SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 19. Januar 1994 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Ebenso wie die noch beim Gerichtshof anhängige Rechtssache KYDEP/Rat und Kommission [1], in der ich am 15. September 1993 meine Schlußanträge vorgetragen habe, betreffen auch die jetzt vorliegenden Vorabentscheidungsfragen die Folgen des Unfalls im Kernkraftwerk Tschernobyl am 26. April 1986 für ein griechisches Unternehmen. Das Dioikitiko Efeteio Athen (Berufungsgericht in Verwaltungssachen Athen; im folgenden: vorlegendes Gericht) ersucht den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Rechtswirksamkeit und die Rechtsnatur eines von der Kommission am 24. Juli 1986 an die ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten gerichteten Fernschreibens sowie über die Auslegung der Verordnungen (EWG) Nrn. 2370/79 [2] und 3665/87 [3] der Kommission über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen [4]. Die vorgelegten Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen dem griechischen Staat und der Aktiengesellschaft „Ellinika Dimitriaka A. E." (im folgenden: ED).

Der rechtliche Rahmen

2. Artikel 15 der Verordnung Nr. 2730/79, an dessen Stelle Artikel 13 der Verordnung Nr. 3665/87 getreten ist, lautet wie folgt:

„Eine Ausfuhrerstattung wird nicht gewährt, wenn die Erzeugnisse nicht von gesunder und handelsüblicher Qualität sind; sind diese Erzeugnisse zur menschlichen Ernährung bestimmt, so darf ihre Verwendung zu diesem Zweck aufgrund ihrer Eigenschaften oder ihres Zustands nicht ausgeschlossen oder wesentlich eingeschränkt sein."

Speziell für Getreide findet sich eine entsprechende Bestimmung in Artikel 2 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1569/77

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Rechtssache C-146/91.

2 — Verordnung vom 29. November 1979, ABl. L 317, S. 1.

3 — Verordnung vom 27. November 1987, ABl. L 351, S. 1.

4 — Es ist nicht ganz klar, warum auch die Auslegung der Verordnung Nr. 2730/79 zur Diskussion steht. Mit Wirkung vom 1. Januar 1988, d. h. bevor die streitigen Ausfuhrtransaktionen stattfanden, wurde diese Verordnung nämlich durch Artikel 50 der Verordnung Nr. 3665/87 aufgehoben. Die Übergangsregelung, wonach sie auch nach dem 1. Januar 1988 „für Ausfuhren, für die die Ausfuhranmeldungen vor dem Inkrafttreten ... [der] Verordnung [Nr. 3665/87] angenommen worden sind", gilt (Artikel 50 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3665/87), scheint mir hier ebensowenig anwendbar zu sein.

der Kommission vom 11. Juli 1977 [5], der wie folgt lautet:

„(1) Das Getreide muß, um zur Intervention angenommen zu werden, gesund und handelsüblich sein.

(2) Das Getreide gilt als gesund und handelsüblich, wenn es von einer diesem Getreide eigenen Farbe, von gesundem Geruch und frei von lebenden Schädlingen (einschließlich Milben) in jedem Entwicklungsstadium ist und wenn es den im Anhang aufgeführten Mindestqualitätskriterien entspricht."

3. Sogleich nach dem Unfall vom 26. April 1986 im Kernkraftwerk Tschernobyl, durch den viele landwirtschaftliche Erzeugnisse radioaktiv kontaminiert wurden, trafen die Kommission und der Rat eine Reihe vorläufiger Maßnahmen [6]. So richtete die Kommission am 6. Mai 1986 die Empfehlung 86/156/EWG mit dem Ziel an die Mitgliedstaaten, die Maßnahmen zu koordinieren, die diese getroffen hatten oder zu treffen beabsichtigten, um die Vermarktung von radioaktiv kontaminierten landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu verbieten [7]. Die Empfehlung enthielt zulässige Höchstwerte für die Radioaktivität einer Reihe dieser Erzeugnisse (nicht für Weizen) und ging im Grundsatz davon aus, daß die Mitgliedstaaten

„bei den Erzeugnissen, die sie ausführen, dieselben Höchstwerte anzuwenden und grundsätzlich dieselben Radioaktivitätskontrollen wie für ihren eigenen Markt durchzuführen [haben]" (Nr. 2).

4. Am 12. Mai 1986 erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 1388/86, durch die die Einfuhr einer Reihe von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (aber erneut nicht von Weizen) aus sieben osteuropäischen Ländern bis zum 31. Mai 1986 ausgesetzt wurde [8]. Einen Tag vor Ablauf des Aussetzungszeitraums, am 30. Mai 1986 erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 1707/86 „über die Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl" [9]. Anders als die vorangehenden Maßnahmen galt die Verordnung Nr. 1707/86 auch für Weizen und berücksichtigte das Ausmaß der radioaktiven Kontaminierung der erfaßten landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Anstelle

5 — Verordnung über das Verfahren und die Bedingungen für die Übernahme von Getreide durch die Interventionsstellen (ABl. 1977, L 174, S. 15).

6 — Wegen einer vollständigen Übersicht verweise ich auf meine Schlußanträge vom 15. September 1993 in der Rechtssache KYDEP, C-146/91, Urteil vom 15. September 1994, noch nicht veröffentlicht, Nrn. 4 bis 11.

7 — Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Koordinierung der im Anschluß an die radioaktiven Niederschläge aus der Sowjetunion für Agrarerzeugnisse ergriffenen nationalen Maßnahmen (ABl. 1986, L 118, S. 28).

8 — Verordnung über die Aussetzung der Einfuhren bestimmter Agrarerzeugnisse mit Ursprung in bestimmten Drittländern (ABl. L 127, S. 1). Erfaßt wurden Erzeugnisse aus Bulgarien, Ungarn, Jugoslawien, Polen, Rumänien, der Tschechoslowakei und der Sowjetunion.

9 — ABl. 1986, L 146, S. 88. Die Durchführungsbestimmungen wurden in der Verordnung (EWG) Nr. 1762/86 der Kommission vom 5. Juni 1986 (ABl. L 152, S. 41) festgelegt.

eines vollständigen Einfuhrverbots aus den oben genannten sieben Staaten wurden maximale Grenzwerte eingeführt, unterhalb deren die Einfuhr zugelassen wurde. Konkret bestimmten die Artikel 2 und 3:

„[Artikel 2] Unbeschadet der anderen geltenden Bestimmungen können die in Artikel 1 genannten Waren nur unter der Voraussetzung in den freien Verkehr verbracht werden, daß die in Artikel 3 festgesetzten maximalen Grenzwerte eingehalten sind.

[Artikel 3] Die in Artikel 2 genannten maximalen Grenzwerte sind die folgenden:

Die maximale kumulierte Radioaktivität von Cäsium 134 und 137 darf folgende Werte nicht überschreiten:

— 370 Bq/kg für Milch der Tarifnummern 04.01 und 04.02 des Gemeinsamen Zolltarifs sowie für Lebensmittel für die Ernährung speziell von Kleinkindern während der vier bis sechs ersten Lebensmonate, die für sich genommen dem Nahrungsbedarf dieses Personenkreises genügen und in Packungen für den Einzelhandel dargeboten werden, die eindeutig als ‚Zubereitungen für Kleinkinder' gekennzeichnet und etikettiert sind,

— 600 Bq/kg für alle anderen betroffenen Erzeugnisse."

5. Die anfänglich bis zum 30. September 1986 laufende Geltungsdauer der Verordnung Nr. 1707/86 wurde zweimal verlängert, zunächst bis zum 28. Februar 1987 [10] und in der Folge bis zum 31. Oktober 1987 [11]. Erst am 22. Dezember 1987 erließ der Rat zwei neue Verordnungen, diesmal mit definitiverem Charakter. Durch die Verordnung (EWG) Nr. 3955/87 [12] wurde die Geltungsdauer der in der Verordnung Nr. 1388/86 niedergelegten Höchstwerte von 370 bzw. 600 Bq/kg für einen Zeitraum von zwei Jahren von ihrem Inkrafttreten an verlängert [13].

Die Verordnung (Euratom) Nr. 3954/87 [14] hat eine unbeschränkte Geltungsdauer und legt das Verfahren dafür fest, in zukünftigen Notstandsituationen die zulässigen Höchstwerte der radioaktiven Kontaminierung von Nahrungsmitteln und Futtermitteln zu bestimmen, „die nach einem nuklearen Unfall oder einer anderen radiologischen Notstandsituation, die zu einer erheblichen radioaktiven Kontamination von Nahrungsmitteln und Futtermitteln führen können oder geführt haben, auf den Markt gelangen

10 — Durch Verordnung (EWG) Nr. 3020/86 des Rates vom 30. September 1986 zur Verlängerung der Verordnung (EWG) Nr. 1707/86 über die Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl (ABl. L 280, S. 79).

