

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 02.06.1987 – C-256/85

Generalanwalt José Luís da Cruz Vilaça

ECLI:EU:C:1987:249

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

76. Nach alledem bin ich der Auffassung, daß die Klage der Italienischen Republik als unbegründet anzusehen ist und die Klägerin die Kosten des Verfahrens zu tragen hat.

Schlußanträge des Generalanwalts

José Luís da Cruz Vilaça

vom 2. Juni 1987

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt die italienische Regierung, die Entscheidung der Kommission vom 7. Juni 1985 — Entscheidung KOM(85) 839 endg. — zur Festsetzung eines Pauschbetrags zur Erstattung der Ausgaben für die Behandlung von Getreide, das zur Verwendung in der Viehfütterung denaturiert oder gefärbt wurde, für nichtig zu erklären.

I — Rechtlicher Rahmen

2. Diese Entscheidung erging im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, genauer im Rahmen der Finanzierung der Interventionsausgaben durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), und zwar für den Ankauf, die Lagerung und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

3. Es lohnt nicht, hier den Inhalt der Bestimmungen auszubreiten, die die Rechtsgrundlage der streitigen Entscheidung bilden: Ich erlaube mir, insoweit immer dann, wenn es sich als notwendig erweist, auf den Sitzungsbericht zu verweisen, der diese Bestimmungen hinreichend wiedergibt.

4. Hingegen erscheint es mir angebracht, mit wenigen Worten zu erläutern, wie sie miteinander verknüpft sind, um besser die Bedeutung einer jeden von ihnen verständlich zu machen. In der Tat können wir zwei große Gruppen unterscheiden: eine erste Gruppe, die aus den Grundverordnungen, d. h. aus den Verordnungen besteht, die Maßnahmen allgemeiner Natur vorschreiben und insgesamt eine Geltungsdauer von mehreren Haushaltsjahren haben, sowie eine zweite Gruppe, die aus Verordnungen besteht, mit denen Einzelfallsituationen geregelt werden sollen und die letztlich Ausdruck der ständigen Konkretisierung der in den erstgenannten Verordnungen niedergelegten Grundsätze sind. Wie wir sehen werden, läßt sich der vorliegende Fall gerade durch die Prüfung der Zusammenhänge zwischen diesen beiden Gruppen von Verordnungen sowie der Frage, inwieweit diese Zusammenhänge respektiert wurden, lösen.

5. So können wir zu der ersten Gruppe folgende Verordnungen zählen: die Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 (über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik), die Verordnung Nr. 1883/78 des Rates vom 2. August 1978 (über die allgemeinen Regeln für die Finanzierung der Interventionen durch den EAGFL, durch die die mehrfach verlängerte Verordnung Nr. 2824/72 des Rates vom 28. Dezember 1972 aufgehoben wurde) und die Verordnung Nr. 3247/81 des Rates vom 9. November 1981 (die aufgrund von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1883/78 erlassen wurde und insbesondere die Regeln und Bedingungen für die Konten der Interventionsstellen in bezug auf den

Ankauf, die Lagerung und den Absatz der Erzeugnisse festlegt).

6. Der zweiten Gruppe von Vorschriften können wir folgende Regelungen zurechnen: die Verordnung Nr. 1322/83 des Rates vom 26. Mai 1983 (mit der unter anderem der Transfer von 450000 Tonnen Weichweizen aus den Beständen der französischen Interventionsstelle auf die italienische Interventionsstelle zur Verwendung in der Viehfütterung angeordnet wurde), die Verordnung Nr. 2794/83 der Kommission vom 6. Oktober 1983 (von der Kommission auf der Grundlage des Artikels 1 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1322/83 erlassen, schreibt sie unter anderem die Verstärkung der Kontrolle des Verwendungszwecks des Getreides durch Anordnung einer Getreidefärbung vor — Artikel 5) und schließlich die Entscheidungen der Kommission vom 15. November 1982 und vom 7. Juni 1985 (mit denen die Pauschbeträge für die Berechnung der Nettoverluste der Interventionsstellen festgesetzt wurden und die auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1883/78 ergangen sind).

II — Streitgegenstand

7. Nachdem der Gegenstand der Klage damit definiert und der rechtliche Rahmen dargelegt ist, wollen wir nunmehr sehen, worüber die Parteien streiten.

