

SITZUNGSBERICHT in der Rechtssache C-281/87 *

Sachverhalt

Mit Rundschreiben Nr. 41032 vom 7. Juli 1982 forderte das griechische Landwirtschaftsministerium die KYDEP, eine Vereinigung von Erzeugergenossenschaften, auf minderwertigen Hartweizen der Ernte 1982 aufzukaufen. Das Rundschreiben, das zur Weiterleitung an alle Landwirtschaftsdirektionen der Provinzen übersandt wurde, legte die Mindestnormen für verarbeitungsfähigen Hartweizen und nichtverarbeitungsfähigen, ausschließlich zu Futterzwecken bestimmten Hartweizen sowie die auf den Preis für verarbeitungsfähigen Hartweizen in Standardqualität (19 856,63 DR je Tonne) anzuwendenden Zu- und Abschläge fest. Das Rundschreiben sah vor, daß auf den Preis (15,50 DR je Kilo) oder das Gewicht von nichtverarbeitungsfähigem, ausschließlich zu Futterzwecken bestimmtem Hartweizen „keine Zu- oder Abschläge angewandt“ werden sollten.

Außerdem bestimmte das Rundschreiben folgendes:

„Im Fall des Fehlens von Lagerraum kann eine Übernahme nach Volumen in den Lagern der Erzeuger oder in Dreschlagern oder — in Ausnahmefällen — auf einem Transportmittel erfolgen.“

Es ist wichtig, daß der minderwertige Hartweizen der oben beschriebenen beiden Kategorien ausschließlich bei den Landwirten und den Dreschunternehmen (natürliche oder juristische Personen) und ihrem Personal übernommen werden. Händler sind auszuschließen.“

Nach Auffassung der Kommission haben die griechischen Behörden mit der Aufforderung an die KYDEP, minderwertigen Hartweizen zu amtlich festgesetzten Preisen aufzukaufen, in Wirklichkeit eine nationale Interventionsmaßnahme ergriffen, die mit den Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide unvereinbar sei.

Die Kommission hielt es nicht für ausgeschlossen, daß diese nationalen Interventionsmaßnahmen zu finanziellen Einbußen führen können, für die die griechischen Behörden die KYDEP hätten entschädigen müssen, was ihrer Ansicht nach zu erneuten Verstößen geführt hätte.

Die Kommission befürchtete ferner, daß der im Rahmen der nationalen Interventionsmechanismen aufgekaufte minderwertige Hartweizen von der für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) handelnden KYDEP im Rahmen der Durchführung der gemeinsamen Verfahren im Getreidesektor zur gemeinschaftlichen Intervention geliefert worden sei.

Nach Auffassung der Kommission waren nämlich die Qualitätsnormen für den von den griechischen Behörden für die Wirtschaftsjahre 1981/82 und 1982/83 zur gemeinschaftlichen Intervention gelieferten Hartweizen nicht eingehalten worden. Deshalb vertrat sie in der Entscheidung 86/441 vom 20. Juni 1986¹ über den EAGFL-Rechnungsabschluß für das Haushaltsjahr 1982 den Standpunkt, daß die Ausgaben der Griechischen Republik für gemeinschaftliche Interventionen zugunsten von Hartweizen

* Verfahrenssprache: Griechisch.

¹ — ABl. L 256, S. 24.

nur in bezug auf 20 385,918 Tonnen bei einer Gesamtmenge von 700 000 Tonnen finanziert werden könnten. Mit am 8. August 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragener Klageschrift erhob die Griechische Republik eine Klage auf Nichtigerklärung dieser Entscheidung, die mit Urteil vom 21. Februar 1989 in der Rechtssache 214/86 (Slg. 1989, 367) abgewiesen worden ist.

