SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 20. November 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In diesem Verfahren beantragt die Bundesrepublik Deutschland die teilweise Aufhebung der Entscheidung 88/630/EWG der Kommission (ABl. 1988, L 353, S. 30) über den Rechnungsabschluß der Bundesrepublik für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) im Haushaltsjahr 1986 finanzierten Ausgaben, soweit die Kommission einige Ausgaben der Bundesrepublik nicht anerkannt hat. Die Klage betrifft vier verschiedene Bereiche:

— Kontrollen der Denaturierung von Magermilchpulver (Nichtanerkennung von 61 377 605,77 DM);

— Butterqualitätskontrollen während der Probelagerungszeit (Nichtanerkennung von 1 947 053 DM);

— Übernahmefristen für Interventionsbutter (Nichtanerkennung von 1 789 856,23 DM);

— Vorauszahlung von Ausfuhrerstattungen (Nichtanerkennung von 190 429,76 DM).

Kontrollen der Denaturierung von Magermilchpulver

2. Der erste Teil der Klage wirft ein Schlaglicht auf eine der eher grotesken Folgen des Milchüberschusses der Gemeinschaft: die Verfälschung von Magermilchpulver durch Stoffe wie Eisensulfat und Kupfersulfat. Um die Interventionsbestände an Magermilchpulver zu verringern, führte die Verordnung (EWG) Nr. 368/77 der Kommission (ABl. 1977, L 52, S. 19) ein System für den Verkauf von Magermilchpulver für Schweine und Geflügel im Ausschreibungsverfahren ein. Damit das Magermilchpulver nicht bestimmungswidrig für den einträglicheren Markt der Futtermittel für Kälber verwendet werden konnte, mußten sich die zukünftigen Bieter verpflichten, das Magermilchpulver entweder nach einer der in Absatz 1 genannten Formeln unter Einhaltung der Vorschriften von Absatz 3 des Anhangs der Verordnung oder durch unmittelbare Beimischung in ein Futtermittel zu denaturieren oder denaturieren zu lassen (Artikel 6 Absatz 1). Absatz 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 368/77, die insbesondere durch die Verordnung (EWG) Nr. 2923/82 der Kommission (ABl. 1982, L 304, S. 64) geändert wurde, legt die einzelnen Denaturierungsformeln fest. Absatz 3 des Anhangs, der die allgemeinen Anforderun-

* Originalsprache: Englisch.

gen an die Denaturierung und Beimischung aufstellt, sieht unter Buchstabe D unter anderem folgendes vor:

„Die dem Magermilchpulver gemäß den in Absatz 1 genannten Formeln zugesetzten Erzeugnisse müssen gleichmäßig verteilt sein, so daß zwei einer Partie von 25 kg entnommene Stichproben von je 50 g bei der chemischen Bestimmung — unter Berücksichtigung der Toleranzgrenzen des betreffenden Analyseverfahrens — die gleichen Ergebnisse aufweisen."

3. Gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 368/77 führt die zuständige Stelle des betreffenden Mitgliedstaats die Kontrolle der Denaturierung bzw. der unmittelbaren Beimischung durch und muß dabei die Buchführungskontrolle durch eine Kontrolle an Ort und Stelle ergänzen.

4. Der Streit geht darum, welche Kontrollen erforderlich sind, um die gleichmäßige Verteilung des Denaturierungsstoffes im Magermilchpulver zu gewährleisten. Vor dem 21. September 1987 nahm die Bundesrepublik zur Kontrolle der Homogenität des denaturierten Erzeugnisses Überprüfungen während des Denaturierungsvorgangs und nachfolgende organoleptische Begutachtungen vor, führte aber keine chemische Analyse durch. Die Kommission besteht jedoch darauf, daß eine chemische Analyse nach Absatz 3 Buchstabe D des Anhangs der Verordnung Nr. 368/77 erforderlich sei.

5. In erster Linie wendet die Bundesrepublik gegen die Nichtanerkennung ein, daß die Verordnung Nr. 368/77 keine spezielle Vorschrift enthalte, nach der eine chemische Analyse erforderlich sei, und daß jedenfalls Artikel 6 Absatz 1 den Bieter und nicht den Mitgliedstaat zur Einhaltung der Anforderungen des Absatzes 3 des Anhangs verpflichte.

6. Diese Argumente sind jedoch bereits im Urteil vom 19. Oktober 1989 in den verbundenen Rechtssachen 258/87, 337/87 und 338/87 (Italien/Kommission, Slg. 1989, 3359) zurückgewiesen worden, in dem der Gerichtshof in Randnummer 18 entschieden hat, daß die in Absatz 3 Buchstabe D des Anhangs genannten technischen Anforderungen integrierender Bestandteil des durch die Verordnung Nr. 368/77 eingeführten Systems der Kontrolle der Denaturierung sind und selbst eine systematische chemische Analyse implizieren.