8. Der Rechtsstreit läßt sich auf einen einzigen Punkt konzentrieren. Die italienische Regierung macht geltend, daß die der Interventionsstelle (AIMA — Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) aus der Färbung aufgrund der Verordnung Nr. 2794/83 entstandenen Kosten vollständig erstattet werden müßten; die Kommission ist demgegenüber der Ansicht, daß die Erstattung der durch die Färbung verursachten Auslagen pauschal zu erfolgen habe. Italien meint, es habe einen Schaden erlitten, da seine Verwaltung die entstandenen Kosten auf 6,15 ECU pro Tonne beziffere, während die Kommission einen Pauschbetrag von 1,17 ECU pro Tonne gewährt habe.

9. Prüfen wir nunmehr die Begründetheit des Parteivorbringens.

III — Prüfung des Vorbringens der Parteien

10. A — Ich beginne mit dem Argument, dessen Zurückweisung mir am einfachsten erscheint: Italien macht einen Ermessensmißbrauch geltend.

11. Die italienische Regierung trägt vor, die Kommission habe die Färbung zu den Sachmaßnahmen im Zusammenhang mit der Lagerung im Sinne von Artikel 6 der Verordnung Nr. 1883/78 gezählt und die Auslagerungskosten um den Pauschbetrag von 1,17 ECU pro Tonne erhöht (unter dem Vorwand, die Entscheidung vom 17. November 1982 ergänzen zu wollen); damit habe sie Artikel 6 der Verordnung Nr. 1883/78 falsch ausgelegt und angewendet, gegen den Anhang I der Verordnung Nr. 3247/81 verstoßen und sich das Recht angemaßt, die fraglichen Auslagen zu pauschalisieren.

12. Meines Erachtens greift dieser Klagegrund jedoch nicht durch. Erinnern wir uns : Ein Ermessensmißbrauch beruht auf der Diskrepanz zwischen dem Zweck, den der Gesetzgeber anstrebt, wenn er einem Organ oder einer Institution die zum Erlaß einer Maßnahme erforderlichen Befugnisse überträgt, und dem bei der Ausübung dieser Befugnisse verfolgten Zweck (Ermessensmißbrauch im subjektiven Sinne) oder zwischen jenem gesetzlich vorgesehenen Zweck und dem Ergebnis, das durch einen die übertragenen Befugnisse in unentschuldbarer Weise außer acht lassenden Gebrauch objektiv verfolgt worden ist (Ermessensmißbrauch im objektiven Sinne).

13. Im vorliegenden Fall kann keine Rede davon sein, daß eine dieser Hypothesen nachgewiesen wäre.

14. In Wirklichkeit hat die Kommission nach den Verordnungen Nrn. 1883/78 und 3247/81 die notwendigen Maßnahmen zur Festsetzung der Finanzierungsbeträge zu treffen und unter Berücksichtigung der festgelegten Regeln sowie der zuvor aufgestellten allgemeinen Finanzierungsgrundsätze und -bedingungen im Einzelfall jede vom EAGFL zu finanzierende Ausgabenart zu definieren.

15. Es mag vorkommen, daß der Kommission bei der Zuordnung einer Ausgabenart zu den verschiedenen Kontengruppen dadurch ein Fehler unterläuft, daß sie zu der Auffassung gelangt, bestimmte Ausgaben seien pauschal zu erstatten.

16. Die italienische Regierung liefert jedoch nicht den geringsten Beweis für den von ihr geltend gemachten Ermessensmißbrauch.

17. In Wirklichkeit behauptet sie nicht einmal — unterstellt, ein Fehler wäre begangen worden —, daß dieser darauf zurückzuführen sei, daß die Kommission ein anderes Ziel als die bloße Konkretisierung der allgemeinen Finanzierungsregeln verfolgt habe, oder daß ihm eine unentschuldbare Unachtsamkeit im Verhalten der Kommission zugrunde liege. Es handelte sich im übrigen um eine Ausgabe, die in den Verordnungen nicht ausdrücklich klassifiziert war und hinsichtlich deren die Kommission es nicht versäumt hat, den Verwaltungsausschuß wie vorgesehen zu befassen (siehe Artikel 6 der Verordnung Nr. 1883/78 und Artikel 26 der Verordnung Nr. 2727/75 vom 29. Oktober 1975).

18. Es ist somit davon auszugehen, daß die Rüge des Ermessensmißbrauchs völlig unbegründet ist. Deshalb haben wir zu prüfen, ob gegebenenfalls ein Gesetzesverstoß gegeben ist.