Um festzustellen, ob der fragliche minderwertige Hartweizen tatsächlich zur gemeinschaftlichen Intervention geliefert worden war, ersuchte die Kommission die griechische Regierung mit Schreiben vom 24. Februar 1986, ihr vollständige Angaben über den Kaufpreis, die aufgekauften Mengen und die Abgabezeiträume für diesen Weizen zu machen sowie Einzelheiten über die verkauften Mengen und die Verwendung des gesamten minderwertigen Weizens mitzuteilen.

Außerdem forderte die Kommission die griechische Regierung auf, ihr gleichzeitig mit ihrer Stellungnahme zur Frage der Unvereinbarkeit der Interventionsmaßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht mitzuteilen, auf welcher Rechtsgrundlage sie der KYDEP Weisungen erteilen könne, und ihr Kopien sämtlicher einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu übermitteln.

Mit Schreiben vom 3. Juni 1986 antwortete die Ständige Vertretung Griechenlands bei den Europäischen Gemeinschaften, daß das Rundschreiben vom 7. Juli 1982 nicht verbindlich, sondern rein informativ gewesen sei. Daher könnten die griechischen Behörden nicht anerkennen, im Jahr 1982 ein nationales Interventionsystem für minderwertigen Hartweizen angewandt zu haben.

Daraufhin richtete die Kommission am 23. Dezember 1986 an die Griechische Republik eine mit Gründen versehene Stellungnahme

im Sinne des Artikels 169 EWG-Vertrag, in der sie sie aufforderte, binnen eines Monats die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Die griechischen Behörden antworteten am 17. März 1987, daß nach ihrer Auffassung das streitige Rundschreiben nur zur Information und zur Erläuterung versandt worden sei und daß damit nicht die Einführung einer parallelen nationalen Interventionsregelung zugunsten von minderwertigem Weizen bezweckt gewesen sei.

Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die Kommission hat mit Klageschrift, die am 22. September 1987 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag die vorliegende Klage erhoben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch Fragen an die Parteien gerichtet.

Die *Kommission*, Klägerin, beantragt,

- 1) festzustellen, daß die Griechische Republik dadurch, daß sie die KYDEP angewiesen hat, alle Weizenmengen der Ernte 1982 aufzukaufen, ohne daß die Normen für eine gemeinschaftliche Intervention eingehalten worden sind, gegen ihre Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide verstoßen hat;
- 2) der Griechischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die beklagte *Griechische Republik* beantragt, C — *Begründetheit*

- 1) die Klage abzuweisen;
- 2) der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Vorbringen der Parteien

A — *Gegenstand des Rechtsstreits*

Die *Kommission* trägt vor, die Klage der Griechischen Republik auf Nichtigklärung der vorgenannten Entscheidung 86/441 vom 20. Juni 1986 (Rechtssache 214/86) betreffe einen ersichtlich anderen Gegenstand als die vorliegende Klage nach Artikel 169. Abgesehen von ihren finanziellen Auswirkungen, offenbare diese Klage die ganze Funktionsweise der KYDEP.

B — *Zulässigkeit*

Die *Griechische Republik* hält die Klage der Kommission für unzulässig, da sie auf drei der Kommission nicht rechtmäßig zugegangene vertrauliche Dokumente gestützt sei, nämlich das Rundschreiben Nr. 41032 des Landwirtschaftsministeriums vom 7. Juli 1982, den Bericht des Juristischen Dienstes der KYDEP vom 4. November 1985 und den internen Vermerk der Generaldirektion der KYDEP vom 6. Juni 1985.

Die *Kommission* entgegnet, die umstrittenen Beweisstücke seien rechtmäßig in ihren Besitz gelangt und sogar mit einer Eingangsnummer versehen worden.

1. *Das Rundschreiben des Landwirtschaftsministeriums*

Die *Kommission* trägt vor, das griechische Landwirtschaftsministerium habe die KYDEP mit dem Rundschreiben Nr. 41032 vom 7. Juli 1982 angewiesen, auf dem Inlandsmarkt sämtliche bei den Erzeugern und den Dreschunternehmen befindlichen Mengen minderwertigen Hartweizens der Ernte 1982 zu amtlich festgesetzten Preisen aufzukaufen. Die im Rundschreiben festgelegten Aufkaufbedingungen enthielten nicht nur die die Erzeuger betreffenden Aspekte, wie die Preise, sondern auch Angaben darüber, wie der aufgekaufte Weizen zu verwalten sei.