7. Im Lichte dieses Urteils hat der Gerichtshof an die Bundesrepublik schriftlich die Frage gerichtet, ob sie diesen Teil ihrer Klage aufrechterhalte. Sie hat dies bejaht und einige andere Argumente angeführt, die in der früheren Rechtssache weder vorgetragen noch geprüft worden waren:

Erstens sei im Hinblick auf die in der Bundesrepublik verwendete Denaturierungsformel (Formel I K) eine chemische Analyse für die Überprüfung der Homogenität des denaturierten Erzeugnisses ungeeignet. Die chemische Analyse gebe nämlich nur mittelbar an, ob das Raps-Schrot, der nach dieser Formel verwendete entscheidende Denaturierungsstoff, gleichmäßig verteilt sei. Dagegen sei die Kombination von Kontrollen während der Beimischung und organoleptischen Begutachtungen hierzu geeignet.

Zweitens sei fraglich, ob eine chemische Analyse mit der Richtlinie 70/524/EWG des Rates über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. 1970, L 270, S. 1) vereinbar sei, weil mit dieser Analyse die gleichmäßige Verteilung bestimmter Denaturierungsstoffe (zum Beispiel Eisensulfat und Kupfersulfat) überprüft werden solle, die gemäß dieser Richtlinie Tierfutter keinesfalls zugesetzt werden dürften.

Drittens sei nicht berücksichtigt worden, daß die Bundesrepublik nach dem 21. September 1987 eine chemische Analyse von Rückstellproben von Magermilchpulver, das 1986 denaturiert worden sei, vorgenommen habe. Da die Rechtsvorschriften zur Frage des Zeitpunkts und der Häufigkeit chemischer Analysen nichts aussagten und da diese Tests gezeigt hätten, daß die Denaturierungsstoffe gleichmäßig verteilt gewesen seien, verstoße es gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der Bundesrepublik den gesamten nicht anerkannten Betrag anzulasten.

8. Meiner Ansicht nach sind diese zusätzlichen Argumente ebenfalls zurückzuweisen. Was das erste Argument angeht, so gilt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (unter anderem Urteil in der Rechtssache 819/79, Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, Randnr. 10), daß dann, wenn Gemeinschaftsbestimmungen ein besonderes System der Kontrolle durch nationale Behörden vorschreiben, die Mitgliedstaaten sich aufgrund der Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts an dieses System halten müssen, so daß sich eine Prüfung der Frage, ob ein anderes System wirksamer als das vorgeschriebene sein könnte, erübrigt. Auch wenn eine chemische Analyse im Hinblick auf eine spezielle in der Bundesrepublik angewandte Denaturierungsformel für die Feststellung der gleichmäßigen Verteilung des Denaturierungsstoffes nicht völlig geeignet sein sollte (was die Kommission bestreitet), muß sie jedenfalls eine nützliche zusätzliche Überprüfung der ordnungsgemäßen Denaturierung von Magermilchpulver darstellen.

9. Was das zweite Argument betrifft, so schließt die Richtlinie 70/524, wie die Kommission darlegt, zwar die Verwendung von Eisensulfat oder Kupfersulfat in Monohydratform in der Tierfütterung aus; sie verbietet aber nicht die Verwendung von Eisensulfat als Heptahydrat oder von Kupfersulfat als Pentahydrat, die die entscheidenden Stoffe in einigen der im Absatz 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 368/77 aufgeführten Denaturierungsformeln (einschließlich der Formel I K) sind.

10. Was das letzte Argument der Bundesrepublik angeht, so schreiben die Gemeinschaftsbestimmungen zwar in der Tat nicht den Zeitpunkt oder die Häufigkeit der Vornahme chemischer Analysen vor. Meines Erachtens kann aber dieses Argument nicht durchgreifen, denn es steht jedenfalls fest, daß die Überprüfung von Rückstellproben von 1986 erzeugtem Magermilchpulver, die die deutschen Behörden mehr als neun Monate nach dessen Denaturierung vorgenommen haben, dem systematischen Einsatz chemischer Analysen nicht gleichkommen kann, der — wie der Gerichtshof in den bereits erwähnten verbundenen Rechtssachen 258/87, 337/87 und 338/87 (Italien) ausgeführt hat — integrierender Bestandteil des Systems der Kontrolle der Denaturierung ist.

11. Eine Berufung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist meiner Meinung nach im vorliegenden Fall unangebracht. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (unter anderem Urteil in der Rechtssache 238/86, Niederlande/Kommission, Slg. 1988, 1191, Randnrn. 25 und 26) darf die Kommission nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. 1970, L 94, S. 13) nur die gemäß den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften gezahlten Beträge zu Lasten des EAGFL übernehmen, während alle sonstigen Beträge zu Lasten der Mitgliedstaaten gehen. Wenn diese Vorschriften die Zahlung einer Beihilfe davon abhängig machen, daß bestimmte Nachweis- oder Kontrollförmlichkeiten erfüllt sind, ist eine Beihilfe nicht in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht gewährt, wenn diese Voraussetzung mißachtet wurde, so daß die damit verbundene Ausgabe selbst dann nicht zu Lasten des EAGFL übernommen werden darf, wenn feststeht, daß keine materielle Unregelmäßigkeit vorliegt. Außerdem machen die dritte und die vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 368/77 deutlich, daß eine strikte Einhaltung des Erfordernisses, daß das Magermilchpulver bestimmungsgemäß verwendet wird, einer der Hauptzwecke der Verordnung ist.