19. B — 1) Nach Ansicht der italienischen Regierung sind die Artikel 4 und 6 der Verordnung Nr. 1883/78 sowie der Anhang I der Verordnung Nr. 3247/81 verletzt und falsch angewendet worden. Die italienische Regierung führt für ihren Standpunkt verschiedene Gesichtspunkte an:

a) Gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 1883/78 würden die Sachmaßnahmen im Zusammenhang mit der Lagerung und gegebenenfalls Verarbeitung von Interventionserzeugnissen ... vom EAGFL, Abteilung Garantie, mit Hilfe von für die Gemeinschaft einheitlichen Pauschbeträgen finanziert, die nach dem Verfahren des Artikels 13 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70, erforderlichenfalls nach Prüfung durch den zuständigen Verwaltungsausschuß, festgesetzt würden. Die Färbung, die von der Kommission im Rahmen des Verkaufs vorgeschrieben werde, um die Kontrolle des Verwendungszwecks des von einer Interventionsstelle auf die andere transferierten Erzeugnisses zu ermöglichen, zähle nicht zu den Maßnahmen im Sinne von Artikel 6, der nicht alle Sachmaßnahmen im Zusammenhang mit einer Interventionsmaßnahme der Gemeinschaft erfasse, sondern nur die Sachmaßnahmen im Zusammenhang mit der Lagerung und der Verarbeitung.

b) Italien stützt seine Auffassung auf Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1883/78 — ... der zu finanzierende Betrag [wird] in Jahreskonten ermittelt, ... in denen die einzelnen Ausgaben und Einnahmen gutgeschrieben bzw. belastet werden — im Zusammenhang mit dem Anhang I der Verordnung Nr. 3247/81 (die gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1883/78 erlassen wurde). Dieser Anhang enthält sechs Kategorien von Ausgaben, für die ein System der Pauschbeträge gilt (Rubrik I/1); für die Transportkosten sind keine Pauschbeträge vorgesehen (Rubrik 1/2), während in bezug auf die Erstattungsmodalitäten bei den sonstigen Kosten nichts vorgesehen ist (Rubrik I/3). Die italienische Regierung ist der Ansicht, die Färbungskosten, die keiner der ausdrücklich aufgeführten Kostenarten zuzuordnen seien, müßten unter die Rubrik 1/3 (Sonstige Kosten) subsumiert und vollständig erstattet werden.

c) Die Tatsache, daß die Kommission selbst in Artikel 5 der Verordnung Nr. 2794/83 vorgesehen habe, daß die Färbung möglichst kostengünstig durchgeführt werden müsse, sei ebenfalls aufschlußreich: bei einer Pauschalerstattung wäre dieser Hinweis überflüssig.

Die italienische Regierung verweist in diesem Zusammenhang noch auf den Wortlaut des Artikels 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1463/83 zur Durchführung der Verordnung Nr. 1322/83 (Transfer von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen nach Italien), der eine ähnliche Empfehlung enthalte (die Beförderungskosten so niedrig wie möglich zu halten), während es außer Zweifel stehe, daß für die Erstattung dieser Kosten kein Pauschbetrag festgesetzt worden sei.

20. 2) Die Erklärungen der Kommission scheinen mir den unter Punkt c dargelegten Argumenten jegliche Überzeugungskraft zu nehmen.

21. Es ist nämlich so, wie die Kommission darlegt, daß auch dann, wenn die Erstattung durch für die ganze Gemeinschaft einheitliche Pauschbeträge erfolgt, diese auf den tatsächlichen Kosten beruhen, die durch eine geeignete Gewichtung korrigiert werden; die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, die Kosten so niedrig wie möglich zu halten, bleibt also durchaus sinnvoll, da die Erstattungslast geringer wird.

22. Es ist daher nicht erstaunlich, daß die Kommission die Mitgliedstaaten auffordert, ihr die Informationen, einschließlich der Daten über die tatsächlichen Kosten der Maßnahmen, zukommen zu lassen (ich verweise auf das Arbeitsdokument vom 28. September 1982 und auf den Fragebogen, die beide der Klagebeantwortung beigelegt sind), aufgrund deren sie die Pauschbeträge festsetzen kann, und daß diese Pauschbeträge somit für jeden Zeitraum erst dann festgesetzt werden können, wenn die tatsächlichen Kosten der Maßnahmen bekannt sind. Im Falle neuer Maßnahmen — wie der Färbung — ist es deshalb nicht verwunderlich, daß die Festsetzung der Beträge nach Durchführung der ersten Maßnahmen, also nach Bekanntwerden der Kosten, erfolgt; was die alltäglicheren Maßnahmen anbelangt, so werden die Beträge auf der Grundlage früherer Informationen, die lediglich Gegenstand einer Revision sind, festgesetzt.