Das Rundschreiben sei nicht für die Erzeuger, d. h. die etwaigen Verkäufer, bestimmt gewesen, sondern für den Käufer, nämlich die KYDEP. Außerdem sei der Wortlaut des Rundschreibens eindeutig, da es keine Informationen enthalte, die im Fall des Verkaufs an die Erzeuger und ihre Organisationen weiterzuleiten seien, sondern konkret die KYDEP aufforderte, alle Mengen minderwertigen Hartweizens aufzukaufen.

Daher könne das Rundschreiben nicht anders ausgelegt werden, als daß es sich dabei um die Erteilung detaillierter Weisungen an die KYDEP über die Aufkaufmodalitäten für diesen Weizen handele. Die Anordnung, den fraglichen Aufkauf zu tätigen, sei bereits in den im Rundschreiben angesprochenen Entscheidungen vom 23. Juni und 2. Juli 1982 enthalten gewesen, über deren Wortlaut die Kommission aber nicht verfüge.

Der minderwertige Hartweizen, auf den sich das Rundschreiben beziehe, entspreche nicht den für eine gemeinschaftliche Intervention festgelegten Normen und habe einen geringeren Handelswert, der normaler-

weise nach den Marktbedingungen hätte bestimmt werden müssen.

Die *Griechische Republik* macht geltend, das streitige Rundschreiben sei nicht verbindlich gewesen. Der griechische Staat habe lediglich den Erzeugerorganisationen auf ihren Antrag über die KYDEP mitgeteilt, welche Kriterien und Qualitätsnormen eine Unterscheidung zwischen verarbeitungsfähigem und für Futterzwecke geeignetem Hartweizen ermöglichen, nach welchen Methoden die Richtpreise oder die Orientierungspreise gebildet würden und wie sich diese zusammensetzten.

Das Problem der angeschlossenen Erzeuger sei es gewesen, daß Händler den Hartweizen, der wegen der ungünstigen Witterungsverhältnisse im Wirtschaftsjahr 1981/82 von minderer Qualität gewesen sei, zu dem Preis gekauft hätten, der für dieses Erzeugnis bei Verwendung als Futtermittel angewandt worden sei; sie hätten ihn aber zu einem höheren Preis an industrielle Abnehmer verkauft. Unter dem Druck ihrer Mitglieder hätten die Erzeugerorganisationen daraufhin die griechischen Behörden um Instruktionen gebeten über die Qualitätsmerkmale, anhand deren der an die Industrie lieferbare von dem für Futterzwecke bestimmten Hartweizen unterschieden werden könne, sowie über die Modalitäten und Koeffizienten bei der Bildung der Richtpreise und der Orientierungspreise.

2. Die Intervention der KYDEP

Die *Kommission* vertritt in Anbetracht der drei genannten Dokumente die Ansicht, daß die KYDEP von der griechischen Regierung als ausführendes Organ benutzt werde und benutzt worden sei.

Ungeachtet der Frage, welche Beziehungen genau zwischen der KYDEP und der grie-

chischen Regierung bestanden hätten und auf welche Weise der von der KYDEP aufgekaufte Weizen abgegeben worden sei, habe die griechische Regierung der KYDEP die von dieser auch ausgeführte Weisung erteilt, den fraglichen minderwertigen Hartweizen zu bestimmten Konditionen aufzukaufen.

Infolgedessen habe die KYDEP gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen, indem sie in den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nicht vorgesehene nationale Interventionsmaßnahmen, die zu einer Verfälschung der Mechanismen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide führten, tatsächlich angewandt habe.