12. Meines Erachtens ist deshalb der erste Teil der Klage abzuweisen.

Butterqualitätskontrollen während der Probelagerungszeit

13. Die Verordnung (EWG) Nr. 685/69 der Kommission (ABl. 1969, L 90, S. 12) in der insbesondere durch die Verordnung (EWG) Nr. 1829/80 der Kommission (ABl. 1980, L 178, S. 22) und die Verordnung (EWG) Nr. 1836/86 der Kommission (ABl. 1986, L 158, S. 57) geänderten Fassung enthält Durchführungsbestimmungen für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm. Nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 685/69 dürfen Interventionsstellen Butter nur kaufen, wenn sie bestimmten Bedingungen einschließlich guter Haltbarkeit entspricht. Zu diesem Zweck sieht Artikel 6 Absatz 1 (in der durch die Verordnung Nr. 1836/86 geänderten Fassung) vor, daß die Butter vor dem endgültigen Kauf zunächst während eines Zeitraums von zwei Monaten, beginnend mit dem Tag der Einlagerung der Butter in das Kühlhaus, probegelagert werden muß. Nach Artikel 6 Absatz 2 (in der Fassung der Verordnung Nr. 1829/80) geht der Verkäufer mit der Angebotsabgabe „für den Fall, daß sich während der Probelagerungszeit eine größere Qualitätsminderung herausstellt, als sie normalerweise bei der Lagerung von Butter eintritt, die den Anforderungen des Artikels 2 entspricht", die Verpflichtung ein, die Butter zurückzunehmen, den bereits gezahlten Ankaufspreis zurückzuzahlen und die Lagerungskosten vom Tag der Übernahme bis zum Tag des Verlassens des Lagers zu bezahlen.

14. Der Streit geht hier wie in der Rechtssache C-22/89 (Niederlande/Kommission, Urteil vom 13. Dezember 1990, Slg. 1990, I-4799) darum, zu welchem Zeitpunkt die Untersuchungen zur Klärung der Frage, ob es zu einer außergewöhnlichen Qualitätsminderung gekommen ist, vorzunehmen sind. Die Praxis der deutschen Behörden besteht darin, die Butter in der Regel zwischen dem 50. und dem 60. Tag nach Einlagerung zu überprüfen. Nach Ansicht der Kommission sollten die Überprüfungen der Haltbarkeit nicht vor dem 60. Tag nach der Einlagerung durchgeführt werden.

15. Die Bundesrepublik wendet gegen die Nichtanerkennung ein, daß die Verordnung

Nr. 685/69 keine genaue Vorschrift über den Zeitpunkt der Untersuchungen der Butterqualität enthalte und daß die von der zuständigen Interventionsstelle angewandten Prüfmethoden bereits nach zwei Wochen Lagerung die Feststellung erlaubten, ob es während der Probelagerungszeit zu einer Minderung der Butterqualität über das normale Maß hinaus kommen werde. Die Bundesrepublik weist auch darauf hin, daß die strenge Auffassung der Kommission zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen würde, da es verwaltungsmäßig sehr schwierig wäre, alle Untersuchungen genau am 60. Tag der Einlagerung durchzuführen, während die Ergebnisse von Untersuchungen, die nach diesem Zeitpunkt durchgeführt würden, von den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern angefochten werden könnten. Schließlich macht die Bundesrepublik geltend, daß die Kommission für die Nichtanerkennung von 0,25 % der betroffenen Ausgaben keine angemessene Begründung gegeben habe.

16. Meiner Ansicht nach ist dieses Vorbringen zurückzuweisen. Wie ich bereits in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache C-22/89 vom 7. November 1990 (Slg. 1990, p. I-4805) ausgeführt habe, deutet schon der Wortlaut des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 685/69, der eine Probelagerungszeit von zwei Monaten nennt, darauf hin, daß die Untersuchung zur Feststellung einer Qualitätsminderung nicht vor dem 60. Tag stattfinden kann. Diese enge Auslegung wird durch den Zweck der Probezeit und der Qualitätsuntersuchungen gestützt, nämlich für eine Haltbarkeitsgarantie zu sorgen, bevor die Butter endgültig in die Interventionslagerung übernommen wird.

