

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
 JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA  
 vom 12. November 1987 \*

*Herr Präsident,  
 meine Herren Richter!*

**I — Gegenstand der Klage**

1. Im vorliegenden Verfahren beantragt das Königreich Dänemark die teilweise Aufhebung — nämlich in bezug auf die Erstattung bei der Ausfuhr im Rindfleischsektor — der Entscheidungen 85/450/EWG und 85/451/EWG der Kommission vom 28. August 1985 über den von diesem Mitgliedstaat vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom EAGFL, Abteilung Garantie, für die Haushaltsjahre 1980 und 1981 finanzierten Ausgaben<sup>1</sup>.

2. Worum geht es im Kern bei diesem Rechtsstreit?

3. Nach der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968<sup>2</sup> über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch umfaßt diese Organisation eine Regelung für Ausfuhrerstattungen, deren Ziel es ist, den Unterschied zwischen den Preisen der Erzeugnisse auf dem Weltmarkt und den Preisen in der Gemeinschaft auszugleichen (Artikel 18).

4. Die Grundregeln für die Gewährung der Erstattungen und die Kriterien für die Festsetzung des Betrags dieser Erstattungen wurden durch die Verordnung Nr. 885/68 des Rates vom 28. Juni 1968<sup>3</sup> festgelegt.

5. Gemäß Artikel 18 Absatz 5 der Verordnung Nr. 805/68 setzte die Kommission insbesondere durch die Verordnung Nr. 187/80 vom 29. Januar 1980<sup>4</sup> die Erstattungen bei der Ausfuhr fest, die 1980 und 1981 in dem betreffenden Sektor zu gewähren waren. Das Verzeichnis der betroffenen Erzeugnisse und die Erstattungsbeträge sind im Anhang dieser Verordnung festgelegt. In diesem Anhang werden unter anderem in die Tarifstelle 16.02 B III b) 1 des Gemeinsamen Zolltarifs eingereihte Rindfleischzubereitungen und -konserven genannt, bei denen die zu zahlenden Erstattungsbeträge von den in diesen Zubereitungen und Konserven enthaltenen Prozentsätzen an Rindfleisch abhängen. Nach diesem Anhang handelt es sich um Prozentsätze an „Rindfleisch (ausgenommen Schlachtabfall und Fett)“.

6. Gerade um die Auslegung der Formulierung „Rindfleisch (ausgenommen ... Fett)“ geht es im vorliegenden Verfahren, und auf sie läßt sich die Streitfrage zurückführen.

7. Es geht im Grunde darum, ob diese Formulierung bei der Berechnung des Fleischgehalts des Fertigerzeugnisses dazu führt, daß das gesamte Fett in allen Formen außer Betracht zu lassen ist oder ob ein Teil des Fetts für die Gewährung der Ausfuhrerstattungen als Bestandteil des Fleisches anzusehen ist.

8. Dänemark macht geltend, der Begriff „Fett“, um den es in der vorliegenden Rechtssache gehe, bedeute ausschließlich hinzugefügtes Fett, das nicht schon Be-

\* Aus dem Portugiesischen übersetzt.

1 — ABl. L 267 vom 9. 10. 1985, S. 7 und 10.

2 — ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 24.

3 — ABl. L 156 vom 4. 7. 1968, S. 2.

4 — ABl. L 23 vom 30. 1. 1980, S. 11.

standteil des Fleisches sei; dieses könne daher einen inneren Fettgehalt bis zu einem Höchstprozentsatz haben, den der Kläger mit 30 % ansetzt.

9. Die Kommission lehnt diese Auslegung ab. Sie vertritt die Auffassung, bei der Berechnung der Ausfuhrerstattungen sei Fett in allen seinen Erscheinungsformen, sei es natürlich oder hinzugefügt, sichtbar oder nicht sichtbar, außer acht zu lassen, und berücksichtigt nur den Fettgehalt des Fleisches, der durch Analyse festgestellt wird.

10. Die Kommission hat es dementsprechend in den streitigen Entscheidungen abgelehnt, Erstattungen bei der Ausfuhr von Rindfleischzubereitungen für 1980 und 1981 in Höhe von 18 175 950,25 DKR und 31 664 013,16 DKR zu finanzieren.

11. Für ihre Klage beruft sich die dänische Regierung auf zwei Klagegründe:

a) Die streitigen Entscheidungen stützten sich auf eine unrichtige Auslegung der Verordnung Nr. 187/80 der Kommission und der anderen Verordnungen zur Festsetzung der Ausfuhrerstattungen im Rindfleischsektor für 1980 und 1981, so daß die Kommission gegen Artikel 2 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik<sup>5</sup> verstoßen habe, wonach die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt würden, finanziert würden.

b) Da die Kommission die in Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 für den endgültigen Rechnungsabschluß des EAGFL festgelegte Frist selbst nicht beachtet habe, könne sie sich nicht auf ein rechtli-

ches Vorbringen stützen, das sie nicht rechtzeitig vorgebracht habe.

12. Prüfen wir nun diese Klagegründe nacheinander.

## II — Erster Klagegrund: Unrichtige Auslegung der Verordnungen zur Festsetzung der Ausfuhrerstattungen

13. A — Nach Auffassung der dänischen Regierung ist der Begriff „Rindfleisch“ mangels eigener gemeinschaftsrechtlicher Kriterien nach seiner gängigen Bedeutung als Skelettmuskulatur mit ihrem natürlichen Gehalt sowohl an sichtbarem als auch an intramuskulärem Fett zu definieren.

14. Nach den Kriterien, die sich die dänischen Behörden zu eigen gemacht hätten, könne man einen Gehalt des Fleisches an natürlichem Fett bis zu 30 % als normal ansehen. Das Fett sei daher ein natürlicher Teil des Fleisches, der diesem Erzeugnis inhärent sei; nur das dem Fleisch in der Endzubereitung hinzugefügte Fett dürfe bei der Festsetzung der Ausfuhrerstattung außer acht bleiben.

15. Das in dem Verfahren als Streithelfer zugelassene Vereinigte Königreich schlägt ebenfalls eine Auslegung der Verordnung vor, die der von Dänemark vertretenen nahekommt (ohne aber mit dieser übereinzustimmen). Nach Auffassung dieses Mitgliedsstaats ist der Ausdruck „Rindfleisch“ mangels eigener gemeinschaftsrechtlicher Kriterien vernünftig und nach dem gesunden Menschenverstand auszulegen. Dies veranlaßt das Vereinigte Königreich zu der Auffassung, daß unter diesem Ausdruck gemäß einer sich aus der „Meat Products and Spreadable Fish Products Regulation 1984“ ergebenden Praxis mageres Rindfleisch („lean meat“) zu verstehen sei, d. h. das magere Muskelgewebe nach Entfernung des sichtbaren Fettgewebes, das aber bis zu 10 % nicht sichtbares Fett enthalten könne.

<sup>5</sup> — ABL L 94 vom 28. 4. 1970, S. 13.

Das Vereinigte Königreich legt die Formulierung „Rindfleisch (ausgenommen Schlachtabfall und Fett)“ daher im Sinne von „mageres Rindfleisch, ausgenommen Schlachtabfall und sichtbares Fett“ aus.

16. Muß man die von diesen beiden Mitgliedstaaten befürwortete Auslegung übernehmen?

17. *B* — Prüfen wir zunächst die *wörtliche Auslegung* der geltenden Vorschriften:

18. Dabei kann man nicht umhin, schon jetzt einzuräumen, daß der Wortlaut der fraglichen Verordnung in bezug auf deren Sinn widersprüchliche Hinweise liefern kann.