11 — Durch Verordnung (EWG) Nr. 624/87 des Rates vom 27. Februar 1987 zur Verlängerung der Verordnung (EWG) Nr. 1707/86 über die Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl (ABl. L 58, S. 101 Berichtigung in ABl. 1987, L 62, S. 31).

12 — Verordnung über die Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl (ABl. 1987, L 73, S. 14).

13 — Siehe Artikel 7. Die Verordnung trat am 30. Dezember 1987, d. h. dem Tag ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, in Kraft (Artikel 8).

14 — ABl. 1987, L 371, S. 11.

können" (Artikel 1). Dazu bestimmt Artikel 2 der Verordnung u. a.:

„(1) Falls die Kommission ... eine offizielle Mitteilung von einem Unfall oder einer anderen radiologischen Notstandsituation erhält, aus der sich ergibt, daß die Höchstwerte gemäß dem Anhang erreicht werden könnten oder erreicht sind, so erläßt sie, wenn die Umstände es erfordern, unverzüglich eine Verordnung zur Anwendung dieser Höchstwerte.

(2) Die Geltungsdauer einer Verordnung im Sinne des Absatzes 1 ist so kurz wie möglich ..."

Der genannte Anhang zur Verordnung trägt die Überschrift „Höchstwerte für Nahrungsmittel und Futtermittel (Bq/kg bzw. Bq/l)".

6. Die bis jetzt beschriebenen Regelungen betreffen die *Einfuhr* von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Drittländern in die Gemeinschaft. Bei der Festlegung von Normen für die *Ausfuhr* von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus der Gemeinschaft in Drittländer gingen der Rat und die Kommission weniger energisch vor. Nichtsdestoweniger richtete die Kommission am 24. Juli 1986 an die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten ein Fernschreiben — dasselbe, um das es in der Rechtssache KYDEP geht —, das wie folgt lautete:

„Die Mitgliedstaaten werden darauf aufmerksam gemacht, daß die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften bezüglich des Ankaufs zur Intervention allgemein vorsehen, daß die angebotenen Erzeugnisse von gesunder und handelsüblicher Qualität sein müssen oder keine Stoffe enthalten dürfen, die der menschlichen Gesundheit schaden können. Überdies darf ein wegen seiner Merkmale nicht vermarktungsfähiges landwirtschaftliches Erzeugnis auch nicht Gegenstand eines Ankaufsvertrags sein.

Was andererseits die Erzeugnisse angeht, für welche eine Ausfuhrerstattung beantragt wird, so wird die Erstattung bekanntlich gemäß Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 2730/79 (ABl. L 317 vom 12.12.1979) für Erzeugnisse von gesunder und handelsüblicher Qualität gewährt, die wegen ihrer Eigenschaften oder wegen ihres Zustands nicht von der menschlichen Ernährung ausgeschlossen werden dürfen.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen und unter Berücksichtigung der Verordnung (EWG) Nr. 1707/86 des Rates (ABl. L 146 vom 31.5.1986) können Erzeugnisse, bei denen die in Artikel 3 der genannten Verordnung festgesetzten Höchstwerte der Radioaktivität überschritten sind, nicht als Erzeugnisse angesehen werden, welche die für den Interventionskauf oder für den Erhalt der Ausfuhrerstattung erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Die diesbezüglichen Kosten

werden deshalb vom EAGFL nicht übernommen." [15]

7. Der in dem Fernschreiben angewendete Grundsatz, daß bei Überschreitung der für die *Einfuhr* geltenden Höchstwerte von 370 bzw. 600 Bq/kg auch keine *Ausfuhr* erstattungen gewährt werden können, wird durch die Verordnung (EWG) Nr. 3494/88 bestätigt, die von der Kommission am 9. November 1988 [16] (d. h. nachdem die streitige Weizenausfuhr stattgefunden hatte) erlassen wurde. Durch Artikel 3 dieser Verordnung wurde dem oben (in Nr. 2) zitierten Artikel 13 der Verordnung Nr. 3665/87 folgender Unterabsatz hinzugefügt:

„Eine Erstattung wird nur für Erzeugnisse gewährt, bei denen die nach dem Gemeinschaftsrecht zulässigen Radioaktivitätshöchstwerte nicht überschritten sind. Die Höchstwerte, die auf die infolge des Unfalls im Kernkraftwerk Tschernobyl kontaminierten Erzeugnisse unabhängig von ihrem Ursprung anzuwenden sind, sind die in Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3955/87 des Rates ... festgesetzten Werte ..."

8. Zum Schluß muß ich noch eine Verordnung der Kommission nennen, die, auch wenn sie zu der Zeit, zu der die streitigen Ausfuhrtransaktionen stattfanden, noch nicht galt, dennoch einen wichtigen Platz in den Erklärungen der Beteiligten einnimmt. Die Verordnung (EWG) Nr. 2751/88 der Kommission vom 2. September 1988 [17] wurde auf der Grundlage von Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 [18] erlassen, wonach besondere Interventionsmaßnahmen getroffen werden können, wenn die Marktlage in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft dies verlangt. Durch eine solche Maßnahme ließ die Verordnung Nr. 2751/88 die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für 300 000 Tonnen aus Griechenland auszuführenden Hartweizen zu. Um für die Erstattung in Betracht zu kommen, mußte der Weizen zu 40 % aus der griechischen Ernte von 1986 stammen, d. h. der Ernte, die am schwersten unter dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl zu leiden hatte, und mindestens zu 30 % aus bestimmten Lagern in Griechenland entnommen werden.

Vorgeschichte der Rechtssache

9. Im April/Mai 1988 wurden auf Rechnung der ED 55 000 Tonnen Hartweizen auf ein Schiff mit dem Bestimmungsland Südkorea verladen. Die Ladung bestand aus 25 000 Tonnen Weizen aus Griechenland und zwei Partien von 24 500 Tonnen bzw. 5 000 Tonnen Weizen aus Frankreich. Der griechische

15 — Fernschreiben Nr. VS-S-1/1178/86 D1/GG/G8, unterzeichnet von Herrn Legras, dem Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft.

16 — Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3154/85 über Durchführungsvorschriften für die Währungsausgleichsbeträge sowie der Verordnung (EWG) Nr. 548/86 über Durchführungsvorschriften für die Beitrittsausgleichsbeträge und der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. 1988, L 306, S. 24).

17 — Verordnung über eine besondere Interventionsmaßnahme für Hartweizen in Griechenland (ABl. L 245, S. 13).

18 — Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1), nach Beginn des Wirtschaftsjahres 1993/94 aufgehoben und ersetzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 1766/92 des Rates vom 30. Juni 1992 (ABl. L 181, S. 21).

Weizen wies nach der Untersuchung durch einen Agrarsachverständigen (die auf der Rückseite von zweien der Anmeldeformulare vermerkt ist) und durch ein wissenschaftliches Institut eine radioaktive Belastung in Höhe von 1 078 Bq/kg auf.

Die ED war sich dessen bewußt, daß der griechische Weizen zu stark radioaktiv belastet war, um die Normen zu erfüllen, die die Kommission im Fernschreiben vom 24. Juli 1986 festgelegt hatte, und ließ aus Frankreich Weizen kommen, der nicht oder kaum radioaktiv belastet war. Der französische Weizen wurde in getrennten Silos gelagert; die Partien griechischer und französischer Weizen wurden auch getrennt (wohl aber abwechselnd) eingeladen. Insgesamt wurden vier verschiedene Anmeldedokumente für den Zoll abgefaßt und vier getrennte Ladegenehmigungen erteilt [19].

10. Auf dem Schiff wurden die Partien griechischer und französischer Weizen anschließend vermischt. Es scheint festzustehen, daß die durchschnittliche radioaktive Belastung der beförderten Gesamtmenge Weizen 470 Bq/kg betrug und damit unter dem Höchstwert von 600 Bq/kg blieb, die der Rat in der Verordnung Nr. 1707/86 für die *Einfuhr* von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Drittländern in die Gemeinschaft festgelegt hatte. Dies ergibt sich aus Untersuchungen von Proben, die die englische Kontrollfirma Caleb Brett auf Aufforderung durch die ED in allen Laderäumen des Schiffes genommen hatte, durch die Landwirtschaftskammer Weser-Ems. Die griechischen Behörden beanstandeten die Untersuchungen der englischen Firma nicht, wiesen aber darauf hin, daß sie bei den Kontrollen nicht anwesend gewesen seien und daher nicht überprüfen können, welches Getreide untersucht worden sei und wie die Kontrollen durchgeführt worden seien.