17. Daß eine Untersuchung zu einem früheren Zeitpunkt eine gleichwertige Garantie liefern könnte, ist meines Erachtens unerheblich. Wie bereits im Zusammenhang mit dem ersten Teil der Klage erwähnt, ist es ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes (insbesondere in der bereits genannten Rechtssache 819/79, Deutschland/Kommission), daß dann, wenn Gemeinschaftsbestimmungen ein besonderes Kontrollsystem vorschreiben, die Mitgliedstaaten sich aufgrund der Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung der Gemeinschaftsregelungen an dieses System halten müssen, so daß sich eine Prüfung, ob ein anderes System wirksamer sein könnte, erübrigt. Dasselbe muß gelten, wenn bloß behauptet wird, daß ein anderes System ebenso wirksam wie das vorgeschriebene sei.

18. Den praktischen Problemen, die sich aus dieser strengen Auffassung ergeben, kann meiner Meinung nach dadurch begegnet werden, daß die Untersuchungen am Ende der Probezeit so schnell wie möglich durchgeführt werden. Wenn Untersuchungen spätestens einige Tage nach Ablauf der Probezeit vorgenommen werden, erscheint es unwahrscheinlich, daß ein Wirtschaftsteilnehmer überzeugend argumentieren könnte, daß eine aufgrund der Untersuchungen entdeckte außergewöhnliche Qualitätsminderung nicht während dieses Zeitraums eingetreten sei.

19. Hinsichtlich des letzten Arguments ist auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes hinzuweisen, wonach im Hinblick auf das Erfordernis der Begründung von Entscheidungen, mit denen eine Ausgabe nicht anerkannt wird, eine Bezugnahme auf die Gründe zulässig ist, die für die Nichtanerkennung in dem den Mitgliedstaaten zugehenden Zusammenfassenden Bericht der Kommission über den Rechnungsabschluß des EAGFL für die fraglichen Rechnungsjahre angeführt werden (siehe zum Beispiel das bereits erwähnte Urteil in der Rechtssache 238/86, Niederlande/Kommission, Randnrn. 15 und 16). Aus dem Zusammenfassenden Bericht für

1986 (Dok. VI/160/88 — FR, S. 54 f.) ergibt sich, daß im Falle von fünf Mitgliedstaaten einschließlich der Bundesrepublik 0,25 % der Ausgaben für Buttermengen, die vor dem 60. Tag geprüft worden waren, nicht anerkannt wurden und daß die Kommission aufgrund zweier Erwägungen zu diesem Prozentsatz gelangt war. Erstens waren die bei der Erzeugung durchgeführten Qualitätskontrollen insgesamt angemessen. Zweitens zeigten die Ergebnisse der Haltbarkeitsuntersuchungen, die in den Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, die die richtigen Verfahren beachteten, daß nur ein geringer Prozentsatz der Gesamtmengen den Anforderungen nicht genügte. Die Kommission führt in ihrer Klagebeantwortung zu diesem Verfahren an, daß dieser Prozentsatz im Durchschnitt etwa 0,25 % der untersuchten Buttermengen betrug.

20. Der Kommission war es schlicht nicht möglich, nachträglich festzustellen, welcher Anteil der vor dem 60. Tag geprüften Butter sich als nicht zufriedenstellend erwiesen hätte, wenn die richtigen Verfahren angewandt worden wären. Die Kommission durfte daher annehmen, daß die Menge, die bei Anwendung der richtigen Verfahren abgelehnt worden wäre, dem Gemeinschaftsdurchschnitt entsprochen hätte. Da die Alternative die Nichtanerkennung der gesamten fraglichen Ausgaben gewesen wäre, ist die Auffassung der Kommission sogar als großzügig gegenüber den betroffenen Mitgliedstaaten anzusehen. Ich bin deshalb der Meinung, daß die für die Festsetzung des Prozentsatzes angeführte Begründung als angemessen zu betrachten ist.

21. Demnach muß meiner Ansicht nach der zweite Teil der Klage ebenfalls abgewiesen werden.

Übernahmefristen für Interventionsbutter

22. Der dritte Teil der Klage betrifft wie der zweite die Einlagerung von Interventionsbutter. Die Verordnung Nr. 685/69 der Kommission enthält Durchführungsbestimmungen für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm.

23. Vor 1986 stimmte der Tag der Übernahme von Butter durch die Interventionsstelle, das heißt der Tag, von dem an die Stelle Lagerungskosten, Versicherung usw. trägt, grundsätzlich mit dem Tag überein, an dem die Butter in das von der Interventionsstelle bezeichnete Kühlhaus eingelagert wurde. Im Februar 1986 führte die Kommission nach der Ankündigung ihres Vorschlags, im Milchwirtschaftsjahr 1986/87 den Interventionspreis für Butter zu senken, ein System von Übernahmefristen ein, um einen plötzlichen Anstieg von spekulativen Interventionsverkäufen zu verhindern. Nach diesem System hatten die Verkäufer die Interventionskosten während unterschiedlich langer Zeiträume zu tragen, die jeweils am Tag der Buttereinlagerung begannen. Zusammenfassend bestand während des Jahres 1986 folgende Lage:

— vor dem 28. Februar 1986: keine Übernahmefrist;