23. Unter diesen Umständen überrascht es auch nicht, daß Artikel 5 der Verordnung Nr. 2794/83 für die Färbungskosten eine Definition enthält, die mit derjenigen in Artikel 1 der Verordnung Nr. 1463/83 für die Beförderungskosten übereinstimmt, hinsichtlich deren die Verordnung Nr. 3247/81 (Artikel 5 und Anhang I, Rubrik 1/2) ausdrücklich die vollständige Erstattung zuläßt.

24. Es wäre im übrigen in der Praxis nicht leicht, Pauschbeträge für die letztere Kostenart festzusetzen, da die Kosten mit einer Tätigkeit zusammenhängen, die zwei Mitgliedstaaten berührt.

25. Dies ist nicht der Fall bei den Färbungskosten, so daß die auf den Wortlaut der Verordnung gestützte Argumentation nicht verfängt.

26. 3) Was die unter den Punkten a und b dargelegte Argumentation anbelangt, so ist der italienischen Regierung in gewisser Hinsicht, nicht aber in vollem Umfang, recht zu geben.

27. In der Tat lassen sich die Färbungskosten schwerlich in eine der unter Rubrik 1/1 aufgeführten Kategorien einordnen.

28. Vor allem erscheint es evident, daß sie sich sowohl in zeitlicher als auch in funktioneller Hinsicht von der Kategorie unterscheiden, in die die Kommission sie in erster Linie einbeziehen will (Auslagerung).

29. In der Tat bedeutet die Annahme, daß die Färbung durch die Auslagerung bedingt sei — oder daß gar ein logischer oder funktioneller Zusammenhang zwischen beiden Maßnahmen bestehe, aufgrund dessen sie derselben Gruppe zugeordnet werden könnten — eine gewisse Verfälschung des Wortsinnes.

30. Es ist zwar klar, daß die Erzeugnisse vor Durchführung der Färbung nicht ausgelagert werden können, da diese gemeinschaftsrechtlich vorgeschrieben ist.

31. Der Grund für die Maßnahme liegt jedoch allein in der Notwendigkeit, die endgültige Verwendung des Erzeugnisses zu kontrollieren; hierfür wären gegebenenfalls andere Lösungen in Betracht gekommen, ohne daß die Entscheidung für die eine oder die andere den geringsten Bezug zur Auslagerung aufgewiesen hätte.

32. Im übrigen gibt die Kommission in dem Fragebogen und den Instruktionen für die Festsetzung der Pauschbeträge, auf die ich bereits hingewiesen habe, selbst an, welche Ausgaben ihres Erachtens zu den Einlagerungs- und den Auslagerungskosten gehören; dazu zählt sie nicht die Kosten für die Färbung oder für andere Maßnahmen, die sie jenen wegen ihrer Natur gleichstellt (der Begriff Kontrollkosten bezieht sich offensichtlich auf die unmittelbaren Kontrollen der Mengen und der tatsächlichen

Beschaffenheit der Waren, nicht aber auf die Maßnahmen zur nachträglichen Kontrolle der Verwendung dieser Waren). Die von der Kommission erwähnten Kostenarten beziehen sich allesamt auf Maßnahmen, die in eindeutigen Zusammenhang mit der Auslagerung, der Einlagerung oder der Lagerung selbst stehen, was bei den Färbungskosten nicht der Fall ist.

33. Dies ist zumindest auch bei den Kosten für die Verarbeitung, Aufbereitung, Trocknung, spezielle Kühlung oder Homogenisierung nicht der Fall, die in Rubrik I/1 des Anhangs I der Verordnung Nr. 3247/81 klar von den Einlagerungs- oder Auslagerungskosten getrennt sind.

34. Andererseits gibt es auch keinen stichhaltigen Grund dafür, die Färbung einer Maßnahme der Verarbeitung gleichzustellen, um sie in die Rubrik I/1 d des erwähnten Anhangs I einbeziehen zu können. Die Färbung läßt nämlich nicht nur die wesentlichen Eigenschaften des Erzeugnisses, sondern auch dessen von den Verwendungsmöglichkeiten abhängigen wirtschaftlichen Wert unberührt, da sie nicht verhindert, daß das Erzeugnis anderen Formen einer endgültigen Verwendung zugeführt wird; sie erleichtert lediglich die Kontrolle dieser Verwendung. Jedenfalls ist es aufschlußreich, daß die Kommission in ihrer Entscheidung vom 7. Juni 1985 die fraglichen Kosten nicht den Maßnahmen der Verarbeitung, sondern denjenigen der Auslagerung zugeordnet hat.