11. Nach einer Stellungnahme des griechischen Außenministeriums vom 6. Februar 1989, das sich in diesem Sinne aussprach, lehnten die zuständigen griechischen Stellen es ab, der ED Ausfuhrerstattungen für die 25 000 Tonnen griechischen Weizen zu gewähren, deren radioaktive Belastung bei der Verladung auf das Schiff die Norm von 600 Bq/kg überschritt. Sie vertraten nämlich die Auffassung, daß die Norm von 600 Bq/kg, die bei *Einfuhr* aus Drittländern galt, bei der *Ausfuhr* aus der Gemeinschaft in Drittländer entsprechend anzuwenden sei, und sehen diese Auffassung im oben genannten Fernschreiben der Kommission vom 24. Juli 1986 bestätigt. Da die ED nicht eine, sondern vier getrennte Zollanmeldungen eingereicht habe, müßten die griechischen und die französischen Partien Weizen getrennt untersucht werden — so meint die griechische Behörde: Der französische Weizen habe den festgelegten Normen entsprochen; für ihn könnten daher Ausfuhrerstattungen gewährt werden. Der griechische Weizen habe diesen Normen nicht entsprochen und komme daher für Erstattungen nicht in Betracht.

19 — Nach dem Vorlagebeschluß wurden 14 000 Tonnen griechischer Weizen zwischen dem 12. und 18. April 1988 geladen (Anmeldedokument 502/88); 7 000 Tonnen französischer Weizen zwischen dem 18. und 20. April (Anmeldedokument 530/88), eine Mischung aus 11 000 Tonnen griechischem und 17 500 Tonnen französischem Weizen zwischen dem 20. April und dem 5. Mai 1988 (Anmeldedokument 536/88) und zum Schluß noch 5 500 Tonnen französischer Weizen (Anmeldedokument 643/88). Die erforderlichen Ladegenehmigungen waren auf den 18. April, den 20. April, den 6. Mai und den 9. Mai 1988 datiert.

12. Auf Bitte der ED schaltete sich die Kommission ein. In einem von Brüssel aus am 19. April 1989 abgesandten Fernschreiben garantierte die Kommission den griechischen Behörden, daß der EAGFL die mit der vollständigen Gewährung von Ausfuhrerstattungen sowohl für den griechischen als auch den französischen Weizen verbundenen Kosten durchaus auf eigene Rechnung übernehmen werde, jedoch unter der Voraussetzung, daß die griechischen Behörden dazu bereit seien, die vier von der ED eingereichten Zollanmeldungen gemäß der Richtlinie 81/177/EWG des Rates vom 24. Februar 1981 [20] anzupassen. Die griechischen Stellen gingen auf diesen Vorschlag der Kommission jedoch nicht ein. Sie ließen die Kommission wissen, daß weder die Richtlinie 81/177 noch das griechische Gesetz zur Umsetzung dieser Richtlinie die Ersetzung der vier ursprünglichen Zollanmeldungen durch ein einziges Dokument zulasse. Die Kommission antwortete in einem Schreiben vom 22. Oktober 1990, daß ihr eine solche Ersetzung bei näherer Betrachtung nicht notwendig erscheine, um zur Zahlung von Ausfuhrerstattungen gelangen zu können.

13. Nachdem die ED alle Rechtsbehelfe innerhalb der Verwaltung ausgeschöpft hatte, rief sie das erstinstanzliche Verwaltungsgericht Athen an. Dieses Gericht gab der Klage der ED statt und verurteilte den griechischen Staat zur Zahlung der von der ED beantragten Ausfuhrerstattungen und zur Freigabe der Kautionen, die die Gesellschaft für streitige Weizenausfuhr gestellt hatte. Der griechische Staat hat gegen dieses Urteil beim Berufungsgericht in Verwaltungssachen in Athen Berufung eingelegt; dieses hat dem Gerichtshof vier Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

20 — Richtlinie zur Harmonisierung der Verfahren für die Ausfuhr von Gemeinschaftswaren (ABl. L 83, S. 40).

Die erste Vorabentscheidungsfrage. Ist das Fernschreiben vom 24. Juli 1986 rechtswirksam und verbindlich?

14. Diese Frage lautet wie folgt:

Ist das Fernschreiben der Kommission vom 24. Juli 1986, durch das auch für die Ausfuhren von Erzeugnissen in Drittländer die maximalen Grenzwerte der Radioaktivität festgelegt werden, die für Einfuhren der gleichen Erzeugnisse in die Gemeinschaft durch die Verordnung (EWG) Nr. 1707/86 bestimmt werden, rechtswirksam und für die Mitgliedstaaten verbindlich?

Bei der Formulierung einer Antwort auf diese Frage werde ich zwischen der Verbindlichkeit des Fernschreibens vom 24. Juli 1986 einerseits und seiner Rechtswirksamkeit andererseits unterscheiden.

15. Alle am Rechtsstreit Beteiligten (der griechische Staat, die ED und die Kommission) sind sich darüber einig, daß das Fernschreiben *keine Verbindlichkeit* besitzt. In ihren schriftlichen Erklärungen betonen sie den „informellen", „Auslegungs"- oder „ Erläuterungs" charakter des Fernschreibens, um dann festzustellen, daß es keine Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten (und a fortiori für Privatpersonen wie die ED oder deren südkoreanischen Vertragspartner) begründen könne. Das vorlegende Gericht, nach dessen Ausführungen das Fernschrei-

ben „als Erklärung der Kommission zur Auslegung der Vorschriften der Verordnung Nr. 2730/79 und speziell des Artikels 15 dieser Verordnung ... angesehen werden [muß]", neigt derselben Auffassung zu.

Ich stimme dem zu. Bereits in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache KYDEP habe ich mich der Auffassung der Kommission angeschlossen, daß das Fernschreiben rechtlich „als ein Erläuterungs- oder Auslegungsvermerk" anzusehen ist, „den die Kommission im Rahmen der gegenseitigen administrativen Zusammenarbeit an die Mitgliedstaaten gerichtet hat und in dem sie die Mitgliedstaaten auf die Vorschriften über die Finanzierung von Agrarausgaben durch den EAGFL hinweist". Ein solcher Vermerk, der — wie die griechische Regierung zu Recht anmerkt — nicht die Form einer verbindlichen Handlung im Sinne von Artikel 189 EG-Vertrag hat, ist nicht geeignet, Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu begründen.

Dies geht im übrigen aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes seit seinem Urteil vom 27. März 1980 in der Rechtssache Sucrimex hervor [21]. Dieses Urteil betraf eine Klage auf Nichtigerklärung eines (auch damals vom Leiter der Generaldirektion Landwirtschaft unterzeichneten) Fernschreibens, das die Kommission am 3. Juli 1979 an eine für die Zahlung von Ausfuhrerstattungen zuständige französische Stelle gerichtet hatte. Der Gerichtshof hat die Klage u. a. aufgrund folgender Erwägungen für unzulässig erklärt:

„Es steht fest, daß die Durchführung der Gemeinschaftsbestimmungen auf dem Gebiet der Ausfuhrerstattungen unter die Zuständigkeit der hierfür bestellten innerstaatlichen Stellen fällt und daß die Kommission nicht befugt ist, Entscheidungen über ihre Auslegung zu treffen, sondern nur die Möglichkeit hat, ihre Meinung zu äußern, *die die innerstaatlichen Stellen nicht bindet*". [22]

16. Über die *Rechtswirksamkeit* des Fernschreibens besteht dagegen keine Einigkeit. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß es gültig sei, die ED macht das Gegenteil geltend und die griechische Regierung äußert sich zu dieser Frage nicht.

Die ED führt zwei Argumente *gegen* die Rechtswirksamkeit an. Zunächst stützt sie sich auf den Anhang zur Verordnung Nr. 3954/87 (oben, Nr. 5), in dem unter der Überschrift „Höchstwerte für Nahrungsmittel und Futtermittel" ein Strahlenbelastungs-

21 — Rechtssache 133/79, Slg. 1980, 1299.