Die *Griechische Republik* bestreitet nicht, daß die KYDEP auf Weisung und nach den Instruktionen des griechischen Landwirtschaftsministeriums handele, wenn sie im griechischen Hoheitsgebiet als Überwachungsorgan für die Interventionsmaßnahmen im Getreidesektor tätig werde. Für die KYDEP sei es unerheblich, ob die Weisungen und Instruktionen, die sie von diesem Ministerium erhalte, auf gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen zurückgingen.

Gleichwohl beweise die Tatsache, daß die KYDEP die Instruktionen des griechischen Staats im Getreidesektor durchgeführt habe, nicht, daß nationale Interventionsmechanismen existierten, die die entsprechenden gemeinschaftlichen Interventionsmechanismen verdrängten.

3. Lieferung des minderwertigen Hartweizens zur gemeinschaftlichen Intervention

Die *Kommission* legt dar, daß der minderwertige Hartweizen, wie nachgewiesen sei und wie sie es im übrigen befürchtet habe, von der für den EAGFL handelnden KYDEP im Rahmen der Durchführung der ge-

meinsamen Verfahren im Getreidesektor zur gemeinschaftlichen Intervention geliefert worden sei. Das sei auch der Grund dafür, daß die Kommission die griechischen Behörden um vollständige Angaben über die gekauften Mengen und die von der KYDEP gezahlten Preise ersucht habe, ohne allerdings eine Antwort erhalten zu haben.

Die Verordnung Nr. 1569/77 der Kommission vom 11. Juli 1977 über das Verfahren und die Bedingungen für die Übernahme von Getreide durch die Interventionsstellen² sehe in Artikel 2 Absatz 4 die Möglichkeit vor, aufgrund besonders ungünstiger Witterungsverhältnisse Ausnahmen von bestimmten qualitätsbezogenen Vorschriften zuzulassen. Die griechische Regierung habe aber diese Ausnahmeregelung nie in Anspruch genommen, sondern sich unter Verstoß gegen die Gemeinschaftsregelung offensichtlich für den Erlaß einseitiger nationaler Maßnahmen entschieden.

Die *Griechische Republik* erwidert, daß die bei der Ernte 1982 erzeugte Menge verarbeitungsfähigen minderwertigen Weizens insgesamt 101 433 Tonnen erreicht habe, die, wie die Durchschriften der Verkaufsrechnungen auswiesen, von der KYDEP für Rechnung der Erzeuger oder ihrer Organisationen vollständig auf dem freien Markt abgesetzt worden sei. Daher frage sie sich, auf welche Beweismittel sich die Kommission für ihre Behauptung stütze, die gesamte Hartweizenmenge sei zur gemeinschaftlichen Intervention angeboten worden.

Der minderwertige Hartweizen, um den es im vorliegenden Rechtsstreit gehe, weise völlig andere Merkmale auf als der 1982 zur gemeinschaftlichen Intervention angenommene, der Anlaß für den Rechtsstreit in der Rechtssache 214/86 gewesen sei.

Schließlich führt die Griechische Republik aus, da der minderwertige Hartweizen vermarktet worden sei, sei es nicht notwendig gewesen, auf die Ausnahmebestimmung in Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1569/77 zurückzugreifen.

Von den Parteien auf Anfrage des Gerichtshofes erteilte Informationen

Zur Beantwortung der Fragen, mit denen der Gerichtshof die Kommission im wesentlichen um weitere Ausführungen zu ihrem Vorbringen und ihren Beweismitteln ersucht hat, hat die *Kommission* folgendes erklärt:

Das streitige Rundschreiben, in dem die KYDEP angewiesen worden sei, den minderwertigen Weizen aufzukaufen, stelle seiner Natur nach eine in der Grundverordnung Nr. 2727/75 nicht vorgesehene Maßnahme zur Intervention auf dem Markt und damit einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar.