35. 4) Unter diesen Umständen — da es sich weder um Auslagerungskosten noch um Verarbeitungskosten handelt — fällt die Sachmaßnahme der Färbung zwangsläufig in die Rubrik 1/3 des Anhangs I (Sonstige Kosten im Zusammenhang mit den von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Maßnahmen).

36. Hierbei handelt es sich, wie die Kommission ausgeführt hat, um eine Auffangrubrik zur kontenmäßigen Verbuchung der Kosten im Zusammenhang mit Maßnahmen, die sich im Zuge der Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik ergeben und die zunächst nicht ausdrücklich vorgesehen werden konnten.

37. Nichts spricht dagegen, genau dies für die Färbungskosten anzunehmen.

38. Gleichwohl kann mich das Argument, das die italienische Regierung aus dieser Schlußfolgerung herleitet — daß nämlich die Erstattung vollständig zu erfolgen habe —, nicht überzeugen.

39. Im Gegensatz zu den Rubriken 1/1 und 1/2, die sich ausdrücklich auf die jeweiligen Finanzierungsmodalitäten beziehen (Pauschbeträge oder vollständige Erstattung), enthält die Rubrik 1/3 keinen Hinweis auf die entsprechende Finanzierungsregelung. Man kann daher weder aus ihrem Wortlaut noch aus ihrer systematischen Stellung innerhalb des Anhangs I herleiten, daß der Verordnungsgeber sich für die eine oder die andere Erstattungsform ausgesprochen hätte.

40. Diese Präferenz muß also aus anderen Bestimmungen hergeleitet werden.

41. Artikel 5 der Verordnung Nr. 2794/83, der die Färbung vorschreibt, gibt uns keinen Aufschluß über die anwendbare Finanzierungsart, da, wie wir gesehen haben, der Hinweis am Ende dieses Artikels, daß die Färbung möglichst kostengünstig durchzuführen ist, sowohl mit der pauschalen als auch mit der vollständigen Erstattung vereinbar ist.

42. Folglich müssen andere Auslegungselemente herangezogen werden.

43. Vergessen wir nicht, daß die Verordnung Nr. 3247/81, zu der der uns interessierende Anhang I gehört, vom Rat auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1883/78 erlassen wurde. Das bedeutet: Selbst wenn man davon ausgeht, daß beide Regelungen gleichrangig sind, ist die erstere im Lichte der letzteren auszulegen, zu deren Durchführung und Klarstellung sie ergangen ist.

44. Nun sieht Artikel 2 der Verordnung Nr. 1883/78 folgendes vor: Wird für eine Interventionsmaßnahme ein Betrag pro Einheit im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation festgesetzt, so fallen die sich daraus ergebenden Ausgaben vollständig unter die gemeinschaftliche Finanzierung.

45. Da dies bei den Maßnahmen, mit denen wir es hier zu tun haben, nicht der Fall ist, kommt Artikel 3 der Verordnung zur Anwendung, der insoweit auf die Artikel 4 bis 8 verweist.

46. In diesem Zusammenhang spricht Artikel 6 von den Sachmaßnahmen im Zusammenhang mit der Lagerung und gegebenenfalls Verarbeitung von Interventionserzeugnissen, die mit Hilfe von für die Gemeinschaft einheitlichen Pauschbeträgen finanziert werden.

47. Artikel 4 Absatz 1 bezieht sich eindeutig auf die Interventionsmaßnahmen, die zum Ankauf und zur Lagerung von Erzeugnissen führen, nicht aber — wie Artikel 6 — auf diejenigen im Zusammenhang mit der Lagerung und der Verarbeitung.

48. Es steht jedoch außer Zweifel, daß die aufgrund von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1883/78 ergangene Verordnung Nr. 3247/81 einen weiten Bereich betrifft, der neben den Lagerungskosten auch die Kosten für die Verarbeitung und für andere Maßnahmen umfaßt, wobei die einen wie die anderen pauschal erstattet werden.