22 — Hervorhebung durch mich. Bestätigt durch die Urteile vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 217/81 (Interagra, Slg. 1982, 2233, Randnr. 8) und vom 18. Oktober 1984 in der Rechtssache 109/83 (Eurico, Slg. 1984, 3581, Randnr. 20). Siehe auch die Beschlüsse vom 17. Mai 1989 in der Rechtssache 151/88 (Italien/Kommission, Slg. 1989, 1255, Randnr. 22), vom 13. Juni 1991 in der Rechtssache C-50/90 (Sunzest, Slg. 1991, I-2917, Randnr. 13), und vom 8. März 1991 in den Sachen C-66/91 und C-66/91 R (Emerald Meats, Slg. 1991, I-1143, Randnr. 30).

wert von 1 250 Bq/kg angegeben sei [23]. Wenn derartige Strahlenbelastungswerte innerhalb der EG als zulässig angesehen würden, sei es unbillig, daß die Kommission in ihrem Fernschreiben vom 24. Juli 1986 verlange, daß bei der Ausfuhr von Erzeugnissen aus der Gemeinschaft in Drittländer ein Höchstwert von 600 Bq/kg zu beachten sei. Die ED vertritt dann die Auffassung, daß die Kommission durch die Versendung des Fernschreibens vom 24. Juli 1986 ihre Befugnisse überschritten habe, da Höchstgrenzen bei der Ausfuhr von Erzeugnissen nur durch eine ausdrückliche Entscheidung des *Rates* hätten festgelegt werden können.

17. In meinen Schlußanträgen in der Rechtssache KYDEP habe ich die Auffassung vertreten, daß die Versendung eines Fernschreibens in keiner Hinsicht eine rechtswidrige Handlung darstellt und daß ganz im Gegenteil folgendes gilt:

„Es ist völlig normal, daß die Kommission in Wahrnehmung ihrer Aufgabe als Wahrerin des Gemeinschaftsrechts und als Verwalterin des EAGFL die Mitgliedstaaten auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften hinweist, die von diesen anzuwenden sind. Ebenso ist es normal, daß die Kommission dabei im Rahmen der administrativen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ihre Auslegung in bezug auf die Anwendung der Vorschriften über die Finanzierung durch den EAGFL angibt; die Kommission ist nämlich verpflichtet, diese Vorschriften später im Rahmen des jährlichen Rechnungsabschlusses der EAGFL anzuwenden [24].

Das beanstandete Fernschreiben ... enthält meines Erachtens im übrigen eine vertretbare Auslegung der darin zitierten oder angesprochenen Bestimmungen." [25]

18. Die oben angeführten Argumente der ED können mich nicht vom Gegenteil überzeugen. Was das erste Argument der ED angeht, genügt der Hinweis darauf, daß die Verordnung Nr. 3954/87 erst am 22. Dezember 1987, d. h. fast eineinhalb Jahre nach der Versendung des Fernschreibens, erlassen wurde. Aus der Verordnung kann die ED damit unmöglich ein Argument herleiten, das belegen würde, daß am 24. Juli 1986 eine Ungleichbehandlung zwischen den innerhalb der Gemeinschaft zu verbrauchenden Erzeugnissen einerseits und den nach Drittländern auszuführenden Erzeugnissen andererseits bestanden hätte. Auch abgesehen davon kann der in dem Fernschreiben angegebene Strahlenbelastungswert von 600 Bq/kg nicht mit dem Wert von 1 250 Bq/kg verglichen werden, der im Anhang zur Verordnung Nr. 3954/87 genannt ist. Die zwei Normen sind ganz unterschiedlicher Natur. Anhand der Norm von 600 Bq/kg wurde in einer *konkreten Sachlage*, nämlich der Lage nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl, bestimmt, welche landwirtschaftlichen Erzeugnisse auf den Markt gebracht und einen Anspruch auf Erstattun-

23 — Siehe die Rubrik „Andere Nahrungsmittel außer Nahrungsmittel von geringer Bedeutung" unter dem Posten „Alle übrigen Nuklide mit einer Halbwertzeit von mehr als 10 Tagen, insbesondere Cs-134, Cs-137". Bei anderen Posten derselben Rubrik sind Höchstwerte zwischen 80 und 2 000 Bq/kg angegeben.

24 — Siehe Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. 1970, L 94, S. 13).

25 — Siehe Nr. 20 der Schlußanträge.

gen auslösen konnten. Der Höchstwert von 1 250 Bq/kg hat dagegen die Funktion einer Alarmglocke in *eventuellen zukünftigen Notlagen*: Wenn irgendwo in der Welt (und damit nicht notwendigerweise innerhalb der Gemeinschaft) dieser Höchstwert überschritten wird oder die Gefahr besteht, daß er überschritten wird, werden die Kommission und der Rat, „wenn die Umstände es erfordern", nach dem in der Verordnung Nr. 3954/87 festgelegten Verfahren neue Höchstwerte für das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen festlegen (oben, Nr. 5) [26].

19. Was das zweite Argument der ED betrifft, daß nämlich die Kommission nicht dazu befugt gewesen sei, das Fernschreiben vom 24. Juli 1986 zu versenden [27], möchte ich folgendes bemerken. Bejaht man zusammen mit den Verfahrensbeteiligten (einschließlich der ED), daß das beanstandete Fernschreiben für die Mitgliedstaaten keine Verpflichtung begründet, sondern nur eine nichtverbindliche Auslegung von unstreitig gültigen Rechtsvorschriften bietet, gibt es meines Erachtens keine Gründe dafür, die Kommission als unzuständig anzusehen. Wie bereits ausgeführt, ist es vielmehr durchaus Sache der Kommission, im Rahmen der administrativen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ihre Auslegung in bezug auf die Anwendung der Vorschriften über die Finanzierung durch den EAGFL anzugeben. Ob die von der Kommission vorgenommene (und von der griechischen Regierung angewendete) Auslegung gerechtfertigt ist, kommt im folgenden zur Sprache.

20. In bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage komme ich daher zu dem Ergebnis, daß das Fernschreiben der Kommission vom 24. Juli 1986 über Höchstwerte für die radioaktive Belastung bei der Ausfuhr von Erzeugnissen nach Drittländern eine für die Mitgliedstaaten nicht verbindliche Auslegungshandlung der Kommission darstellt, zu der die Kommission befugt war.

Die zweite Vorabentscheidungsfrage. Durften die Mitgliedstaaten die bei der Einfuhr geltenden Normen bei der Ausfuhr entsprechend anwenden?

21. Aus der vorgeschlagenen Antwort auf die erste Vorabentscheidungsfrage geht somit hervor, daß die Mitgliedstaaten an das Fernschreiben der Kommission vom 24. Juli 1986 nicht gebunden waren und daß sie deshalb nicht *verpflichtet* waren, die bei der Einfuhr geltenden Höchstwerte für radioaktive Belastungen automatisch auch bei der Ausfuhr für anwendbar zu erklären. Die zweite Vorabentscheidungsfrage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die Mitgliedstaaten, die bei der Einfuhr geltenden Regelung den-

26 — Nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 3954/87 können die in den Anhang aufgenommenen Höchstwerte, wozu auch der von 1 250 Bq/kg gehört, jederzeit auf Antrag eines Mitgliedstaats oder der Kommission überprüft oder ergänzt werden.

27 — Die ED macht gleichzeitig geltend, die Kommission sei nicht dazu befugt gewesen, die Verordnung Nr. 3494/88 zu erlassen. Da die Vorabentscheidungsfragen sich nicht auf diese Verordnung beziehen, die im übrigen im Zeitpunkt der streitigen Ausfuhrtransaktionen nicht galt, gehe ich auf dieses Vorbringen nicht näher ein.

noch entsprechend auf Ausfuhrtransaktionen anwenden *dürften*. Das Gericht fragt im einzelnen:

Ist die Kommission oder aber sind die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten dazu befugt, mangels einer ausdrücklichen Bestimmung Artikel 15 der seinerzeit geltenden Verordnung (EWG) Nr. 2730/79 (jetzt Artikel 13 der Verordnung Nr. 3665/87) auszulegen und für Ausfuhren entsprechende Regelungen zu erlassen, wie sie für Einfuhren in bezug darauf gelten, was unter einem Erzeugnis gesunder und handelsüblicher Qualität zu verstehen ist, oder ist vielmehr, was die Frage der Erstattungen angeht, damit von der nationalen Stelle entschieden werden kann, daß der Ausführer gemäß Artikel 13 der Verordnung Nr. 3665/87 keinen Anspruch auf eine Gemeinschaftsbeihilfe hat, eine gemeinschaftsrechtliche Regelung verbindlichen Charakters erforderlich, die genau die Fälle regelt, in denen die Gewährung von Erstattungen ausgeschlossen ist, und war *insbesondere* für den Ausschluß von Erstattungen bei der Ausfuhr von Erzeugnissen, die mit einer höheren als der für Einfuhren entsprechender Erzeugnisse festgelegten Radioaktivität belastet sind, der Erlaß der Verordnung Nr. 3494/88 erforderlich? (Hervorhebung durch mich).