— vom 28. Februar bis zum 11. Mai 1986: Übernahmefrist von 60 Tagen [Verordnung (EWG) Nr. 521/86 der Kommission (ABl. 1986, L 51 S. 65), in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 1226/86 des Rates (ABl. 1986, L 109, S. 19)];

— vom 12. Mai bis zum 12. Juni 1986: keine Übernahmefrist;

— vom 13. Juni bis zum 11. September 1986: Übernahmefrist von 60 Tagen (Verordnung Nr. 1836/86 der Kommission);

— vom 12. September bis zum 31. Dezember 1986: Übernahmefrist von 120 Tagen [Verordnung (EWG) Nr. 2814/86 der Kommission (ABl. 1986, L 260, S. 14) und Verordnung (EWG) Nr. 3293/86 der Kommission (ABl. 1986, L 304, S. 24)].

24. Die Kommission trägt vor, daß die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), die deutsche Interventionsstelle, Verkäufern gestattet habe, die Zeitpunkte ihrer Verkaufsangebote und der Lieferung zur Intervention zu manipulieren, um die Anwendung der Übernahmefristen zu vermeiden und um insbesondere auszunutzen, daß es zwischen dem 12. Mai 1986 und dem 12. Juni 1986 keine Übernahmefrist gegeben habe. Die BALM habe Verkäufern erlaubt, Verkaufsangebote zurückzuziehen, die bis zum 11. Mai 1986, als eine 60-tägige Übernahmefrist gegolten habe, eingereicht worden seien, und diese Angebote nach diesem Datum wieder abzugeben. Außerdem habe die BALM Verkäufern zwischem dem 12. Mai 1986 und dem 12. Juni 1986 gestattet, Angebote abzugeben, die sich auf ihre gesamte Buttererzeugung des folgenden Monats statt, wie bis dahin üblich, der folgenden Woche bezogen hätten. So hätten die Verkäufer einen großen Teil ihrer zukünftigen Erzeugung den Wirkungen der Übernahmefrist entziehen können. Folge dieser Manipulationen sei gewesen, daß von 26 454,475 t im Mai 1986 eingelagerter Butter und von 19 159,515 t im Juni 1986 eingelagerter Butter nur 1 328,85 t und 1 067,64 t der Übernahmefrist von 60 Tagen unterlegen hätten (Zusammenfassender Bericht, S. 62).

25. Die Bundesrepublik bestreitet diesen Sachverhalt nicht. Sie hält der Nichtanerkennung im wesentlichen vier Gründe entgegen. Erstens werde ein Verkaufsangebot nach deutschem Recht und allgemein nach den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten nicht als bindend angesehen. Die BALM habe daher keine Rechtsgrundlage dafür gehabt, den Verkäufern zu verbieten, ihre Angebote zurückzuziehen und erneut abzugeben. Zweitens sei es aus praktischen Gründen nicht möglich gewesen, die bestehenden Verfahren kurzfristig zu ändern. Drittens habe die Kommission in einem Schreiben vom 24. Mai 1982 an den Bundesminister für Landwirtschaft (vorgelegt als Anlage zur Klageschrift) die Abgabe von Angeboten über den Verkauf noch nicht erzeugter Butter gerade erlaubt, und sie habe nichts unternommen, um diese Erlaubnis zurückzuziehen. Dieses Schreiben habe zudem den freibleibenden Charakter von Angeboten durch den Hinweis bestätigt, daß es Verkäufern erlaubt sein müsse, ihre Angebote zurückzuziehen, falls sich eine Möglichkeit zum Verkauf auf dem freien Markt biete. Schließlich führt die Bundesrepublik allgemein aus, daß es im Falle einer Lücke in den Gemeinschaftsvorschriften, die von Verkäufern ausgenutzt werden könnte, Sache der Kommission sei, die notwendigen Schritte zu unternehmen.

26. Die Kommission ist im wesentlichen der Ansicht, daß die Einführung von Übernahmefristen im Februar 1986 eine neue wirtschaftliche und rechtliche Lage geschaffen habe, aufgrund deren die deutschen Behör-

den von sich aus ihre Praxis dahin gehend hätten ändern müssen, daß sie Angebote als bindend hätten behandeln müssen und Angebote über noch nicht erzeugte Butter nicht hätten annehmen dürfen.

27. Meiner Meinung nach ist das Vorbringen der Bundesregierung zurückzuweisen. Was das erste Argument angeht, so enthält das gemeinschaftliche Interventionssystem, wie die Kommission ausführt, seine eigenen besonderen Regeln, die von den üblichen Vertragsgrundsätzen abweichen können. Daß es sich um ein besonderes System handelt, zeigt sich daran, daß eine Interventionsstelle als Empfänger eines Verkaufsangebots nicht wie grundsätzlich in der normalen Vertragssituation über Annahme oder Ablehnung des Angebots frei entscheiden kann: Im Gegenteil ist sie, wenn die Voraussetzungen für eine Intervention erfüllt sind, zur Annahme des Angebots eines Interventionsverkaufs verpflichtet (siehe z. B. Urteil in der Rechtssache 49/71, Hagen, Slg. 1972, 23, Randnr. 10). Kann die Vertragsfreiheit der Interventionsstelle durch Gemeinschaftsvorschriften derart eingeschränkt werden, kann meiner Ansicht nach die Freiheit des Anbieters, sein Angebot vor der Annahme zurückzunehmen, ebenfalls beschränkt werden, wenn dies zum Erreichen der Ziele der Regelung notwendig ist.