19. Zum einen wird im Anhang der Verordnung Nr. 187/80 durch die Verwendung der Formulierung „Rindfleisch (ausgenommen ... Fett)“ in keiner Weise danach unterschieden, welche Art von Fett außer acht zu lassen ist. „Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus“: Auf den ersten Blick sieht es also so aus, als wäre mangels anderer Gesichtspunkte, aufgrund deren die entgegengesetzte Schlußfolgerung geboten wäre, in diesem Zusammenhang vom Begriff Rindfleisch das gesamte Fett in allen seinen Formen, sei es hinzugefügt oder natürlich, sei es sichtbar oder intramuskulär, ausgenommen. Da der Gesetzgeber keine dieser Arten von Fett im einzelnen genannt hat und da Rindfleisch von Natur aus Fett enthält, scheint der Ausschluß des Fetts in dem Klammereinschub zu bedeuten, daß sogar natürliches Fett in dem besonderen Fall des Erzeugnisses der Tarifstelle 16.02 B III b) 1 des Gemeinsamen Zolltarifs nicht zum Rindfleisch gehört.

20. Entgegen dem Vorbringen des Klägers folgt daraus nicht, daß die Auslegung der Kommission, da sie auf einen „fiktiven Begriff“ des Fleisches gestützt sei, darauf hinauslaufe, die „natürliche Bedeutung“ oder den herkömmlichen und vielleicht international üblichen Begriff des „Fleisches“ oder „Rindfleisches“ abzulehnen, bei dem das natürliche, sichtbare oder intramuskuläre, Fett einbezogen sei.

21. Die Kommission will lediglich sagen, daß der Ausdruck „Rindfleisch“ zur Bestimmung des in einer bestimmten Zubereitung enthaltenen Prozentsatzes an Fleisch für die Zwecke der Festsetzung des Erstattungsbetrags in diesem besonderen Fall nicht isoliert gesehen werden darf, sondern in Verbindung mit der Formulierung in Klammern betrachtet werden muß, die ihm folgt.

22. Dies scheint auch die Auslegung zu sein, die der fraglichen Vorschrift am ehesten einen zweckentsprechenden Sinn gibt.

23. In der Tat wäre es bei der Annahme, daß „Rindfleisch“ grundsätzlich „Rindfleisch mit seinem natürlichen Fett“ ist, wenn der Gesetzgeber bei der Berechnung des Fleischgehalts des Erzeugnisses nur das „hinzugefügte Fett“ hätte ausschließen wollen, auch nach der Logik der Auffassung des Klägers wirklich nicht erforderlich gewesen, dies anzugeben, da zum „Rindfleisch“ natürlich nicht das hinzugefügte Fett gehören würde. Wie die dänische Regierung selbst ausgeführt hat, würde dieses Fett *an die Stelle* des Fleisches *treten* und damit den entsprechenden Gehalt des Erzeugnisses senken und den Teil des Erzeugnisses erhöhen, der aus anderen Inhaltsstoffen als Fleisch besteht.

24. Wenn dem so ist, scheint der Umstand, daß der Gesetzgeber angeben wollte, daß bei dem zu berücksichtigenden Rindfleisch das Fett ausgeschlossen ist, zu verstehen zu geben, daß er bei der Berechnung des Fleischgehalts das gesamte natürliche Fett, und nicht nur das hinzugefügte Fett (oder das hinzugefügte Fett und das sichtbare natürliche Fett, wie das Vereinigte Königreich behauptet) ausschließen wollte.

25. Es ist richtig, daß die Verordnung Nr. 187/80 nicht nur auf „Fett“, sondern auch auf „Schlachtabfall“ Bezug nimmt, der normalerweise nicht als Bestandteil des Fleisches angesehen wird. Nach Auffassung der britischen Regierung „scheint dies darauf

hinzuweisen, daß die Art von Fett, um die es geht, zur selben Kategorie wie Schlachtabfall gehört, d. h. zur Kategorie der tierischen Stoffe, die sich im allgemeinen leicht vom mageren Fleisch trennen lassen und die kein Bestandteil dieses Fleisches sind“.

26. In dieselbe Richtung würde die Tatsache deuten, daß Fett und Schlachtabfälle im Gemeinsamen Zolltarif als andere Erzeugnisse als Fleisch und Fleischzubereitungen Gegenstand einer gesonderten Definition sind<sup>6</sup>. Die britische Regierung trägt aber vor, es sei offenkundig, daß nur das vom Fleisch trennbare tierische Fett als getrenntes Erzeugnis vermarktet werden könne.

27. Dies schließt jedoch nicht aus, daß sogar in den Nachschlagewerken wie demjenigen, das die Kommission in ihrem zusammenfassenden Bericht über den Rechnungsabschluß des EAGFL erwähnt und das Dänemark zur Stützung seines Vorbringens zitiert hat (*Source Book for Food Scientists*), zum Fleisch (verstanden als „alle mit dem Skelett verbundenen eßbaren Muskelteile“) „die Zunge, das Zwerchfell, das Herz, die Speiseröhre“ außer „den Knochen, der Haut, den Sehnen, den Nerven und den normalerweise im Muskelgewebe vorhandenen Blutgefäßen“ gezählt werden. In anderen ebenfalls vom Kläger zitierten schriftlichen Unterlagen werden eine Reihe von Bestandteilen des Begriffs Fleisch genannt, die sich von den gerade erwähnten unterscheiden.

28. Die Terminologie scheint aber nicht allgemein zu sein, und nichts schließt es aus, daß derselbe Ausdruck je nach den verfolgten Zielen — seien es wissenschaftliche, kommerzielle, technische oder die der Berechnung der Ausfuhrerstattungen — unterschiedliche Inhalte hat, weshalb man meiner Ansicht nach daraus, daß in der streitigen Verordnung außer dem „Fett“ auch „Schlachtabfall“ genannt wird, kein ausschlaggebendes Argument herleiten kann.

29. Außerdem kann man feststellen, daß die allgemeine Überschrift der Spalte des Anhangs der Verordnung Nr. 187/80, die der Tarifstelle 16.02 B III b) 1 entspricht, sich auf „Fleisch und Schlachtabfall, anders zubereitet oder haltbar gemacht, Rindfleisch oder Schlachtabfall von Rindern enthaltend“ bezieht, und daß erst weiter unten in den Absätzen ex aa) und ex bb) vom Fleisch neben dem Schlachtabfall auch das Fett ausgenommen wird.

30. In Anbetracht der Überschrift — in der zwischen Fleisch und Schlachtabfall unterschieden wird — ist der ausdrückliche Ausschluß von Schlachtabfall in dem Klammeranschub entweder als ein Redaktionsversehen oder als Ergebnis eines Bemühens um Klarheit mit Rücksicht auf die begrifflichen Unklarheiten anzusehen, die wir bereits festgestellt haben.

31. Was das Fett angeht, so läßt seine Einbeziehung in dem Klammereinschub und nicht in der Überschrift daran denken, daß der Gesetzgeber zumindest teilweise etwas ausschließen wollte, was grundsätzlich Teil des Begriffs Fleisch ist.

32. Die Überzeugung scheint sich dadurch zu erhärten, daß im Wortlaut der entsprechenden Tarifstelle des Gemeinsamen Zolltarifs der Ausschluß des Fetts bei dem Fleisch, aus dem die Zubereitungen bestehen (nach der Auslegung des Vereinigten Königreichs kann es sich nur um intramuskuläres Fett handeln), nicht erwähnt wird, im Gegensatz zur Verordnung Nr. 187/80, die es ausdrücklich ausschließt.