49. Das bedeutet: Die Tatsache allein, daß eine Kostenart nicht ausdrücklich in Artikel 4 Absatz 1 erwähnt ist, führt nicht dazu, daß sie unter Artikel 4 Absatz 2 fällt (vollständige Finanzierung der Nettoausgaben). Alles hängt daher von der Bestimmung ab, die die Ausgabe oder die Art dieser Ausgabe regelt.

50. Nun, ich zweifle nicht daran, daß — wie die Kommission erklärt — die Kosten im Zusammenhang mit der Färbung eine große Ähnlichkeit mit denjenigen aufweisen, für die ausdrücklich eine Pauschalierung vorgesehen wurde. Die einen wie die anderen werfen ähnliche Probleme auf, was dazu geführt hat, daß diese Erstattungsart in den Vorschlag der Verordnung Nr. 2824/72 aufgenommen wurde und schließlich Eingang in Artikel 6 der Verordnung Nr. 1883/78 fand.

51. Es handelt sich in Wirklichkeit um Maßnahmen, die Bestandteil komplexer Interventionssysteme sind, die sich vom Verkauf über die Lagerung und gegebenenfalls die Verarbeitung sowie andere damit verbundene Maßnahmen bis zum Absatz erstrecken.

52. In diesen Fällen liegt das Problem, wie die Kommission in der Begründung ihres Vorschlags von 1972 dargelegt hat, darin, daß bei der Durchführung der meisten Maßnahmen den Interventionsstellen Kosten entstehen, deren Höhe nicht nur von den objektiven Bedingungen des wirtschaftlichen Umfelds (technische Eigenschaften, Lagerkapazitäten, Lohnniveau, Handelsgepflogenheiten, Versicherungskosten usw.), sondern auch von den Entscheidungen der zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten abhängt (Interventionen unmittelbar durch den Staat oder über Vereinbarungen oder Verträge mit halbstaatlichen oder privaten Einrichtungen, nationale Verwaltungsvorschriften, Verwaltungs- und Handelsgepflogenheiten usw.). Daraus ergeben sich sehr unterschiedliche Situationen je nach den Mitgliedstaaten und den betreffenden Sektoren, die zu erheblichen Kostendifferenzen für ein und dieselbe Maßnahme (bis zum Dreifachen) führen und bisweilen die Feststellung der Gesamtkosten erschweren (z. B. werden von den Behörden in manchen Ländern bestimmte Kosten der technischen Kontrolle abgerechnet, ohne daß die Kosten getrennt ausgewiesen sind).

53. Es ist daher nicht erstaunlich, daß für diese Kostenart die in jedem Sektor bisher geltenden und in Artikel 3 der Verordnung Nr. 2824/72 übernommenen Regeln im allgemeinen vorsehen, daß die Finanzierung durch die Gemeinschaft mit Hilfe von durch die Kommission festgesetzten Pauschbeträgen erfolgt, in denen die verschiedenen Kosten ihren Niederschlag finden.

54. Die Pauschalierung ist im übrigen unter dem Gesichtspunkt der Ausgabenkontrolle äußerst vorteilhaft und vermeidet einen Anreiz zur Kostensteigerung. Sie verhindert ferner, daß erhebliche Unterschiede zwischen den tatsächlichen Kosten von einem Land zum anderen bestimmten Interventionsstellen bedeutende Gewinne verschaffen, während sie anderen bedeutende Verluste verursachen, die vom Staat finanziert werden müssen.

55. Die Verfahren zur Festsetzung der Pauschbeträge wurden im übrigen im Laufe der Zeit weiterentwickelt, so daß dieses Erstattungssystem in Artikel 6 der Verordnung Nr. 1883/78 für die Sachmaßnahmen im Zusammenhang mit der Lagerung und gegebenenfalls Verarbeitung endgültig festgelegt werden konnte.

56. Die Formulierung dieses Artikels 6 und die in den verschiedenen Verordnungen verwendete Gesetzgebungstechnik zur Definition der verschiedenen Maßnahmen und der Festsetzung der entsprechenden Finanzierungsart sind alles andere als perfekt.

57. Trotzdem ist festzustellen, daß der Ordnungsgeber für die Sachmaßnahmen im Zusammenhang mit der Lagerung und der Verarbeitung sowie für die damit verbundenen Maßnahmen eine allgemeine Regel der pauschalierten Erstattung aufstellen wollte.

58. Die Ausnahmen von dieser allgemeinen Regel müssen daher ausdrücklich vorgesehen sein. Das ist der Fall bei den Kosten des Transports zwischen zwei Interventionsstellen, auf die sich Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3247/81 bezieht.