28. Meines Erachtens steht fest, daß eine solche Beschränkung unter den Umständen, die zur Einführung des Übernahmefristensystems führten, notwendig war, da sonst dieses System durch den einfachen Trick, das Angebot zurückzuziehen und zu einem günstigeren Zeitpunkt wieder abzugeben, leicht umgangen werden konnte.

29. Was das zweite Argument der Bundesrepublik angeht, so bin ich nicht davon überzeugt, daß es unmöglich war, auf die neue Lage schnell zu reagieren. Die in der Verordnung Nr. 521/86 festgelegte Übernahmefrist von 60 Tagen galt nur bis zum Ende des Milchwirtschaftsjahres 1985/86, d. h. bis zum 12. Mai 1986. Der Interventionsstelle hätte (wie offensichtlich den Verkäufern) zu diesem Zeitpunkt sofort klar sein müssen, daß es zu einer Lücke in der gesetzlichen Regelung gekommen war, die ausgenutzt werden könnte, wenn keine Vorkehrungen getroffen würden. Die Einführung einer komplizierten neuen Verfahrensregelung war nicht notwendig, denn es genügte völlig, jedem Verkäufer, der sein Angebot am oder nach dem 12. Mai 1986 zurückziehen wollte, mitzuteilen, daß das Angebot als bindend behandelt werde oder daß das Angebot im Falle seiner Rücknahme nicht zu einem späteren Zeitpunkt wieder abgegeben werden könne.

30. Ich bin auch der Auffassung, daß die deutschen Behörden ab Einführung des Systems der Übernahmefristen die Praxis, Angebote über noch nicht erzeugte Butter anzunehmen, hätten aufgeben oder jedenfalls aussetzen müssen. Die Interventionsstelle hätte im Mai/Juni 1986, als Verkäufer begannen, Verkaufsangebote über eine ganze zukünftige Monatserzeugung statt über eine Wochenerzeugung abzugeben, erkennen müssen, daß der Zweck dieses Verhaltens die Umgehung der Übernahmefrist war. Wie die Kommission darlegt, war die 1982 (offenbar nur der Bundesrepublik) erteilte Erlaubnis, noch nicht erzeugte Butter zu kaufen, unter völlig anderen Umständen erfolgt, unter denen diese Praxis nicht zu einer erhöhten Belastung des EAGFL führte und nicht im Widerspruch zu den Vorschriften des Interventionssystems stand.

31. Meines Erachtens ist auch das letzte Argument zurückzuweisen, daß es Sache der Kommission, die es zu einer Lücke in ihren Rechtsvorschriften habe kommen lassen, gewesen sei, Vorkehrungen gegen eine Umgehung des Systems zu treffen.

32. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen, namentlich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, zu sorgen (siehe Urteil in den verbundenen Rechtssachen 205/82 bis 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH, Slg. 1983, 2633, Randnr. 17). Außerdem sieht Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 vor, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um Unregelmäßigkeiten, die die Handlungen des EAGFL beeinträchtigen, zu verhindern und zu verfolgen. Der Zweck des neuen Systems der Übernahmefristen, die Vermeidung spekulativer Verkäufe, war insbesondere in den Begründungserwägungen zur Verordnung Nr. 521/86 ganz klar herausgestellt worden. Unter diesen Umständen war es Sache der Mitgliedstaaten, von sich aus ihre Verwaltungsvorschriften oder ihre Verwaltungspraxis insoweit anzupassen, als dies für die Erfüllung der Zwecke des Systems notwendig war.

33. Meines Erachtens ist deshalb der dritte Teil der Klage abzuweisen.

Vorauszahlung von Ausfuhrerstattungen

34. Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 565/80 des Rates über die Vorauszahlung von Ausfuhrerstattungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. 1980, L 62, S. 5) sieht vor, daß auf Antrag ein der Ausfuhrerstattung entsprechender Betrag gezahlt wird, sobald die Erzeugnisse oder Waren im Hinblick auf ihre Ausfuhr innerhalb einer bestimmten Frist einem Zollagerverfahren oder Freizonenverfahren unterworfen worden sind. Nach Artikel 6 Absatz 1 dieser Verordnung ist für die Anwendung der Vorauszahlungsregelung die Stellung einer Kaution erforderlich, durch die die Rückzahlung eines Betrags in Höhe der gezahlten Summe zuzüglich eines Zusatzbetrags sichergestellt wird. Nach Artikel 6 Absatz 2 verfällt diese Kaution unter anderem dann ganz oder teilweise, wenn kein Erstattungsanspruch besteht oder Anspruch auf eine niedrigere Erstattung bestand.