33. Der Eindruck, der sich bei der Lektüre der Vorschrift einstellt, geht dahin, daß der Gesetzgeber durch die Verwendung des Klammereinschubs klarstellen wollte, daß bestimmte Inhaltsstoffe tierischen Ursprungs, die durch ihre Merkmale dem Rindfleisch so nahekommen, daß sie mit dem fertigen Erzeugnis verschmelzen können, bei der Berechnung des Fleischgehalts dieses Erzeugnisses nicht berücksichtigt werden dürfen. Aus diesem Grund hat er

6 — Siehe Kapitel 2, 15 und 16 des Gemeinsamen Zolltarifs.

den Schlachtabfall genannt, der sich normalerweise vom Fleisch unterscheidet, der aber bisweilen in diesen Begriff einbezogen zu sein scheint; aus diesem Grund nennt er auch das Fett, das — zumindest wenn es sich um intramuskuläres Fett handelt —, als Bestandteil des Fleisches angesehen werden kann, das sich aber in dem fertigen Erzeugnis nicht von hinzugefügtem Fett unterscheiden läßt.

34. Mit einem Wort: Man hat den Eindruck, daß der Gesetzgeber klarstellen wollte, daß die Prozentsätze, auf die er sich für die Festsetzung der Erstattungen bezieht, Prozentsätze *von Fleisch und nur von Fleisch* sind.

35. Es ist jedoch anzuerkennen, daß der Kommission Mittel zur Verfügung standen, ihre Auffassung in dieser Frage sehr wohl deutlicher zum Ausdruck zu bringen. Der Kläger führt in seiner Erwiderung einige Beispiele *à la carte* an.

36. In der Verordnung hätte insbesondere die Art des in ihr genannten Fetts bezeichnet werden können, oder es hätte klargestellt werden können, daß die in ihr festgelegten Prozentsätze durch Analyse bestimmt werden.

37. Aus diesen Ausführungen ergibt sich also, daß die in den fraglichen Bestimmungen verwendeten Formulierungen nicht klar und eindeutig für eine der vertretenen Auslegungen sprechen.

38. Zwar macht die verwendete Fassung die Auslegung der Kommission nicht zur einzig möglichen, sie macht jedoch auch die dänische Auslegung nicht zu derjenigen, die dem Wortlaut der Vorschrift am ehesten entspricht.

39. Was die Auslegung angeht, für die das Vereinigte Königreich eintritt, so ist festzustellen, daß sich in den Verordnungstexten kein eindeutiger Anhaltspunkt für die vorgeschlagene Unterscheidung zwischen *Fleisch*

(„meat“) und *magerem Fleisch* („lean meat“) findet, aufgrund dessen sich dem Begriff „Fleischgehalt“ die Bedeutung „Gehalt an magerem Fleisch“ beimessen ließe. Vielleicht ist es richtig, daß diese Auslegung dem gängigen Begriff des Fleisches — der im allgemeinen Sprachgebrauch und von den Metzgern selbst verwendet wird — am ehesten entspricht, sie gibt aber insbesondere keine haltbare Begründung für den gewählten Prozentsatz von 10 %, der anscheinend nur in der nationalen Praxis des Vereinigten Königreichs zugrunde gelegt wird.

40. C — Man muß daher auf andere Auslegungskriterien zurückgreifen, anhand deren die auszulegenden Begriffe geklärt werden können.

41. D — Prüfen wir zunächst, ob die *teleologische Auslegung* die Auffassung der Kommission bestätigt.

42. Wie sich aus der zehnten Begründungserwägung und aus Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 ergibt, soll das System der Ausfuhrerstattungen in diesem Sektor die Ausfuhr der durch die betreffende gemeinsame Marktorganisation erfaßten Erzeugnisse in der Weise fördern, daß „die Beteiligung der Gemeinschaft am internationalen Rindfleischhandel sichergestellt wird“. Durch den Ausgleich des Unterschieds zwischen den Notierungen oder den Preisen dieser Erzeugnisse auf dem Weltmarkt und in der Gemeinschaft machen die Erstattungen solche Ausfuhrerstattungen möglich, die andernfalls nicht möglich wären, da sie es den Erzeugern in der Gemeinschaft ermöglichen, auf den Außenmärkten wettbewerbsfähig zu sein.

43. Es handelt sich nicht notwendigerweise, wie die Kommission ausgeführt hat, um die Förderung der Ausfuhr von hochwertigen Erzeugnissen.

44. Auf jeden Fall müssen bei der Verfolgung dieses allgemeinen Ziels die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 885/68 genannten Gesichtspunkte berücksichtigt werden, unter

anderem (Artikel 2 Buchstabe a) Lage und voraussichtliche Entwicklung der Preise für die Erzeugnisse und der verfügbaren Mengen auf dem Markt der Gemeinschaft.

45. Nach den Angaben der Kommission war aber der Rindfleischmarkt in der Gemeinschaft in den achtziger Jahren durch eine eindeutige Überschusssituation gekennzeichnet; dementsprechend überrascht es nicht, wenn die für Zubereitungen zu gewährenden Erstattungen zur Erleichterung des Rindfleischabsatzes um so höher sind, je höher der in diesen Zubereitungen enthaltene Prozentsatz an Fleisch ist.

46. Bei der Auslegung der Kommission ist das Ziel des Erstattungssystems unbestreitbar präsent und wird in höchstem Maße verwirklicht. Der Erstattungsbetrag selbst ist gegenüber dem Prozentsatz des in dem Erzeugnis enthaltenen fettfreien Fleisches mehr als proportional. In der Tat ergibt sich für die Jahre 1980 und 1981, daß für die Stufen von über 80 % oder über 60 % bis 80 % fettfreies Fleisch sich der Betrag der für die zweite Kategorie zu gewährenden Erstattungen nicht, wie sich aus dem Verhältnis zwischen diesen Prozentsätzen ergeben würde, auf drei Viertel des für die erste Kategorie gewährten Betrags beläuft, sondern auf etwas mehr als die Hälfte.

47. Die Kommission trägt vor, das dem System der Ausfuhrerstattungen in dem betreffenden Sektor zugewiesene Ziel sei in jüngster Zeit dadurch bekräftigt worden, daß durch die Verordnung Nr. 2672/85 der Kommission vom 23. September 1985<sup>7</sup> eine neue Stufe von 90 Gewichtshundertteilen Fleisch, ausgenommen Schlachtabfall und Fett, hinzugefügt worden sei.

48. Obwohl das Argument neu formuliert ist, um die Bezugnahme auf das angebliche

Ziel der „Förderung der Ausfuhr von hochwertigen Erzeugnissen“ zu korrigieren, müssen wir anerkennen, daß es auf jeden Fall die Anhaltspunkte unterstreicht, die durch die teleologische Auslegung im Lichte der Verordnung Nr. 187/80 geliefert werden.

49. Dagegen ergibt sich aus der dänischen Auslegung, daß der Rindfleischabsatz dann, wenn man 30 % des Fleisches durch Fett jeder Art ersetzen kann — denn aufgrund der Analysemethoden läßt sich in dem fertigen Erzeugnis nicht zwischen natürlichem Fett und hinzugefügtem Fett unterscheiden, wie ich später im einzelnen darlegen werde —, im gleichen Verhältnis zurückgeht.

50. Die erste Auslegung begünstigt die Ausfuhr von Zubereitungen mit dem höchstmöglichen Fleischgehalt, um dadurch Erleichterungen für einen überlasteten Binnenmarkt zu schaffen; die Auslegung des Klägers entfernt uns etwas mehr von diesem Ziel.