22. Da die Gemeinschaft noch nie mit einem Unfall in einem Kernkraftwerk wie dem von Tschernobyl konfrontiert war, ist es begreiflich, daß zur Zeit dieses Unfalls innerhalb der Gemeinschaft keine harmonisierten Höchstgrenzen für radioaktive Kontaminierung galten und daß es auch kein Verfahren zur Festlegung solcher Normen gab. Aus denselben Gründen ist es verständlich, daß die dadurch entstandene Regelungslücke nur nach und nach mit gemeinschaftsrechtlichen Normen ausgefüllt werden konnte und daß diese in Anbetracht der vorrangigen Verantwortlichkeit der Gemeinschaft für das eigene Hoheitsgebiet zunächst die Einfuhr in die Gemeinschaft und erst danach die Ausfuhr aus der Gemeinschaft in Drittländer betrafen.

Dies bedeutet, daß es bis zum Erlaß von verbindlichen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften auch für die Ausfuhr Sache der Mitgliedstaaten war — wie die Kommission und die griechische Regierung zu Recht vortragen —, selbst Höchstgrenzen für die Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen in Drittländer festzulegen [28]. Fehlen einschlägige verbindliche gemeinschaftsrechtliche Normen, so ist es nämlich Sache der Mitgliedstaaten und — nach der oben (Nr. 15) zitierten ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes — nicht der Kommission, verbindlich anzugeben, was unter „Erzeugnissen von gesunder und handelsüblicher Qualität" im Sinne der in der Vorabentscheidungsfrage genannten Artikel 15 der Verordnung Nr. 2730/79 und 13 der Verordnung Nr. 3665/87 zu verstehen ist.

23. Im übrigen erscheint mir die Auslegung der griechischen Stellen, wonach die Höchstwerte, die bereits bei der Einfuhr in die

28 — Siehe bereits Nr. 17 meiner Schlußanträge in der Rechtssache KYDEP.

Gemeinschaft galten, entsprechend auf die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen in Drittländer angewandt wurden, auch inhaltlich mehr als sachgerecht. Zu dem Zeitpunkt, in dem diese Stellen eine Entscheidung treffen mußten, lag die Gleichbehandlung von ausgeführten Erzeugnissen und von auf dem eigenen Markt verbrauchten Erzeugnissen (seien sie eingeführt oder nicht) auf der Hand, da dieser Grundsatz bereits in Punkt 2 der Empfehlung 86/156 vom 6. Mai 1986 (siehe oben, Nr. 3) und in dem oben erörterten Fernschreiben der Kommission vom 24. Juli 1986 enthalten war (d. h. in der von der Kommission vorgenommenen Auslegung der betreffenden Bestimmungen). Später, nach den streitigen Ausfuhrtransaktionen, wurde dieser Grundsatz übrigens in der Verordnung Nr. 3494/88 vom 9. November 1988 bestätigt (siehe oben, Nr. 7).

Ist diese Auslegung im übrigen nicht auch vernünftig? Ich sehe nämlich nicht, wie ein Mitgliedstaat es verantworten könnte, daß landwirtschaftliche Erzeugnisse, die als nicht zum Verbrauch auf dem eigenen Markt geeignet befunden worden sind, dennoch zur Ausfuhr (und damit zum Verbrauch auf einem anderen Markt) freigegeben werden.

24. Bei der Beantwortung der zweiten Vorabentscheidungsfrage komme ich daher zum Ergebnis, daß die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten zur Zeit der streitigen Ausfuhrtransaktionen dazu befugt waren, mangels einschlägiger verbindlicher gemeinschaftsrechtlicher Normen die in den Artikeln 15 der Verordnung Nr. 2730/79 und 13 der Verordnung Nr. 3665/87 enthaltene Regelung für die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Drittländern auf die Ausfuhr von gleichartigen Erzeugnissen in Drittländer entsprechend anzuwenden.

Die vierte Vorabentscheidungsfrage. Konnten die ursprünglichen Anmeldungen nachträglich geändert werden?

25. Aus Gründen der Logik werde ich die vierte Vorabentscheidungsfrage vor der dritten behandeln. Stellt man die vierte Frage des vorlegenden Gerichts in den Rahmen der gesamten Fragestellung, so geht sie dahin, ob eine staatliche Stelle wie die griechische sich auf Artikel 7 der Richtlinie 81/177 berufen kann, um unter Umständen, wie sie hier vorliegen, die Ersetzung der vier ursprünglichen Zollanmeldungen durch ein einziges Dokument abzulehnen.

Ergibt sich, daß diese ablehnende Entscheidung nicht gerechtfertigt ist, so sind der ED nachträglich Ausfuhrerstattungen zu gewähren. Ist die Ablehnung aber gerechtfertigt, so bedeutet dies jedoch nicht notwendigerweise, daß die ED keinen Anspruch auf Erstattungen geltend machen kann: Die Gewährung von Erstattungen könnte nämlich *auch ohne Änderung der Zollanmeldungen* aufgrund anderer Faktoren zu vertreten sein. Darum

geht es in der dritten Frage, deren Erheblichkeit deshalb von der Antwort auf die vierte Frage abhängt und die ich daher nach der vierten behandeln werde.

26. Die vierte Vorabentscheidungsfrage lautet wie folgt:

Bezieht sich Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 ausschließlich auf die Berechnung der Ausfuhrerstattungen und betrifft er Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 nicht, der sich auf den Ausschluß der Gewährung der oben genannten Gemeinschaftsbeihilfe bezieht, wenn die ausgeführten Erzeugnisse nicht von gesunder Qualität sind, so daß eine Änderung der entsprechenden Anmeldungen nicht erforderlich ist?

Der darin genannte Artikel 3 steht im Abschnitt „Allgemeine Vorschriften" der Verordnung Nr. 3665/87 und bestimmt unter anderem:

„(1) Als Tag der Ausfuhr gilt der Zeitpunkt, an dem die Zollbehörden die Ausfuhranmeldung, aus der hervorgeht, daß eine Erstattung beantragt wird, annehmen.

(2) Der Tag der Annahme der Ausfuhranmeldung ist maßgebend für

a) den anzuwendenden Erstattungssatz ...

b) die gegebenenfalls vorzunehmenden Berichtigungen des Erstattungssatzes ...

(3) Der Annahme der Ausfuhranmeldung ist jede andere Handlung gleichgestellt, die die gleiche Rechtswirkung wie diese Annahme hat.

(4) *Der Tag der Ausfuhr ist maßgebend für die Feststellung von Menge*, Art und Eigenschaften des ausgeführten Erzeugnisses.

(5) Das bei der Ausfuhr für die Inanspruchnahme einer Ausfuhrerstattung verwendete Dokument muß alle für die Berechnung des Ausfuhrerstattungsbetrags erforderlichen Angaben enthalten und insbesondere:

...

Handelt es sich bei dem in diesem Absatz bezeichneten Dokument um die Ausfuhranmeldung, so muß diese ebenfalls alle Angaben und den Vermerk ‚Erstattungscode' enthalten.

(6) Im Zeitpunkt dieser Annahme oder der Vornahme dieser Handlung werden die Erzeugnisse bis zum Verlassen des Zollgebiets der Gemeinschaft unter Zollkontrolle gestellt." (Hervorhebung durch mich)

27. So wie sie formuliert ist, kann die vierte Vorabentscheidungsfrage meines Erachtens nur verneint werden. Artikel 3, der in der Verordnung Nr. 3665/87 als „allgemeine Vorschrift" bezeichnet wird, bezieht sich nicht nur auf die Berechnung von Ausfuhrerstattungen (dies ist Gegenstand des zitierten Absatzes 2 dieses Artikels), sondern auch auf „die Feststellung von Menge, Art und Eigenschaften des ausgeführten Erzeugnisses" (darum geht es in Absatz 4). Dies regelt aber gerade Artikel 13 der Verordnung Nr. 3665/87, der die „Art und Eigenschaften des ausgeführten Erzeugnisses" betrifft: Im Zusammenhang mit Artikel 3 Absätze 1 und 4 derselben Verordnung gelesen, verbietet er die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für Erzeugnisse, die am Tag der Ausfuhr nicht von gesunder und handelsüblicher Qualität sind.