Die im maßgeblichen Zeitraum anwendbare Verordnung Nr. 1569/77 habe die Übernahme des Getreides durch die Interventionsstellen von Mindestqualitätskriterien abhängig gemacht, die strenger gewesen seien als die Kriterien, denen die fraglichen Partien minderwertigen Weizens entsprochen hätten.

Überdies sehe das Rundschreiben Abschlüge und Zuschläge gegenüber dem Preis für eine „Standard“partie vor und verstoße damit gegen die Verordnung Nr. 1569/77, die die Anwendung von Zu- oder Abschlägen nur für den Weizen erlaube, der die Mindestanforderungen für eine Annahme zur Intervention erfülle.

² — ABl. L 174, S. 15.

Zudem erlege das streitige Rundschreiben der KYDEP auf, auch ausschließlich zu Futterzwecken bestimmten Hartweizen anzunehmen, ohne daß insoweit Mindestqualitätsnormen in bezug auf das Eigengewicht, den Gehalt an Körnern, die ihr glasiges Aussehen verloren haben, und den Gehalt an fleckigen Hartweizenkörnern festgelegt worden seien. Das Rundschreiben setze den Gehalt an Hartweizenbruchkorn auf 8 % anstatt auf 5 %, wie in der vorgenannten Verordnung vorgesehen, und den Gehalt an Weichweizenkörnern auf 20 % anstatt auf 4 %, wie in der Verordnung vorgesehen, fest.

Hierzu sei schließlich zu bemerken, daß, während der Interventionsmarkt seiner Definition nach zur Mäßigung des Marktpreises beitrage, die Durchführung des streitigen Ministerialrundschreibens offensichtlich zur Erhöhung des Preises für ein minderwertiges Erzeugnis führe.

Das Urteil des Gerichtshofes vom 21. Februar 1989 in der Rechtssache 214/86 (Griechische Republik/Kommission) lasse keinen Zweifel daran, daß der „minderwertige Hartweizen“ der Ernte 1982 zur gemeinschaftlichen Intervention geliefert worden sei.

Dies ergebe sich im übrigen unmittelbar aus dem Bericht, den die Generaldirektion der KYDEP in ihrer 36. Generalversammlung vom 12. Dezember 1986 vorgelegt habe.

Die *Griechische Republik* ist gebeten worden, dem Gerichtshof folgende Unterlagen zur Verfügung zu stellen:

- 1) den vollständigen Wortlaut der im Rundschreiben Nr. 41032 des griechischen Landwirtschaftsministeriums vom

7. Juli 1982 genannten Verordnungen Nr. 468082 vom 23. Juni 1982 und Nr. 469049 vom 2. Juli 1982 sowie sämtlicher Bestimmungen, die die Beziehungen zwischen der KYDEP und den griechischen Behörden regeln;

- 2) den Wortlaut der Instruktionersuchen, mit denen sich die Erzeugerorganisationen nach Angaben der Griechischen Republik an die griechischen Behörden gewandt haben und die die verschiedenen Qualitätskriterien und Preisbestandteile für den Hartweizen, um den es im vorliegenden Fall geht, betrafen.

Die Griechische Republik hat den vollständigen Wortlaut dieser Verordnungen vorgelegt.

Die Beklagte hat darauf hingewiesen, daß die KYDEP eine Genossenschaftsorganisation dritten Grades und juristische Person des Privatrechts sei. Daher werde ihre Stellung durch das Privatrecht geregelt.

Sie hat darüber hinaus zur Information das Gesetz Nr. 1541/85 vorgelegt, das die genossenschaftlichen Agrarorganisationen, zu denen auch die KYDEP gehört, regelt.

Zur Beantwortung der zweiten Frage hat die Beklagte ausgeführt, die vom zuständigen Ministerium angestellten Nachforschungen hätten ergeben, daß die angeforderten Dokumente, die zeitlich begrenzt abgeleitet worden seien, gemäß den einschlägigen geltenden Bestimmungen nach einem Zeitraum von drei Jahren vernichtet worden seien.

T. F. O'Higgins
Berichterstatter