51. Zu den gleichen Schlußfolgerungen wie den gerade eben genannten wird auch die Betrachtung des wirtschaftlichen Aspekts der Ausfuhr, eines anderen der in Artikel 3 Buchstabe d der Verordnung Nr. 885/68 genannten Faktoren, führen. Nicht vereinbaren mit diesem Gesichtspunkt läßt sich wohl — wie auch die Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat — die Möglichkeit, Fleisch geringerer Qualität zu verwenden, ja sogar bis zu 30 % des Fleisches durch Fett jeder Art zu ersetzen und dennoch, trotz der geringeren Kosten der verwendeten Rohstoffe, die gleiche Erstattung zu erhalten.

52. Die Auslegung des Vereinigten Königreichs geht bereits mehr in die Richtung des genannten Ziels und stellt ohne Zweifel das Mindestmaß dessen dar, was man verlangen muß, um dieses Ziel als beachtet anzusehen.

<sup>7</sup> — ABl. L 253 vom 24. 9. 1985, S. 18.

53. E — In der Erwiderung führt der Kläger zur Stützung seiner Auffassung noch die *Entstehungsgeschichte* der Verordnungen über die Erstattungen im Rindfleischsektor an. Seiner Ansicht nach ist in der Verordnung Nr. 678/77 der Kommission vom 31. März 1977, durch die zum erstenmal die Erstattungen bei der Ausfuhr im Rindfleischsektor festgesetzt worden sind<sup>8</sup>, der gleiche Erstattungsbetrag für Zubereitungen, die mindestens 80 % nicht gegartes Rindfleisch enthalten, und für die Rohstoffe, aus denen sie normalerweise bestehen (Vorderviertel), vorgesehen gewesen. Die gleiche Erstattung würde aber nur bei der Auslegung des Klägers erreicht, während die Auslegung der Kommission dagegen zur Gewährung einer niedrigeren Erstattung für die in den Zubereitungen verwendeten Vorderviertel führen würde, als für die nicht zubereiteten Vorderviertel gewährt würde.

54. Die Antwort der Kommission auf dieses Argument ist indessen geeignet, ihm jede Beweiskraft zu nehmen. Es handelt sich nämlich um unterschiedliche Erzeugnisse, mit unterschiedlichem Wert und anderen Preisen auf den Ausfuhrmärkten; nach Angaben der Kommission ist der Umstand, daß die Erstattungen seinerzeit gleich gewesen seien, auf einen Zufall zurückzuführen, auf ein einfaches historisches Zusammentreffen, das seine Grundlage in der damals vorgenommenen Beurteilung des Marktes und der Absatzmöglichkeiten gehabt habe.

55. Diese Erklärungen würden auch durch den von der dänischen Regierung selbst angeführten Umstand bekräftigt, daß diese Parallelität nach dem Erlaß der Verordnung Nr. 678/77 aufgehört habe und die Erstattungsbeträge je nach der in regelmäßigen Abständen vorgenommenen Beurteilung des Marktes und der Absatzmöglichkeiten in bestimmten Fällen höher und in anderen

Fällen niedriger festgesetzt worden seien. Dies geschieht in der Verordnung Nr. 187/80, in der für nicht gegarte Zubereitungen mit 80 % oder mehr Fleisch eine Erstattung in Höhe von 98,880 ECU oder 91,880 ECU je 100 kg Nettogewicht je nach den Bestimmungsorten gewährt wird, während die Werte für nichtzubereitete Viertel zwischen 72,500 ECU und 95,000 ECU schwanken.

56. Es ist daher nicht möglich, aus den Erstattungsbeträgen einen eventuellen Willen des Gesetzgebers herzuleiten, die von der dänischen Regierung genannte Parallelität anzuerkennen, und das Argument ist daher nicht von entscheidender Bedeutung.

57. Die dänische und die britische Regierung argumentieren noch mit dem Umstand, daß die im Schweinefleischsektor geltenden Verordnungen (insbesondere die Verordnung Nr. 3065/86 vom 7. Oktober 1986<sup>9</sup>) bestimmen, daß für die Ausfuhrerstattungen Fett *jeder Art und jeden Ursprungs*<sup>10</sup> zu berücksichtigen sei, was zeige, daß man dann, wenn man das gesamte Fett im Parallellfall des Rindfleischs hätte ausschließen wollen, auch ausdrücklich darauf hingewiesen hätte.

58. Auch dieses Argument ist wohl nicht ausschlaggebend und läßt sich im übrigen auch umdrehen. Für Rindfleisch, um das es in dem streitigen Klammereinschub geht, wollte man ein anderes System als für Schweinefleisch festlegen. Man kann daher sagen, da die Logik dieses letztgenannten Systems weniger evident war, erwies es sich als notwendig, klarzustellen, daß das gesamte Fett für die Zwecke der Erstattung in den Fleischgehalt des Erzeugnisses einbezogen war, im Gegensatz zu den Rindfleischzubereitungen, bei denen, wenn keine Klarstellung erfolgt, das gesamte Fett ausgeschlossen wäre.

9 — ABl. L 285 vom 8. 10. 1986, S. 17.

10 — Siehe auch die entsprechende Tarifstelle im Gemeinsamen Zolltarif.

8 — ABl. L 84 vom 1. 4. 1977, S. 41.

59. Ich glaube auch nicht, daß sich ein entscheidendes Argument für die Auslegung daraus herleiten läßt, daß die Kommission am 29. Oktober 1985 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einreihung von Waren in die Tarifstelle 16.02 B III b) 1 aa) 33 des im Anhang der Verordnung Nr. 2672/85 enthaltenen Schemas vorgelegt hat, der dann in der Verordnung Nr. 244/86 vom 4. Februar 1986<sup>11</sup> in bezug auf den Anhang der Verordnung Nr. 149/86 der Kommission<sup>12</sup> umgesetzt wurde.

60. Nach Auffassung der dänischen Regierung zeigt dieser Umstand die mangelnde Fundiertheit der Auslegung der Verordnung Nr. 187/80 und der gleichartigen Verordnungen durch die Kommission.

61. Für die Kommission ist durch diesen Vorschlag, der aufgrund eines tatsächlichen Falles fehlerhafter Tarifierung einer von den dänischen Behörden untersuchten Ware ausgearbeitet worden sei, das geltende Recht nur bestätigt worden; dieser Vorschlag habe sich als erforderlich erwiesen, um unzutreffende Auslegungen auszuschließen und eine einheitliche Anwendung des Schemas des Gemeinsamen Zolltarifs sicherzustellen, wie es in der Präambel der Verordnung Nr. 97/69 des Rates vom 16. Januar 1969 über die zur einheitlichen Anwendung des Schemas des Gemeinsamen Zolltarifs erforderlichen Maßnahmen<sup>13</sup> nahegelegt worden sei.

62. Jeder Schluß, den man aus dem Bestehen dieses Vorschlags für die Auslegung früherer Texte ziehen wollte, scheint mir daher ein zweischneidiges Schwert zu sein, und ich bin infolgedessen nicht der Auffassung, daß sich darauf ein Argument in dem einen oder anderen Sinne stützen läßt.

63. Man könnte das gleiche in bezug auf die Verordnung Nr. 2429/86 der Kommission vom 31. Juli 1986<sup>14</sup> sagen, durch die

ein gemeinsames Verfahren zur Bestimmung des Fleischgehalts von Rindfleischzubereitungen eingeführt und der Begriff Fett als „Fett (einschließlich des im Fleisch selbst enthaltenen Fetts)“ definiert worden ist.

64. Zugunsten der Auffassungen des Klägers und der britischen Regierung läßt sich daraus folgern, daß seit 1986 — trotz der im Rat bestehenden Schwierigkeiten — klare Texte vorliegen, die es vorher nicht gab.