35. Die Verordnung (EWG) Nr. 798/80 der Kommission (ABl. 1980, L 87, S. 42) enthält Durchführungsvorschriften für die mit der Verordnung Nr. 565/80 eingeführte Regelung. Ihr Artikel 2 Absatz 1 sieht vor, daß die Vorauszahlungsverfahren nur Anwendung finden, wenn bei den Zollbehörden eine Zahlungserklärung des Ausführers vorliegt, in der er sich verpflichtet, die Erzeugnisse oder Waren unter Zollkontrolle zu stellen, sie auszuführen und eine Erstattung zu beantragen. Artikel 3 Absatz 1 sieht vor, daß vom Tag der Annahme der Zahlungserklärung an die Erzeugnisse oder Waren unter Zollkontrolle zu stellen sind. Nach Artikel 4 Absatz 2 wird die Prüfung der Zahlungserklärung und die Beschau der Erzeugnisse oder Waren bei der Festsetzung der Erstattung berücksichtigt. Es bestehen auch eingehende Vorschriften über Kautionen. Nach Artikel 7 Absatz 1 ist vor Annahme der Zahlungserklärung eine Kaution zu leisten, die dem vor der Ausfuhr zu zahlenden Betrag zuzüglich etwaiger Wäh-

rungsausgleichsbeträge sowie eines Zuschlags in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Summe aus den so errechneten Beträgen entspricht. Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b ist zur Freigabe der Kaution in voller Höhe nachzuweisen, daß Anspruch auf eine Erstattung in Höhe des vor der Ausfuhr gezahlten Betrags oder eines höheren Betrags besteht.

36. 1984 legte eine nicht näher bezeichnete deutsche Firma den deutschen Zollbehörden eine Zahlungserklärung vor, in der sie sich verpflichtete, 783 531,2 kg Weizenstärke auszuführen, und in der sie beantragte, die Waren der Zollkontrolle zu unterstellen sowie die Ausfuhrerstattung im voraus zu zahlen. Die Zollbehörden nahmen (aus ungeklärten Gründen) keine Beschau der Waren vor, bewilligten jedoch der Firma eine Vorauszahlung von 59 985,28 DM. Gleichzeitig belasteten die Zollbehörden die vorliegende Globalbürgschaft der Firma mit einem Kautionsbetrag von 190 427,76 DM, der sich aus der Vorauszahlung und einem nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 798/80 berechneten Zuschlag von 130 442,48 DM zusammensetzte. Später entdeckten die Zollbehörden, daß nur 167 766 kg der von der Firma angemeldeten Gesamtmenge tatsächlich erzeugt, aber nicht für die Ausfuhr verpackt worden waren, und daß die übrige Menge noch nicht einmal erzeugt worden war. Die Zollbehörden erließen deshalb einen Bescheid, mit dem sie die Rückzahlung der Vorauszahlung forderten und die Kaution in Höhe von 130 442,48 DM für verfallen erklärten. Die Firma legte Einspruch ein und erreichte eine Aussetzung der Vollziehung des Bescheids. Die Angelegenheit wurde erst im Oktober 1988 geklärt, als die Firma den Vorauszahlungsbetrag zuzüglich Zinsen zurückzahlte und die Zollbehörden die Kaution freigaben.

37. Da die Kommission meinte, daß die vorzeitige Zahlungserklärung wahrscheinlich aus Spekulationsgründen abgegeben worden sei, war sie der Ansicht, daß die Vorauszahlung umgehend hätte wiedereingezogen werden müssen und daß die Kaution deshalb hätte für verfallen erklärt werden müssen. Sie erkannte daher die Summe dieser beiden Beträge nicht an, wobei diese Entscheidung hinsichtlich der Kaution nur vorläufig bis zur weiteren Aufklärung durch die Bundesregierung galt.

38. Die Bundesrepublik wendet gegen die Nichtanerkennung erstens ein, daß nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten wiedereinzuziehen seien. Die Verzögerung der Wiedereinziehung der Vorauszahlung habe nicht auf Versäumnissen beruht, sondern sei durch den Einspruch und dadurch verursacht worden, daß die Zollbehörden einen großen Rückstand ähnlicher Fälle gehabt hätten. Unter diesen Umständen hätte die Kommission das Ergebnis des Einspruchsverfahrens abwarten müssen und sei nicht berechtigt gewesen, die Vorauszahlung beim Rechnungsabschluß für 1986 nicht anzuerkennen.