59. Dies ist jedoch nicht der Fall bei den Färbungskosten, bei denen mir nicht ersichtlich ist, weshalb sie anders behandelt werden sollten als die im Anhang I der Verordnung Nr. 3247/81 vorgesehenen Kosten für ähnliche Sachmaßnahmen, auf die das Erstattungssystem der Pauschalierung Anwendung findet. Die Kommission hat uns erklärt, daß die den Mitgliedstaaten tatsächlich entstandenen Ausgaben für Färbungen zwischen 6,15 ECU pro Tonne für Italien und 0,18 ECU pro Tonne für Irland liegen. Wir befinden uns daher in der Situation, die die Kommission veranlaßt hat, die Pauschalierung des Erstattungssystems für diese Art von Maßnahmen vorzuschlagen, und den Rat, sie zu beschließen.

60. Es gibt somit keinen Anhaltspunkt dafür, daß die Kommission in der angefochtenen Entscheidung die geltenden Verordnungen falsch angewendet hätte.

61. C — Zwei Worte noch zu dem Hinweis der italienischen Regierung auf die Rückwirkung der Entscheidung der Kommission vom 7. Juni 1983, soweit durch diese Entscheidung der Pauschbetrag für die Kosten der Färbung nach deren tatsächlicher Durchführung festgesetzt wurde. Aus diesem Grund hat Italien schließlich beantragt, die angefochtene Entscheidung zumindest insoweit, als sie rückwirkend für auf die Färbung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2794/83 der Kommission anwendbar erklärt wurde, für nichtig zu erklären.

62. Dazu bedarf es einiger Klarstellungen.

63. Es steht fest, daß die Färbung im zweiten Halbjahr 1983 stattfand, während die fragliche Entscheidung Mitte 1985 erlassen wurde.

64. Sie wurde jedoch auf der Grundlage der zuvor vom Rat und der Kommission veröffentlichten Gesetzgebung — sowohl der allgemeinen Verordnungen von 1978 (Verordnung Nr. 1883/78) und von 1981 (Verordnung Nr. 3247/81) als auch der Verordnungen von 1983 (Verordnungen Nrn. 1322/83, 1463/83 und 2794/83) über den Transfer, der zu dem Rechtsstreit geführt hat — erlassen.

65. Aus den Erklärungen der Kommission zur Methode der Festsetzung der Pauschbeträge ergibt sich für uns mit hinreichender Deutlichkeit, aus welchen Gründen die Festsetzung dieser Beträge zeitlich nach der Durchführung der Maßnahme erfolgen mußte: Da die Weizenkörner erstmals gefärbt wurden, war dies die einzige Methode, um eine Vorstellung von den tatsächlichen Kosten der Färbung zu bekommen.

66. Indem die Kommission sich für die Pauschalierung anstelle der vollständigen Erstattung entschieden hat, ist sie im Bereich der Auslegung des geltenden Rechts (die freilich, wie die Klage Italiens zeigt, umstritten ist) verblieben, ohne an der geltenden Regelung etwas ändern zu wollen.

67. Kann aber die Italienische Republik nicht vielleicht unter Berufung auf eine berechnete Erwartung geltend machen, daß die Kommission durch die Anwendung ihrer Entscheidung vom 7. Juni 1983 auf die fragliche Maßnahme den Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt habe?

68. Genauer: Kann Italien sich nicht erfolgreich darauf berufen, daß es durch den letzten Satz des Artikels 5 der Verordnung Nr. 2794/83 (die Färbung muß möglichst kostengünstig durchgeführt werden) irregeführt und zu der Annahme verleitet worden sei, daß die Maßnahme vollständig erstattet werde?

69. Wie ich bereits dargelegt habe, ist der erwähnte Satz nicht notwendigerweise Ausdruck einer Entscheidung für ein bestimmtes Erstattungssystem, da er sich sowohl in das eine wie in das andere dieser Systeme einfügt.

70. Meines Erachtens kann dieser Satz unter Berücksichtigung der übrigen relevanten Umstände auch keine ausreichende Vertrauensbasis begründen, um die Unanwendbarkeit der angefochtenen Entscheidung — obwohl diese das geltende Recht richtig auslegt — auf die fragliche Maßnahme zu rechtfertigen.