65. *F* — Prüfen wir nun die *technischen* Realitäten.

66. In der mündlichen Verhandlung hat sich ergeben, daß der Fleischgehalt der fraglichen Erzeugnisse nur durch Analyse bestimmt werden kann; in der mündlichen Verhandlung ist auch bestätigt worden, daß, wie der Kläger in der Erwiderung bereits eingeräumt hat, durch die chemische Analyse nicht zwischen dem natürlichen, sichtbaren oder unsichtbaren Fett und dem hinzugefügten Fett unterschieden werden kann.

67. Die vom Kläger vorgeschlagene Unterscheidung beschränkt damit die Wirksamkeit der Kontrolle des fertigen Erzeugnisses durch Analyse erheblich und zwingt dazu, der visuellen Kontrolle am Herstellungsort zusammen mit dem Wiegen der Rohstoffe eine größere Bedeutung einzuräumen.

68. Wie die Kommission festgestellt hat, ist aber die Frage die, welche Ausfuhrerstattung für ein bestimmtes Fertigerzeugnis gewährt werden soll, was dazu zwingt, den jeweiligen Fleischgehalt (ohne Fett, fügt die Kommission hinzu) zu bestimmen. Damit hat eine Kontrolle, die im Stadium der Erzeugung vorgenommen wird, gegenüber der Kontrolle des fertigen Erzeugnisses sekundäre Bedeutung, um so mehr, als diese Kontrolle sich auf eine visuelle Beurteilung des Fettgehalts des Erzeugnisses stützt und immer — im Gegensatz zur Kontrolle durch

11 — ABl. L 30 vom 5. 2. 1986, S. 8.

12 — ABl. L 19 vom 25. 1. 1986, S. 24.

13 — ABl. L 14 vom 21. 1. 1969, S. 1.

14 — ABl. L 210 vom 1. 8. 1986, S. 39.



Analyse — ein gewisses Element der Willkür und der Subjektivität enthält.

69. Dies schließt es nicht aus, daß die Unternehmen in der Lage sind, mit hinreichender Genauigkeit bei der Produktion zu bestimmen, welche Ausfuhrerstattungen ihnen für die vorgesehene Erzeugung nach Maßgabe der Menge und der Art der verwendeten Rohstoffe zu zahlen sein werden, was es ihnen ermöglicht, ihre Produktionstätigkeit zu planen. Dies wird durch die empirische Kontrolle mit dem „erfahrenen Auge“ ermöglicht, die, worauf der Kläger in seiner Erwiderung hingewiesen hat, noch durch den Vergleich des untersuchten Rohstoffs mit Farbfotos von Fleisch mit durch Analyse bestimmtem unterschiedlichen Fettgehalt verbessert werden kann.

70. Etwas anderes ist aber die Kontrolle des fertigen Erzeugnisses; diese Kontrolle kann nur mit Hilfe von Analyseverfahren durchgeführt werden.

71. Selbst wenn Zweifel an der Praktikabilität der auf den Stickstoffgehalt gestützten chemischen Analysemethoden vor einigen Jahren oder an der „Normalität“ des Begriffs „durch Analyse bestimmtes mageres Fleisch“ aus der Sicht der geschäftlichen oder gewerblichen Praktiken aufgetreten sind, so steht doch fest, daß der Bevollmächtigte der dänischen Regierung in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, daß derartige Methoden (die nach dem Vorbringen der britischen Regierung international zugelassen und anscheinend durch die Verordnung Nr. 2429/86 sanktioniert worden sind) in seinem Land bereits seit mehreren Jahren angewendet würden.

72. Es überrascht daher nicht, daß die Kommission sich bei der Kontrolle des Gehalts an fettfreiem Fleisch für die Gewährung der Ausfuhrerstattungen für Rindfleischzubereitungen im Rahmen der ge-

meinsamen Agrarpolitik auf die Ergebnisse dieser Analysen stützt.

73. Wie dem auch sei, es läßt sich zunächst der Schluß ziehen, daß die technischen Gegebenheiten des Problems der von der Kommission befürworteten Auslegung nicht entgegenstehen und auch nicht dazu zwingen, die Auslegung zu übernehmen, für die Dänemark und das Vereinigte Königreich eintreten.

74. Ich bin vielmehr der Auffassung, daß die soeben angesprochenen technischen Fragen für die Auslegung der Kommission sprechen.

75. Da sich mit der Analyse im fertigen Erzeugnis nicht zwischen natürlichem Fett und hinzugefügtem Fett unterscheiden läßt, kann bei der Auslegung des Klägers jegliche Kontrolle des fertigen Erzeugnisses dadurch umgangen werden, daß Fleisch durch Fett der letztgenannten Art in Mengen ersetzt wird, die über die nach der gemeinschaftsrechtlichen Regelung zulässigen hinausgehen.

76. Das vom dänischen Landwirtschaftsministerium versandte Rundschreiben, das den Verfahrensakten als Anlage 5 der Klageschrift beiliegt, scheint dieses Problem zu veranschaulichen.

77. In diesem Rundschreiben wird unter den verschiedenen empfohlenen Berechnungsmethoden folgende Methode genannt:

$$\% \text{ analytisches Fleisch} = \% \text{ analytisches fettfreies Fleisch} + \% \text{ analytisches Fett.}$$

78. Im Hinblick auf die analytische Kontrolle von Rindfleischzubereitungen machen die dänischen Behörden also anscheinend keinen Unterschied zwischen dem natürlichen Fett und dem hinzugefügten Fett und fügen den Prozentanteil an Fleisch, das nach der Analyse kein Fett enthält, dem Prozentanteil von Fett jeder Herkunft und jeder Art hinzu, um den Prozentanteil an

analytischem Fleisch zu bestimmen, aufgrund dessen sich das Erzeugnis ihrer Ansicht nach für die Berechnung der Erstattung in die eine oder die andere Kategorie einordnen läßt.

79. Die Methode, die damit empfohlen wird, läßt eine Kontrolle, mit der betrügerische Manipulationen vermieden werden könnten, nicht zu.

80. Selbst wenn man vom Fall des Betrugs absieht, reduziert die Auslegung des Klägers durch die Anwendung eines Berichtigungskoeffizienten in Höhe von 30 % für die Bestimmung des zulässigen Höchstgehalts an intramuskulärem Fett die in fettfreiem Fleisch ausgedrückten und in der Verordnung vorgesehenen analytischen Grenzwerte von 80, 60, 40 und 20 auf 56, 42, 28 und 14 %.

81. Da Rindfleisch von höherer Qualität 2 bis 5 % Fett enthält, führt dies dazu, daß der höchste Erstattungsbetrag sowohl für eine Ware gezahlt wird, deren Gehalt an fettfreiem Fleisch zwischen 95 und 98 % liegt, als auch für eine Ware, die nur 56 % Fleisch enthält, wobei die verbleibenden 44 % in diesem letztgenannten Fall aus anderen Inhaltsstoffen bestehen können.

82. Dies führt auch dazu, daß diese Gruppe von Erzeugnissen, anstatt sich gleichmäßig in regelmäßige Intervalle von 20 Gewichtshundertteilen fettfreies Fleisch aufzuteilen, schließlich eine höhere Kategorie mit einem Intervall von 44 % umfaßt, der drei andere Kategorien mit Intervallen von 14 % folgen.

83. Der Höchstgehalt von 30 % Fett, den die dänische Regierung bei Rindfleisch für zulässig hält, erscheint im übrigen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht hinreichend gerechtfertigt.