Bei der Beantwortung der vierten Vorabentscheidungsfrage, so wie sie vom vorlegenden Gericht formuliert ist, kann ich daher nur zu dem Ergebnis gelangen, daß Artikel 3 der Verordnung Nr. 3665/87 sich auch auf Artikel 13 dieser Verordnung bezieht, so daß man nicht die Auffassung vertreten kann, daß Artikel 3 Absatz 4 für die Beurteilung der gesunden und handelsüblichen Qualität der betroffenen Erzeugnisse, von der Artikel 13 die Gewährung von Erstattungen abhängig macht, unerheblich ist.

28. Meines Erachtens muß die vierte Vorabentscheidungsfrage und die Antwort darauf jedoch in einen weiteren Rahmen gestellt werden. Aus den Gründen des Vorlagebeschlusses geht nämlich hervor, daß die Frage mit der Weigerung der zuständigen griechischen Stellen zusammenhängt, die vier ursprünglichen von der ED eingereichten Zollanmeldungen — wie die Kommission vorgeschlagen hatte — zu ändern und durch eine Anmeldung zu ersetzen, damit sie nachträglich noch für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen berücksichtigt werden können (siehe oben, Nr. 11). Die Frage ist, ob eine solche Änderung durch Artikel 7 in der Richtlinie 81/177, die die Änderung von Zollanmeldungen bei der Ausfuhr von strengen Voraussetzungen abhängig macht, tatsächlich unmöglich gemacht wird, wie die griechische Regierung geltend macht.

Da diese Frage eindeutig ebenfalls der vierten Vorabentscheidungsfrage zugrunde gelegen hat — und da alle Beteiligten zu ihr in ihren schriftlichen Anmerkungen Stellung genommen haben (siehe unten, Nr. 30) — werde ich näher auf sie eingehen.

29. Artikel 7 der Richtlinie 81/177 lautet wie folgt:

„(1) Dem Anmelder wird unter den nachstehenden Voraussetzungen auf Antrag gestattet, die ... Anmeldungen ... zu berichtigen:

a) Die Berichtigung ist zu beantragen, bevor die Waren die Zollstelle oder den zu

diesem Zweck bezeichneten Ort verlassen haben, es sei denn, dieser Antrag bezieht sich auf Angaben, deren Richtigkeit die Zollstelle feststellen kann.

b) Die Berichtigung kann nicht mehr zugelassen werden, wenn sie beantragt wird, nachdem die Zollstelle dem Anmelder mitgeteilt hat, daß sie die Waren beschauen will, oder nachdem sie selbst festgestellt hat, daß die betreffenden Angaben unrichtig sind.

c) Die Berichtigung darf nicht dazu führen, daß die Anmeldung für andere Waren gilt als die, für die sie ursprünglich bestimmt war.

(2) Die Zollstelle kann zulassen oder verlangen, daß Berichtigungen nach Absatz 1 durch die Abgabe einer neuen Anmeldung als Ersatz für die ursprüngliche Anmeldung vorgenommen werden. In diesem Fall gilt als Zeitpunkt für die Festsetzung der Ausfuhrabgaben auf die betreffenden Waren sowie für die Anwendung der übrigen Bestimmungen, die für die Ausfuhr gelten, der Zeitpunkt der Annahme der ursprünglichen Anmeldung."

30. Die Auffassung der *griechischen Regierung* in bezug auf die Anwendung dieser Vorschrift in der vorliegenden Rechtssache ist hinreichend bekannt: Nach ihrer Meinung wird die von der Kommission vorgeschlagene Berichtigung der Zollanmeldungen dadurch verboten, insbesondere weil die ED diese Berichtigung nicht beantragt hat, „bevor die Waren die Zollstelle oder den zu diesem Zweck bezeichneten Ort verlassen haben" (entsprechend Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a).

Nach Auffassung der *ED* läßt Artikel 7 der Richtlinie 81/177 eine Berichtigung der Anmeldung wohl zu, da diese nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a zulässig sei, solange sie sich nicht auf Veränderungen der Waren selbst beziehe. Auch auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b könnten sich die griechischen Behörden im vorliegenden Fall für eine Ablehnung einer Berichtigung der Anmeldung nicht berufen. Dies hätten sie nur dann gekonnt, wenn sie die Richtigkeit der von der ED in der Anmeldung gemachten Angaben bestritten hätten.

Die *Kommission* ist der Auffassung, die Voraussetzungen für die Berichtigung einer Anmeldung seien eng auszulegen, um Mißbräuche zu verhindern. Dennoch sei in Anbetracht der Besonderheiten des vorliegenden Falles nach einer pragmatischen Lösung zu suchen, um die Zahlung von Erstattungen möglich zu machen. Gegebenenfalls hätte die griechische Regierung die vier getrennten Zollanmeldungen auch ohne sachliche Berichtigung als eine einzige Anmeldung ansehen müssen.

31. Ich stimme dem zu, daß die in Artikel 7 Absatz 1 für die Berichtigung von Zollanmeldungen aufgestellten Voraussetzungen eng auszulegen sind, um Betrügereien soweit wie möglich zu verhindern.

Im vorliegenden Fall steht nun fest, daß die ED die Berichtigung der Anmeldungen *nicht* beantragt hat, „bevor die Waren die Zollstelle oder den zu diesem Zweck bezeichneten Ort verlassen haben". Die Voraussetzungen des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 81/177 können daher nur dann erfüllt sein, wenn der Antrag auf Berichtigung der Anmeldung „sich auf Angaben [bezieht], deren Richtigkeit die Zollstelle feststellen kann".

32. Die Kommission scheint der Auffassung zu sein, daß dies der Fall ist. In der mündlichen Verhandlung hat ihr Vertreter nämlich die Auffassung vertreten, bei der Vermischung von radioaktiv kontaminiertem griechischem Weizen mit nicht oder weniger kontaminiertem Weizen lasse sich die Radioaktivität des sich ergebenden Gemischs rein „mathematisch" berechnen. In der Praxis sei die Radioaktivität eines solchen Gemischs nämlich der Durchschnitt der Radioaktivität der jeweils vermischten Partien Weizen, und zwar ohne daß geprüft werde, auf welche Weise oder in welchem Ausmaß eine Vermischung erfolgt sei.

Auf die vorliegende Rechtssache angewendet, würde dies zunächst bedeuten, daß die griechischen Zollbehörden, die die Radioaktivität der verschiedenen Partien griechischen und französischen Weizens kontrolliert haben, die Radioaktivität des Gemischs aus diesen Partien mathematisch hätten berechnen können und damit, auch ohne daß dieses Gemisch noch vorhanden gewesen wäre, die Richtigkeit der zur Begründung des Antrags auf Berichtigung der Anmeldung angegebenen Daten hätten kontrollieren können. Die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 81/177 genannte Voraussetzung wäre daher noch erfüllt.

Im übrigen — so führt die Kommission weiter aus — stehe eine solche „mathematische" Berechnung im Einklang mit der Verordnung Nr. 2751/88 — die eine Verallgemeinerung der Regelung enthalte, wonach kontaminierter griechischer Weizen vermischt mit nicht kontaminiertem Weizen in Drittländer ausgeführt werden könne (siehe oben, Nr. 8) —, so daß die ED nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung am 4. September 1988 problemlos die Erstattungen habe beanspruchen können, die ihr jetzt verweigert würden, da der Sachverhalt sich vor diesem Datum abgespielt habe.

33. Ich finde keine Stütze für die Auffassung, die die Kommission in der mündlichen Verhandlung vertreten hat. Im Gegenteil scheint mir Artikel 6 Absatz 3 der (im maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht anwendbaren) Verordnung Nr. 2751/88, auf den sie sich beruft, eine rein mathematische Kontrolle der Vermischung von radioaktiv kontaminiertem mit nicht kontaminiertem Weizen eher auszuschließen. In seinem ersten und seinem zweiten Unterabsatz bestimmt Absatz 3:

„Die zugeschlagene Erstattung darf nur gewährt werden, ... wenn die Qualität des

auszuführenden Hartweizens zumindest der interventionsfähigen Qualität gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1569/77 entspricht. Dabei wird jedoch der Höchstanteil an Bruchkorn auf 8 %, an Schwarzbesatz auf 5 % und wird das Mindesteigengewicht auf 75 kg/hl festgesetzt.

Zu diesem Zweck läßt die zuständige Stelle die verladene Ware analysieren und hält der Kommission von jeder Partie eine zusätzliche Probe, die in Anwesenheit des Zuschlagsempfängers oder seines Vertreters zu entnehmen und zu versiegeln ist, zur Verfügung."