71. Dabei sind die folgenden Umstände zu berücksichtigen:

a) Da es sich um die erste Maßnahme dieser Art handelte, gab es keine frühere Praxis, gegen die die betreffende Entscheidung hätte verstoßen können;

b) zumindest seit dem 15. Dezember 1983 hatte die Kommission angekündigt (Anlage 3 zur Klageschrift), daß die Anpassung der Pauschbeträge zur Deckung der Färbungskosten anlässlich der für Anfang 1984 vorgesehenen nächsten Revision der Pauschbeträge rückwirkend geprüft werde. Diese Anpassung erfolge wie im Fall der früheren Festsetzungen auf der Grundlage einer gemeinsamen Erhebung der Interventionsstellen über die verschiedenen Kostenelemente und — im Falle der Färbung — nach der (bereits für die Kosten der speziellen Kühlung und der Homogenisierung verwendeten) Technik, wonach — wie es in einem Schreiben hieß — für die gefärbten Mengen der Pauschbetrag in gewissem Umfang erhöht werde;

c) auf der Grundlage der Informationen von sehen der Mitgliedstaaten bereitete die Kommission ein Arbeitsdokument vor, in dem die von den verschiedenen Mitgliedstaaten angegebenen Kosten für diese Maßnahmenart aufgeführt waren, und setzte den zusätzlichen Betrag für die Erstattung der Färbungskosten fest;

d) die Kommission legte dem Verwaltungsausschuß einen dahin gehenden Entscheidungsentwurf vor, der auf Zustimmung stieß, jedoch nicht die erforderliche Mehrheit erhielt. Wie sich aus dem Protokoll der betreffenden Sitzung ergibt, erhob nur die italienische Delegation Einwände gegen die Anwendung der Pauschalierungsregelung auf die Färbung des Getreides. Griechenland stimmte nur deshalb dagegen, weil nach seiner Ansicht der festgesetzte Betrag nicht den in diesem Land entstandenen Kosten entsprach; das Vereinigte Königreich stimmte gegen jegliche Finanzierung der Maßnahme. Dies zeigt, daß sich kein anderer Mitgliedstaat gegen die Anwendung eines Pauschbetrags im Erstattungsfall ausgesprochen hat.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß die Verwaltungsausschüsse, deren Zweck darin besteht, die Mitgliedstaaten an der Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu beteiligen, keinesfalls über Entscheidungsbefugnisse verfügen, die, wie der Gerichtshof ausgeführt hat, der Kommission — die über weitreichende Durchführungsbefugnisse verfügt, die sie im Einklang mit den allgemeinen Zielen jeder Marktorganisation wahrzunehmen hat — und gegebenenfalls dem Rat zustehen.

Die Kommission kann sofort anwendbare Maßnahmen erlassen, sogar gegen das Votum des Ausschusses; in diesem Fall kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit binnen eines Monats anders entscheiden.

Für die Fälle, in denen der Verwaltungsausschuß keine Stellungnahme abgegeben hat, hat der Gerichtshof bereits entschieden, daß dieser Umstand die Gültigkeit der von der Kommission getroffenen Maßnahmen in keiner Weise beeinträchtigt, da nur solche Maßnahmen der Kommission, die nicht der Stellungnahme des Ausschusses entsprechen, dem Rat mitzuteilen sind.

72. Es ist somit festzustellen, daß das Verhalten der Kommission von Anfang an nicht geeignet war, die italienischen Behörden zu der irrigen Auffassung zu verleiten, die Färbungskosten würden in vollem Umfang finanziert.

73. Natürlich hat Italien auch von Anfang an der Auffassung der Kommission widersprochen; diesem Widerspruch schloß sich jedoch keine der anderen betroffenen Behörden an, so daß es offensichtlich gewesen sein dürfte, daß das ganze Verfahren auf die Anwendung von Pauschbeträgen hinauslief.

74. Was die Festsetzung des in Rede stehenden Betrags anbelangt, so konnte Italien immer noch, wie es Griechenland getan hat, im Laufe der Debatten innerhalb des Verwaltungsausschusses Einwände erheben.

75. Meines Erachtens ist daher das Bestehen einer schutzwürdigen Vertrauensbasis, die durch die streitige Entscheidung verletzt worden wäre, nicht hinreichend dargetan.

IV — Antrag

76. Nach alledem bin ich der Auffassung, daß die Klage der Italienischen Republik als unbegründet anzusehen ist und die Klägerin die Kosten des Verfahrens zu tragen hat.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 02.06.1987 – C-256/85, ECLI:EU:C:1987:249

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/1987-06-02/c-256-85>