84. Zum einen wird er, wie die Kommission vorträgt, in keiner gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift genannt. Man könnte meinen,

daß dann die nationalen Kriterien anzuwenden sind, auf die uns das Schweigen des Gemeinschaftsgesetzgebers verweist.

85. Zwar trifft es zu, daß die dänische Regierung sich zur Rechtfertigung der Wahl dieses Prozentsatzes darauf beruft, daß der natürliche Fettgehalt von Vordervierteln zwischen 18 und 36 % schwanke, es trifft aber ebenso zu, daß keine schlüssige Begründung für den Wert von genau 30 % anstelle irgendeines anderen Werts gegeben wird, der im übrigen logisch eher einleuchtend sein könnte.

86. Zwar ist es nicht möglich, eine solide Grundlage für den von der dänischen Regierung angenommenen Satz von 30 % an natürlichem (sichtbarem und nicht sichtbarem) Fett zu finden, aber auch für den Satz von 10 % an nicht sichtbarem Fett, für den sich die Regierung des Vereinigten Königreichs ausspricht, ist uns, wie ich bereits ausgeführt habe, keine Begründung gegeben worden, die diesen Satz als unbestreitbar richtig erscheinen ließe.

87. Auf jeden Fall zeigt sich, daß mit keiner dieser Auffassungen eine „gemeinschaftliche“ Auslegung der streitigen Formulierung sichergestellt werden kann.

88. G — Dies bedeutet, daß die Auslegungen, die von den beiden Mitgliedstaaten befürwortet werden, die *wünschenswerte einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts* nicht gewährleisten.

89. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, können aber „gemeinsame Agrarmarktoorganisationen... ihren Zweck nur erfüllen, wenn die Vorschriften, die zu ihrer Verwirklichung ergehen, in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden“; „die Bezeichnung der Waren, welche diese Organisationen zum Gegenstand haben, müssen daher in allen Mitgliedstaaten die gleiche Tragweite haben“ (Urteil vom 18. Juni

1970 in der Rechtssache 74/69, Hauptzollamt Bremen/Krohn, Slg. 1970, 451, Randnr. 8<sup>15)</sup>.

90. Als Folge daraus ergibt sich, wie die Kommission hervorgehoben hat, eine Wettbewerbsverzerrung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, die sich für eine enge Auslegung der Verordnung entscheiden, da die dänischen Wirtschaftsteilnehmer (und in einem geringeren Maß die britischen Wirtschaftsteilnehmer) die gleiche Erstattung für Erzeugnisse mit einem niedrigeren Prozentanteil an fettfreiem Fleisch erhalten können.

91. Wie der Gerichtshof aber in den Urteilen vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 11/76 (Niederlande/Kommission) und 18/76 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission)<sup>16</sup> festgestellt hat, ist im Rahmen des in den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 vorgesehenen Systems eine „enge Auslegung“ der Voraussetzungen für die Übernahme der Ausgaben zu Lasten des EAGFL insbesondere wegen der Zielsetzung dieser Verordnung zwingend geboten.

92. Der Gerichtshof hat nämlich folgendes ausgeführt:

„Da die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik die Gleichheit zwischen den Marktbürgern der Mitgliedstaaten gewährleisten muß, können nationale Behörden eines Mitgliedstaats nicht über eine weite Auslegung einer bestimmten Vorschrift die Marktbürger dieses Staats gegenüber denjenigen anderer Mitgliedstaaten begünstigen, in denen eine engere Auslegung vertreten wird“;

„wenn sich eine solche Wettbewerbsverzerrung zwischen den Mitgliedstaaten ergibt, obwohl Mittel und Wege zur Verfügung stehen, um eine einheitliche Durchführung

des Gemeinschaftsrechts in der gesamten Gemeinschaft zu gewährleisten, so darf sie nicht vom EAGFL finanziert werden, sondern muß jedenfalls zu Lasten des betroffenen Mitgliedstaats bleiben“.

93. Nach den Angaben der Kommission wenden aber die anderen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Luxemburg, wo die Verordnung keine Anwendung findet) die streitigen Rechtsvorschriften im Einklang mit der von der Kommission als richtig angesehenen Auslegung an.

94. Unter diesen Umständen beruht die Praxis der dänischen Behörden auf einer irigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts und „die Kommission [hätte] die auf dieser Grundlage getätigten Ausgaben nur dann zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, wenn die irige Auslegung des Gemeinschaftsrechts einem Gemeinschaftsorgan angelastet werden könnte“<sup>17</sup>.

95. An diesem Punkt wird aber die These, die die Kommission gegenüber der Klage Dänemarks vertritt, im Ansatz erschüttert.

96. Zum einen zeigen die Divergenzen zwischen den Auffassungen der Mitgliedstaaten, zu welchen Auslegungsschwierigkeiten die streitige Vorschrift Anlaß gegeben hat.

97. Zum anderen kann man sich fragen, ob das Verhalten der Kommission in dem Maße nicht zu beanstanden ist, als darin keine Punkte gefunden werden können, die dazu beigetragen haben könnten, bei Dänemark einen Irrtum hervorzurufen.

98. Hätten nicht jedenfalls die Umstände, die Dänemark zur Anwendung der streitigen Verordnung veranlaßten, die von ihm vorgenommene Auslegung bestätigen können, in der Überzeugung, daß diese auch von der Kommission übernommen werden würde?

15 — Siehe auch die Randnummern 4, 9 und 10.

16 — Slg. 1979, 245 und 343, Randnrn. 9 bzw. 8.

17 — Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79, Italien/Kommission, Slg. 1981, 205, 221, Randnr. 17.

99. *H* — Betrachten wir nun das Problem der verschiedenen *sprachlichen Fassungen*.

100. Die Kommission hat dieses Problem in ihrer Klagebeantwortung beim Vergleich der dänischen Fassung mit den übrigen Fassungen aufgeworfen. Der Kläger hat diese Gelegenheit genutzt, um sich in der Erwiderung das Recht vorzubehalten, die Verantwortung für die unterschiedliche Klarheit der verwendeten Formulierungen dem beklagten Organ anzulasten.

101. In diesem Zusammenhang weise ich zunächst auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes hin, wonach es bei sprachlichen Unstimmigkeiten „besser [ist], die Möglichkeiten zu erkunden, wie die streitigen Fragen gelöst werden können, ohne daß irgendeinem der betreffenden Texte der Vorzug gegeben wird“<sup>18</sup>; die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung der Gemeinschaftsverordnungen verbietet es, im Zweifelsfalle den Wortlaut einer Bestimmung für sich allein zu betrachten; sie zwingt vielmehr dazu, ihn unter Berücksichtigung seiner Fassungen in den anderen Amtssprachen auszulegen<sup>19</sup>.

102. Noch nachdrücklicher hat der Gerichtshof festgestellt<sup>20</sup>: „Die verschiedenen sprachlichen Fassungen einer Gemeinschaftsvorschrift müssen einheitlich ausgelegt werden; falls die Fassungen voneinander abweichen, muß die Vorschrift daher nach dem allgemeinen Aufbau und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu dem sie gehört.“

103. Die Kommission hat angegeben, sie sei bei ihrer Argumentation von der dänischen

Fassung der Verordnung Nr. 187/80 ausgegangen und habe sich der anderen sprachlichen Fassungen bedient, um für die sich aus der dänischen Fassung ergebende Auslegung in vielleicht eindeutigerer Form eine Bestätigung zu finden.

