman, zitiert in Fußnote 16.

Verordnung Nr. 570/88 zum Gegenstand gehabt habe.

96. Die Kommission zeigt sich ihrerseits erstaunt über diesen Vorwurf. Vielmehr sei die belgische Regierung mit der Einstufung der BITA als Markenbutter plötzlich von ihrer ursprünglichen Position abgegangen, gemäß der sie anerkannt habe, dass die BITA nicht unter Artikel 1 der Verordnung beihilfefähig sei. Darüber hinaus habe sich die Kommission bei ihren Entscheidungen nicht „überwiegend" auf das angesprochene Urteil des Gerichts gestützt; dieses habe lediglich die konstante Auffassung der Kommission bestätigt.

2. Würdigung

97. Die Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber einer Gemeinschaftsregelung ist nur insoweit möglich, als die Gemeinschaft zuvor selbst eine Situation geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen erwecken kann [37].

98. Im vorliegenden Fall hat die Kommission jedoch von Anfang an, nämlich erstmals mit Schreiben vom 10. Juni 1991, Zweifel an der Beihilfefähigkeit der BITA, jedenfalls hinsichtlich der Anwendbarkeit des Artikels 1 der Verordnung Nr. 570/88, gegenüber den belgischen Behörden geäußert: In einem Schreiben vom 3. Juli 1991 an die französischen Zollbehörden, von der das belgische Ministerium für Landwirtschaft unterrichtet wurde, wies die Kommission darauf hin, dass „das Erzeugnis nicht als Butter angesehen wird und in keinem Fall als Butter im Sinne von Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 985/68 eingestuft werden kann". Mit Schreiben vom 22. August 1991 bestätigte das belgische Ministerium für Landwirtschaft, dass es diese Auffassung der Kommission teile: „Sie [die BITA] kann jedoch nicht in eine der Kategorien des Artikels 1 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 985/68, d. h. für Belgien:‚Beurre marque de contrôle' eingestuft werden ...". Entgegen dieser Stellungnahme stuften die belgischen Behörden bekanntlich am 28. Februar 1994 die BITA, die bis zu diesem Zeitpunkt als Zwischenprodukt die Beihilfe nach Artikel 9a der Verordnung Nr. 570/88 erhalten hatte, als „beurre marque de contrôle" ein und gewährten fortan eine Beihilfe nach Artikel 1 dieser Verordnung.

99. Unter diesen Umständen konnte das Königreich Belgien nicht berechtigt darauf vertrauen, dass die Kommission Beihilfen zu Lasten des EAGFL übernehmen würde, die es für die BITA nach der neuen Klassifizierung auf der Grundlage des Artikels 1 ausbezahlte. Dass sich die Kommission offenbar im Rechnungsabschlussverfahren, das den streitigen Entscheidungen vorausging, auch auf das Urteil Corman bezog [38], macht unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes keinen Unterschied, da die Kommission, wie soeben dargelegt, stets Vor-

37 — Vgl. z. B. das Urteil vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90 (Kühn, Slg. 1992, I-35, Randnr. 14).

38 — Vgl. Punkt 3 des Schlichtungsberichts.

behalte hinsichtlich der Beihilfefähigkeit der BITA nach Artikel 1 der gegenständlichen Verordnung angemeldet hatte.

100. Somit ist auch der Vorwurf der Verletzung des Vertrauensschutzes unzutreffend.

VI — Ergebnis

101. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen wird vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird als unbegründet abgewiesen.

2. Das Königreich Belgien trägt die Kosten des Verfahrens.