Aus dieser Vorschrift geht klar hervor, daß ein aktives Tätigwerden der zuständigen nationalen Stellen bei der Untersuchung der verladenen Waren vorgeschrieben ist: *Sie* lassen eine Analyse durchführen, die in Anwesenheit des Zuschlagsempfängers oder seines Vertreters vorgenommen wird, um zu prüfen, ob die für die Intervention erforderlichen Qualitätsnormen — und damit auch die Normen über die radioaktive Kontaminierung [29] — eingehalten worden sind; sie halten auch eine zusätzliche Probe zur Verfügung der Kommission bereit. Aus dem Erfordernis einer Analyse der Waren geht auch hervor, daß für eine rein „mathematische" Berechnung der Radioaktivität eines Getreidegemischs kein Raum ist. Dies scheint mir übrigens nicht mehr als normal zu sein: Würde die Gemeinschaft eine Vermischung von verschiedenen Weizenpartien mathematisch für die Intervention oder Erstattungen berücksichtigen, ohne daß nachgeprüft würde, ob eine Vermischung tatsächlich stattgefunden hat, so könnte nicht mit ausreichender Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß die verschiedenen Partien in ihrer Gesamtheit auch so sehr vermischt sind, daß sie unterhalb der zulässigen Radioaktivitätshöchstwerte bleiben.

34. Der nach dem maßgeblichen Zeitpunkt in Kraft getretenen Verordnung Nr. 2751/88 läßt sich daher kein Argument dafür entnehmen, daß die mathematische Berechnung des Kontaminierungsgrades der vermischten Partien Weizen zulässig wäre. Im Gegenteil scheint mir auch diese Verordnung für die Berechnung dieses Kontaminierungsgrades eine von den zuständigen nationalen Stellen in Auftrag gegebene Analyse vorzuschreiben. Dies scheint meines Erachtens auch die Bedeutung zu sein, die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der im maßgeblichen Zeitpunkt anwendbaren Richtlinie 81/177 der Formulierung „Angaben, deren Richtigkeit die Zollstelle feststellen kann" zu geben ist. Wenn der Kontaminierungsgrad der vermischten Weizenpartien nicht mathematisch berechnet werden kann, kann die Richtigkeit der Berechnung vom Zoll — wenn die Waren nicht mehr vorhanden sind — nur auf der Grundlage einer unter seiner Aufsicht von einem unabhängigen Untersuchungsinstitut durchgeführten Analyse festgestellt werden.

Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß unter Umständen, wie sie im vorliegenden Fall vorliegen, die Voraussetzungen des Artikels 7 Absatz 1 der Richtlinie 81/177 für die

29 — Normen über Radioaktivität sind ein integrierender Bestandteil der in der Verordnung Nr. 1569/77 festgelegten Qualitätskriterien für Getreide bei der Intervention: siehe Nr. 21 meiner Schlußanträge in der Rechtssache KYDEP.

nachträgliche Berichtigung von Zollanmeldungen nicht erfüllt waren.

Die dritte Vorabentscheidungsfrage. Ist die Zahlung von Erstattungen im vorliegenden Fall dennoch auch ohne Ersetzung der ursprünglichen Anmeldung vertretbar?

35. Die dritte Vorabentscheidungsfrage — der in Anbetracht meiner Antwort auf die vierte Frage besondere Bedeutung zukommt (siehe oben, Nr. 25) — geht dahin, ob bei der Entscheidung, ob unter Umständen wie den vorliegenden doch Ausfuhrerstattungen zu gewähren sind, neben den Zollanmeldungen noch andere Faktoren zu berücksichtigen sind. Die Frage lautet wie folgt:

Falls bejaht wird, daß die Gewährung von Erstattungen im Wege der Auslegung versagt werden kann, wenn Erzeugnisse gemäß den für die Einfuhr der gleichen Erzeugnisse in die Mitgliedstaaten festgelegten Voraussetzungen nicht gesund sind, stellt dann die Ausfuhranmeldung an dem Tag, an dem sie gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 von der Zollbehörde angenommen wird, die einzige und ausschließliche Angabe über die Merkmale der Ladung dar, und ist es daher nach diesem Zeitpunkt für die Zahlung von Gemeinschaftsbeihilfen unerheblich, daß die Ladung in den Laderäumen des Schiffes vermischt wird, damit das ausgeführte Erzeugnis, das nicht mehr getrennt werden kann, die maximalen Grenzwerte der Radioaktivität nicht überschreitet, oder zwingt dieser Umstand vielmehr dazu, die Ausfuhranmeldungen nach ihrer Annahme durch die Zollbehörde zu ändern?

36. Nachdem die griechischen Stellen ihr mitgeteilt hatten, daß sie es aufgrund von Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 81/177 für unmöglich hielten, die vier ursprünglichen Anmeldungen der ED durch ein einziges Dokument zu ersetzen, ließ die *Kommission* sie in einem Schreiben vom 22. Oktober 1990 (siehe oben, Nr. 12) wissen, daß eine solche Ersetzung ihr bei näherer Betrachtung nicht notwendig erscheine, um Ausfuhrerstattungen vornehmen zu können. Unter Berufung auf „die Besonderheiten der betroffenen Ausfuhrtransaktion" hat die Kommission diese Auffassung auch vor dem Gerichtshof vertreten.

Die *griechische Regierung* ist der Meinung, die Gewährung von Ausfuhrerstattungen sei ohne die Berichtigung der Zollanmeldungen unmöglich. Selbstverständlich teilt die *ED* diese Auffassung nicht. Das Unternehmen meint, daß es nach den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit auf jeden Fall Anspruch auf Erstattungen habe.

37. Die Grundsätze des Schutzes des berechtigten Vertrauens („Vertrauensgrundsatz")

und der Rechtssicherheit sind Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung [30]; ihre Mißachtung stellt eine Vertragsverletzung dar [31]. Dasselbe gilt für den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der u. a. verlangt, daß Unternehmen keine schwereren Belastungen auferlegt werden, als es erforderlich ist, um die Ziele — wie im vorliegenden Fall den Schutz der Volksgesundheit — zu erreichen, die die (gemeinschaftlichen oder nationalen) Behörden zu realisieren haben [32]. Diese Grundsätze können daher im Prinzip dazu führen, daß die ED auch dann Anspruch auf Ausfuhrerstattungen für das radioaktive griechische Getreide hat, wenn keine vorherige Berichtigung der ursprünglichen Zollanmeldungen stattgefunden hat.

38. Nach fester Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es Sache des nationalen Gerichts und nicht des Gerichtshofes, im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens des Artikels 177 EG-Vertrag das Gemeinschaftsrecht und die allgemeinen Grundsätze, die integrierender Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind, auf den konkreten Sachverhalt der ihm vorgelegten Sache anzuwenden [33]. Das nationale Gericht kann dabei zu der Feststellung gelangen, daß derselbe allgemeine Grundsatz sowohl in der Gemeinschaftsrechtsordnung als auch in seiner eigenen Rechtsordnung anerkannt wird, aber in diesen beiden Rechtsordnungen nicht im gleichen Maße Rechtsschutz auslöst. Dies wird durch das Urteil des Gerichtshofes vom 21. September 1983 in der Rechtssache Deutsche Milchkontor [34] veranschaulicht. Das Urteil betraf eine deutsche Rechtsvorschrift, die auf der Grundlage des Grundsatzes des Vertrauensschutzes und des Grundsatzes der Rechtssicherheit die Rückforderung einer ohne Rechtsgrund gezahlten Gemeinschaftsbeihilfe unmöglich zu machen drohte. Nach der Feststellung, daß der Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Grundsatz der Rechtssicherheit sowohl Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung als auch der nationalen Rechtsordnung sind, entschied der Gerichtshof, daß

„das Gemeinschaftsrecht nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegensteht, die für den Ausschluß einer Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen auf Kriterien wie den Vertrauensschutz ... abstellen, ... jedoch unter dem Vorbehalt, daß dabei die gleichen Voraussetzungen gelten wie für die Wiedereinziehung rein nationaler Geldleistungen und daß das Interesse der Gemeinschaft voll berücksichtigt wird" (Randnr. 33).

39. Dieses Urteil des Gerichtshofes läßt Raum für eine Anwendung des Vertrauensschutzgrundsatzes nach nationalem Recht, selbst wenn der mit dieser Anwendung verbundene Rechtsschutz weiter reicht als der Rechtsschutz, den das Gemeinschaftsrecht bieten würde (und selbst wenn durch diese Anwendung die finanziellen Interessen der Gemeinschaft in gewissem Maße beeinträchtigt würden).