104. Ich weise aber gleich auf den Unterschied hin, der zwischen den in der dänischen Fassung und in den übrigen Fassungen verwendeten grammatikalischen Formen besteht: „ikke ... fedt“ entspricht wohl genauer „mas não ... a gordura“ („nicht aber ... Fett“, „mais non ... la graisse“, „but not ... fat“).

105. Die verwendete Formulierung erscheint mir unzweifelhaft weniger stark.

106. Sie ist jedoch nicht unvereinbar mit der Auslegung der Kommission, und die hermeneutischen Überlegungen, die ich bis hierhin angestellt habe, sind auf sie anwendbar.

107. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß das Vorbringen Dänemarks und des Vereinigten Königreichs, was den ersten Klagegrund angeht, mich nicht davon überzeugen kann, daß die Kommission die streitigen Bestimmungen unzutreffend ausgelegt hat.

108. Ich werde daher nun den zweiten Klagegrund prüfen.

### III — Zweiter Klagegrund: Verstoß der Kommission gegen Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70

109. *A* — Die dänische Regierung macht geltend, die Kommission habe dadurch, daß sie die Rechnungsabschlüsse für 1980 und 1981 unter Verstoß gegen Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 mit einer großen Verzögerung gegenüber der darin festgesetzten Frist von einem Jahr vorgenommen habe, eine Rechtspflicht zum Tätigwerden verletzt, was sie daran hindere, sich auf eine neue Rechtsauffassung zu berufen.

18 — Urteil vom 3. März 1977 in der Rechtssache 80/76, Kerry Milk/Minister für Landwirtschaft und Fischereiwesen, Slg. 1977, 425, 435.

19 — Urteil vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache 9/79, Kohnische/Raad van Arbeid, Slg. 1979, 2717, Leitsatz 1, 2724.

20 — Urteil vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 30/77, Regina/Bouchereau, Slg. 1977, 1999, 2010, Randnr. 14; siehe auch die bereits zitierten Urteile vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 11/76 und 18/76, Slg. 1979, 245, 278 und 343, 383.

110. Wenn ich ihn richtig verstanden habe, läßt sich dieser Klagegrund in zwei Teile gliedern.

111. *B* — Mit dem ersten Teil macht Dänemark geltend, daß die Kommission die in der Verordnung vorgeschriebene Frist für den Rechnungsabschluß nicht eingehalten habe. Die Kommission selbst räumt diese Fristversäumnis ein und begründet sie mit der Arbeitsüberlastung ihrer Dienststellen.

112. Dieser Umstand allein kann aber eventuelle Regelverstöße der Mitgliedstaaten bei der Gewährung der Ausführerstattungen nicht heilen und den EAGFL nicht daran hindern, die Finanzierung von Ausgaben abzulehnen, die unter Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften, im Widerspruch zu Artikel 2 der Verordnung Nr. 729/70 getätigt worden sind.

113. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes<sup>21</sup> ergibt sich, daß der Vertrag im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den verschiedenen Rechtssubjekten schafft, für die er gilt; wenn die Gemeinschaftsorgane ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, kann dies demnach die Mitgliedstaaten — außer in ausdrücklich vorgesehenen Fällen — nicht von der Erfüllung ihrer Verpflichtungen entbinden.

114. Außerdem kann sich ein Mitgliedstaat, wie sich ebenfalls dem genannten Urteil vom 13. November 1964 (a. a. O., 1232 f.) entnehmen läßt, nicht auf die Überschreitung einer Frist durch ein Gemeinschaftsorgan berufen, um irgendeinen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht zu rechtfertigen, den er vor der Fristüberschreitung begangen hat. Unter diesen Umständen besteht ganz offensichtlich kein Kausalzusammenhang zwischen der Rechtsverletzung der Gemeinschaft und dem Verstoß des Mitgliedstaats.

21 — Urteil vom 13. November 1964 in den verbundenen Rechtssachen 90 und 91/63, Kommission/Luxemburg und Belgien, Slg. 1964, 1217, 1232.

115. Dies ist im vorliegenden Verfahren der Fall, in dem, wie die Kommission vorträgt, die dem Kläger zuzurechnenden Verstöße in den Jahren 1980 und 1981 stattgefunden haben und die Fristüberschreitung durch die Kommission zum erstenmal am 1. Januar 1982 erfolgt ist.

116. *C* — Der zweite Teil des Klagegrunds verdient meiner Ansicht nach bereits eine andere Bewertung.

117. Die dänische Regierung macht nämlich mit dem Argument, daß es nicht angehe, daß die Kommission nach Ablauf der in der Verordnung vorgeschriebenen Frist für den Rechnungsabschluß eine „neue Rechtsauffassung“ vertrete, im Grunde geltend, die Kommission habe dadurch, daß sie ihre Auslegung auf die Entscheidung von 1985 angewendet habe, durch die sie die für 1980 und 1981 vorgelegten Rechnungen teilweise zurückgewiesen habe, und unter den Voraussetzungen, unter denen sie dies getan habe, das *schutzwürdige Vertrauen* des Königreichs Dänemark darauf, daß die Rechnungen gebilligt würden, verletzt.

118. Auf welche Gesichtspunkte läßt sich die Bejahung eines solchen Rechtsfehlers gegebenenfalls stützen?

119. Man kann nicht sagen, daß die in den streitigen Entscheidungen angewendete Rechtsauffassung *absolut* „neu“ wäre.

120. Die Kommission macht geltend — und das Gegenteil ist nicht dargetan worden —, daß sie niemals eine andere als die Auslegung vertreten habe, die sie sich in den fraglichen Entscheidungen zu eigen gemacht habe. Sie habe bloß niemals einen Grund dafür gehabt, den Auslegungsfehler des Klägers früher zu bemerken, da sie erst bei einem Kontrollbesuch im Juli 1984 Gelegenheit gehabt habe, diesen Fehler festzustellen.

121. Ihre Auslegung der streitigen Vorschriften sei sogar bereits im November 1979 Irland mitgeteilt worden, und zwar auf eine von den irischen Behörden gestellte Frage; die dänische Regierung habe dagegen die Kommission in der gleichen Sache niemals konsultiert.

122. Meiner Ansicht nach kommen wir hier aber zum ersten der Punkte, die uns die wesentlichen Kriterien für die Beurteilung des Standpunkts des Klägers gegenüber dem Problem des Vertrauensschutzes an die Hand geben.

123. Nachdem die irischen Behörden die Kommission 1979 auf die durch die Auslegung der entsprechenden Vorschriften der Verordnung Nr. 187/80 aufgeworfenen Zweifel hingewiesen hatten, unternahm die Kommission nichts, um durch die Mitteilung des Inhalts der der Republik Irland erteilten Antwort eine fehlerhafte Anwendung dieser Vorschriften seitens anderer Mitgliedstaaten zu verhindern.

124. Dazu hätte sie die Fürsorgepflicht oder die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Verwaltung veranlassen müssen, und dies hätten ihr auch ihre allgemeinen Verpflichtungen aus Artikel 155 EWG-Vertrag gebieten müssen, ohne daß sie sich zur Rechtfertigung dieser Unterlassung auf eventuelle verwaltungstechnische Schwierigkeiten berufen könnte.

125. Es sind also nicht alle „Mittel und Wege [, die] zur Verfügung stehen, um eine einheitliche Durchführung des Gemeinschaftsrechts ... zu gewährleisten“, auf die der Gerichtshof in den bereits genannten Urteilen vom 7. Februar 1979 Bezug genommen hat, als Voraussetzung für die Ablehnung der Finanzierung durch den EAGFL eingesetzt worden.

126. Und es scheint auch nicht, daß die Unterlassung der Kommission in dieser Hinsicht darin ihr Äquivalent hätte, daß Dänemark sie in der Frage der Auslegung der streitigen Passage nicht konsultiert hat.