30 — Siehe die Urteile vom 3. Mai 1978 in der Rechtssache 112/77 (Töpfer, Slg. 1978, 1019, Randnr. 19), vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor, Slg. 1983, 2633, Randnr. 30), vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-163/90 (Legros, Slg. 1992, I-4625, Randnr. 30). Neben dem Vertrauensgrundsatz wendet der Gerichtshof auch den „allgemeinen Grundsatz des Schutzes wohlerworbener Rechte" an, wie sich z. B. aus dem Urteil vom 16. Mai 1979 in der Rechtssache 84/78 (Tomadini, Slg. 1979, 1801, Randnr. 25) ergibt.

31 — Urteil Töpfer, a. a. O., 1033, Randnr. 19.

32 — Siehe u. a. die Urteile vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 5/73 (Balkan Import-Export, Slg. 1973, 1091, Randnr. 22), 18. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 263/78 und 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 und 85/79 (Valsabbia/Kommission, Slg. 1980, 907, Randnr. 118), 18. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 26/79 und 86/79 (Forges de Thy-Marcinelle und Monceau/Kommission, Slg. 1980, 1083, Randnr. 6).

33 — Siehe u. a. Urteil vom 20. April 1988 in der Rechtssache 204/87 (Bekaert, Slg. 1988, 2029, Randnr. 5).

34 — Zitiert in Fußnote 30.

Im Rahmen der vorliegenden Rechtssache scheint es mir angebracht, zu betonen, daß *auch das Gegenteil gilt.* Mit anderen Worten: Ergibt sich, daß der Vertrauensschutz — und/oder der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Gemeinschaftsrechtsordnung einem Unternehmen wie der ED einen Rechtsschutz bieten, der weiter reicht als im nationalen Recht, so hat das nationale Gericht diese gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze in vollem Umfang zu berücksichtigen, wenn es — wie im Ausgangsrechtsstreit — dazu aufgerufen ist, eine Handlung zu beurteilen, die eine nationale Behörde aufgrund und unter Anwendung des Gemeinschaftsrechts vorgenommen hat [35].

40. Auch wenn der Gerichtshof im Rahmen der Aufgabenverteilung nach Artikel 177 EG-Vertrag die Weigerung der griechischen Stellen, der ED Ausfuhrerstattungen zu gewähren, nicht selbst in bezug auf das Gemeinschaftsrecht prüfen kann, kann es dem vorlegenden Gericht doch alle Gesichtspunkte an die Hand geben, die für eine solche Prüfung von Nutzen sein können. In diesem Zusammenhang möchte ich auf eine Reihe von Umständen hinweisen, die dem vorliegenden Rechtsstreit eigen sind.

Zunächst bestreitet keine der Parteien des Rechtsstreits, auch die griechische Regierung nicht, daß die ED *im guten Glauben* gehandelt hat. Sodann gibt es den Umstand, daß eine von vier ursprünglich von der ED eingereichten Anmeldungen sich auf eine vermischte Partie von französischem und griechischem Weizen bezog und daß diese Anmeldung ohne Probleme von den griechischen Zollbehörden angenommen wurde, und zwar ohne daß diese Behörden die Radioaktivität des Gemischs hätten analysieren lassen, auf das sich die Anmeldung bezog. Daraus, daß die griechischen Behörden die Anmeldung dieser von der ED vor dem Tag der Ausfuhr auf eigene Initiative vermischten Partie angenommen haben, ohne irgendeinen Vorbehalt geltend zu machen oder eine Analyse zu verlangen, könnte im übrigen zu entnehmen sein, daß diese Behörden implizit darauf verzichtet haben, eine Analyse aller vermischten Partien zu verlangen. Dies gilt um so mehr, als sie sich in Anbetracht des Ursprungs des Weizens und des sich daraus ergebenden Zusammenhangs zwischen den vier getrennten Anmeldungen durchaus der Absicht der ED bewußt sein konnten, auf dem Schiff auch die drei anderen Partien zu vermischen.

41. Ein anderer Bestandteil des Gemeinschaftsrechts, der für das vorlegende Gericht von Nutzen sein kann, ist der *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.*

Dies gilt insbesondere für die Behauptung der ED — die von der griechischen Regierung nicht bestritten worden ist —, die griechischen Behörden, die der Auffassung gewesen seien, die auszuführenden 25 000 Tonnen griechischer Weizen seien zu stark radioaktiv kontaminiert, als daß sie für Ausfuhrerstattungen in Betracht kommen könnten, hätten selbst keinerlei Maßnahmen getroffen, um zu vermeiden, daß ebenso

35 — Analog zu dem, was der Gerichtshof im Urteil vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89 (ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnrn. 42 bis 45) entschieden hat, in dem die Berechtigung und die Verpflichtung des nationalen Gerichts anerkannt werden, eine nationale Regelung, die in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt, im Hinblick auf alle Regeln des Gemeinschaftsrechts einschließlich der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu prüfen.

stark kontaminierter Weizen im griechischen Hoheitsgebiet verbraucht werde. Wenn diese Behauptung sich als richtig herausstellen sollte, stellt sich die Frage, ob die der ED zum Schutze der Volksgesundheit auferlegte Belastung nicht als unverhältnismäßig schwer zu bezeichnen ist.

In diesem Zusammenhang möchte ich im übrigen noch darauf hinweisen, daß — wie sich aus der Präambel der Verordnung Nr. 2751/88 (siehe oben, Nr. 8) ergibt — die Vermischung von radioaktivem griechischen Getreide mit anderem Getreide von der Kommission der Einsparung von Kosten wegen finanziell durch eine Sonderinterventionsmaßnahme gefördert wird:

„Die Hartweizenerzeugung in Griechenland überschreitet den Bedarf dieses Landes, während noch umfangreiche alte Bestände, insbesondere aus der Ernte 1986, vorhanden sind.

Ohne entsprechende Maßnahmen ist zu erwarten, daß sich die Marktlage in Griechenland so verschlechtert, daß schwerwiegende Probleme bei der Lagerhaltung auftreten ... werden. ...

Außerdem ist dieser [besonderen Interventionsmaßnahme] ... der Charakter einer Direktausfuhrförderung zu geben. Dadurch lassen sich die sehr erheblichen Kosten vermeiden, die für den Haushalt der Gemeinschaft mit dem Ankauf [und] der Lagerung von Erzeugnissen verbunden wären" [36].

Sollte das nationale Gericht zu dem Ergebnis gelangen, daß die Ablehnung der Gewährung von Ausfuhrerstattungen nicht durch die Sorge um die Volksgesundheit veranlaßt war, dann ist diese Ablehnung meines Erachtens um so mehr mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unvereinbar, als sie gegen die Pflicht der Mitgliedstaaten verstößt, für die finanziellen Interessen der Gemeinschaft Sorge zu tragen [37].

42. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, daß es Sache des nationalen Gerichts ist, unter voller Berücksichtigung der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit — zu prüfen, ob die griechischen Behörden dazu verpflichtet waren, auch ohne nachträgliche Berichtigung der ursprünglichen Zollanmeldungen der ED für die von dieser ausgeführten Partien griechischen Weizens Erstattungen zu gewähren.

36 — Die Zitate stammen aus der ersten und der fünften Begründungserwägung in der Präambel der Verordnung Nr. 2751/88.

37 — Diese Verpflichtung ist meines Erachtens in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegt und wird in bezug auf Betrügereien in den Artikeln 209a EG-Vertrag und K.1 Nr. 5 des Vertrages über die Europäische Union ausdrücklich genannt.

Ergebnis

43. Im Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorabentscheidungsfragen des Berufungsgerichts in Verwaltungssachen Athen wie folgt zu beantworten:

1) Das Fernschreiben der Kommission vom 24. Juli 1986 über maximale Höchstwerte der Radioaktivität für die Ausfuhr von Erzeugnissen in Drittländer stellt eine für die Mitgliedstaaten nicht verbindliche Auslegungshandlung dar, zu deren Vornahme die Kommission befugt war.

2) Die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten waren zum Zeitpunkt der streitigen Ausfuhrtransaktionen befugt, mangels einschlägiger verbindlicher gemeinschaftsrechtlicher Normen die zur Durchführung der Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 2730/79 und 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 erlassenen Maßnahmen für die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Drittländern auf die Ausfuhr gleichartiger Erzeugnisse nach Drittländern entsprechend anzuwenden.

3) Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 bezieht sich auf Artikel 13 dieser Verordnung. Unter Umständen, wie sie in dieser Rechtssache vorliegen, sind die nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 81/177/EWG bestehenden Voraussetzungen für die nachträgliche Berichtigung von Zollanmeldungen nicht erfüllt.

4) Es ist Sache des nationalen Gerichts, unter voller Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit zu prüfen, ob in einem Fall wie dem vorliegenden nicht dennoch Ausfuhrerstattungen zu gewähren sind.