127. Es ist zweifelhaft, ob Dänemark in diesem Punkt einer ebenso zwingenden Verpflichtung unterlag, wie sie die Kommission traf.

128. Außerdem besteht kein Anlaß, den guten Glauben des Klägers in bezug auf die Auslegung der Verordnung anzuzweifeln, die ihm zutreffend erschien und die er sich, wie er dargelegt hat, im Lichte seiner eigenen Praktiken sowie kommerziellen und industriellen Kriterien zu eigen gemacht hat, ohne sich die Frage nach der Möglichkeit abweichender Auslegungen zu stellen.

129. Darüber hinaus hat die Kommission die von Dänemark für die Haushaltsjahre 1977, 1978 und 1979 vorgelegten Rechnungen gebilligt, ohne Einwände in bezug auf die Finanzierung der Ausfuhrerstattungen für Rindfleischzubereitungen zu erheben.

130. Es trifft zu, daß — wie die Kommission auf dieses Vorbringen entgegnet — die Angaben, die in den Tabellen enthalten waren, die die dänischen Behörden der Kommission mit den entsprechenden Jahresberichten zugeleitet haben, keine ausreichenden Hinweise in bezug auf die Bedeutung der verwendeten Begriffe enthielten; aufgrund dieser Hinweise hätten sich verlässliche Schlußfolgerungen hinsichtlich der Auslegung ziehen lassen, die sich die dänischen Behörden zu eigen gemacht hatten.

131. Unabhängig von den eventuellen Beanstandungen, zu denen die Unterlassung der Kommission hinsichtlich der Kontrolle der Erklärungen des Klägers über den Rechnungsabschluß Anlaß geben kann, steht aber fest, daß die Billigung dieser Rechnungen während mehrerer Jahre dazu beigetragen haben werden, Dänemark in seiner Überzeugung zu bestärken, daß sein Verhalten nicht unkorrekt war.

132. Auch wenn ich im übrigen zu dem Ergebnis gelangt bin, daß die Auslegung der Kommission richtig ist, so ist sie doch in Anbetracht der anwendbaren Vorschriften

nicht die einzig mögliche, da diese Vorschriften ohne Zweifel eine andere mit ihrem Wortlaut zu vereinbarende Bedeutung haben können, wie die unterschiedlichen Auslegungen zeigen, zu denen die Mehrdeutigkeit der Vorschriften Anlaß gegeben hat.

133. Wenn ich hinzufüge, daß die dänische Fassung der Verordnung, wie ich bereits ausgeführt habe, weniger zwingend ist, muß die Auslegung, die Dänemark den fraglichen Vorschriften in den Jahren 1980 und 1981 gegeben hat, notwendigerweise in einem ganz besonderen Licht beurteilt werden.

134. Ich kann daher nicht umhin, festzustellen, daß das Zusammentreffen der Faktoren, die ich gerade genannt habe, geeignet war, bei den dänischen Behörden die Überzeugung zu begründen, daß ihre Auslegung richtig war, und bei ihnen ein schutzwürdiges Vertrauen darauf zu schaffen, daß die Kommission, was den Rechnungsabschluß angeht, weiterhin in der gleichen Weise handeln würde wie in den vorhergehenden Jahren.

135. Aus dem Gesagten ist auch der Schluß zu ziehen, daß die Kommission dadurch, daß sie es an der erforderlichen Sorgfalt hat fehlen lassen, zu dem Irrtum des Klägers beigetragen hat, oder daß sie zumindest nichts in ihrer Macht Stehende getan hat, um diesen Irrtum zu verhindern.

136. Ich bin daher der Auffassung, daß der Kläger einen Anspruch darauf hat, daß der EAGFL die durch Ausfuhrerstattungen entstandenen Ausgaben, auf die sich das vorliegende Verfahren bezieht, anerkennt.

137. *D* — In der Erwiderung hat der Kläger einen weiteren Klagegrund geltend gemacht.

138. Seiner Ansicht nach wäre es vorzuziehen gewesen, die angeblich fehlerhafte Aus-

legung Dänemarks im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag zu beurteilen, da es unannehmbar sei, daß das Verfahren des Rechnungsabschlusses ohne zeitliche Begrenzung und ohne die Garantien des Artikels 169 EWG-Vertrag angewendet werde.

139. Dieser Klagegrund ist nicht als zulässig anzusehen, da er verspätet geltend gemacht worden ist.

140. Auf jeden Fall begründet er keinen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des von der Kommission angewandten Verfahrens.

141. Der Gerichtshof hat bereits Gelegenheit gehabt, im Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15 und 16/76 (Frankreich/Kommission)<sup>22</sup> festzustellen, daß die beiden Verfahren voneinander unabhängig sind, verschiedene Ziele verfolgen und unterschiedlichen Vorschriften unterliegen (Randnr. 26). Das Vertragsverletzungsverfahren hat zum Ziel, ein gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten eines Mitgliedstaats feststellen und beenden zu lassen (Randnr. 27); dieses Verfahren ist also im wesentlichen in die Zukunft gerichtet und soll einem rechtswidrigen Verhalten ein Ende machen oder seine Wiederholung verhindern. Das Rechnungsabschlußverfahren hat demgegenüber beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts den Zweck, nicht nur festzustellen, ob Ausgaben tatsächlich und ordnungsgemäß getätigt wurden, sondern auch die aus der gemeinsamen Agrarpolitik folgenden finanziellen Belastungen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft richtig aufzuteilen, ohne daß die Kommission von den zwingend anwendbaren Vorschriften abweichen könnte (Randnr. 29); dieses Verfahren ist also im wesentlichen in die Vergangenheit gerichtet und erlaubt es, finanzielle Konsequenzen aus den Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht zu ziehen, die die Mitgliedstaat-

22 — Slg. 1979, 321, 339.

ten im Rahmen der Durchführung der Vorschriften der Gemeinsamen Agrarpolitik gegangen haben.

142. Die Erhebung einer Vertragsverletzungsklage gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag ist daher nicht als eine notwendige Voraussetzung oder als eine geeignete Ersatzlösung für die Ablehnung der Finanzierung im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL anzusehen.

143. Dies gilt um so mehr, als die Kommission nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe zum Beispiel das gerade zitierte Urteil, Randnr. 27) darüber zu entscheiden hat, ob es zweckmäßig ist, das Verfahren des Artikels 169 anzuwenden und insbesondere auf seine Anwendung zu verzichten, wenn die Vertragsverletzung aufgehört hat, ohne daß die Nichtfortsetzung des Verfahrens einer Anerkennung der Rechtmäßigkeit des beanstandeten Verhaltens gleichkäme.

#### IV — Ergebnis

144. Nach alledem gelange ich zu dem Ergebnis, daß der erste Klagegrund nicht stichhaltig und der in der Erwiderung geltend gemachte Klagegrund unzulässig (und auf jeden Fall nicht stichhaltig) ist.

145. Dagegen bin ich der Auffassung, daß die Nichtanerkennung der Ausgaben für die Ausfuhrerstattungen durch den EAGFL unter den Voraussetzungen, auf die sich das vorliegende Verfahren bezieht, geeignet war, das berechtigte Vertrauen des Klägers darauf zu verletzen, daß diese Ausgaben anerkannt werden.

146. Aus diesem Grund schlage ich Ihnen vor, der Klage stattzugeben und die streitigen Entscheidungen aufzuheben, sowie der Kommission die Kosten des Verfahrens einschließlich der durch den Beitritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland entstandenen Kosten aufzuerlegen.