39. Hinsichtlich der Kaution trägt die Bundesrepublik vor, daß das Gemeinschaftsrecht nicht vorschreibe, was geschehen solle, wenn eine Zahlungserklärung für (weitgehend) nicht vorhandene Waren vorgelegt werde. Daher komme das nationale Recht zur Anwendung. Nach deutschem Zollrecht habe die Tatsache, daß die Waren im entscheidungserheblichen Zeitraum nicht existiert hätten, zur Nichtigkeit der Zahlungserklärung geführt, so daß es an einer Rechtsgrundlage dafür gefehlt habe, die Kaution für verfallen zu erklären. Ginge

man davon aus, daß die Zahlungserklärung, obwohl sie falsch gewesen sei, gültig abgegeben worden sei, hieße das hinzunehmen, daß nicht vorhandene Waren als zollagerungsfähig angesehen werden könnten, was für die Gemeinschaft zu praktischen und finanziellen Schwierigkeiten führen würde. Außerdem trägt die Bundesrepublik vor, daß die Kommission für die Nichtanerkennung des Kautionsbetrags keine angemessene Begründung gegeben habe.

40. Meiner Meinung nach kann diesem Vorbringen nicht gefolgt werden. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, „die erforderlichen Maßnahmen" zu treffen, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und um die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen. Wie der Gerichtshof in seinem kürzlich ergangenen Urteil vom 11. Oktober 1990 in der Rechtssache C-34/89 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-3603, Randnr. 12) ausgeführt hat, sind die ersten beiden Absätze des Artikels 8 der Verordnung Nr. 729/70 eine Ausprägung der allgemeinen Sorgfaltspflicht des Artikels 5 EWG-Vertrag im Hinblick auf die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik; diese Pflicht besagt, daß die Mitgliedstaaten umgehend handeln müssen, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen.

41. Meiner Ansicht nach steht fest, daß die deutschen Behörden bei der Wiedereinziehung der Vorauszahlung übertrieben langsam vorgegangen sind. Der Betrag war rückzahlbar, sobald sich im November 1984 herausgestellt hatte, daß die von der Firma vorgelegte Zahlungserklärung falsch war. Natürlich konnte die Firma nicht daran gehindert werden, ihr Recht auf Einspruch auszuüben. Nachdem aber der Streitpunkt im Einspruchsverfahren geprüft worden war und im März 1986 festgestellt worden war, daß eine Anfechtung des Bescheids der Zollbehörden unbegründet war, hätten unverzüglich Schritte unternommen werden müssen, um die Vorauszahlung wiedereinzuziehen. Der Gerichtshof hat den Mitgliedstaaten nie gestattet, sich zur Rechtfertigung der Nichterfüllung ihrer Pflichten auf Verwaltungsmängel oder -schwierigkeiten zu berufen.

42. Hinsichtlich der Kaution räume ich ein, daß echte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verfallserklärung eine gewisse Verzögerung der abschließenden Entscheidungsfindung rechtfertigen. Ich kann jedoch nicht anerkennen, daß die abschließende Entscheidung der deutschen Behörden, die Kaution freizugeben, richtig war. Aus den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften, Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 565/80 und Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 798/80, geht klar hervor, daß die Kaution ganz verfallen muß, wenn wie im vorliegenden Fall kein Erstattungsanspruch besteht. Es war daher kein Raum für die Anwendung nationalen Zollrechts. Außerdem ist es, wie die Kommission darlegt, der Zweck der Zahlungserklärung und des Erfordernisses einer Kautionsstellung, sicherzustellen, daß der Ausführer seine Ausfuhrpflicht erfüllt. Die Anwendung einer nationalen Vorschrift, die dann zur Nichtigkeit der Zollerklärung führt, wenn die Waren nicht hergestellt waren, würde die Kaution ihrer Funktion berauben, da ein Ausführer ohne eigenes Risiko falsche Erklärungen über das Vorhandensein der Waren und seine Absicht, sie auszuführen, abgeben könnte.

43. Was die Frage der Begründung angeht, so heißt es in der achten Begründungserwägung der angefochtenen Kommissionsentscheidung, daß in den für Deutschland nicht anerkannten Ausgaben ein Betrag von

130 442,48 DM enthalten sei, der eine Kaution für eine bestimmte Menge Weizenstärke betreffe und „an den EAGFL [hätte] abgeführt werden müssen". Die Entscheidung gibt damit eine Begründung für die Nichtanerkennung, die allerdings sehr knapp gehalten ist. Dennoch bin ich der Auffassung, daß diese Begründung unter den Umständen des vorliegenden Falles als angemessen anzusehen ist. Erstens konnte der Verfall der Kaution als solcher unter den gegebenen Umständen als automatisch betrachtet werden. Zweitens ergibt sich aus der achten Begründungserwägung der Kommissionsentscheidung klar, daß der Kautionsbetrag bis zu einer weiteren Klärung der betreffenden Probleme zunächst nur vorläufig nicht anerkannt wurde. Dies wird auf Seite 23 des Zusammenfassenden Berichts bestätigt. Drittens ist, sollten die deutschen Behörden noch Zweifel über die Gründe für die Nichtanerkennung gehegt haben, den Akten zu entnehmen, daß es zwischen der Kommission und der Bundesregierung sowohl vor als auch nach dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung darüber einen Briefwechsel gegeben hat und daß die Angelegenheit auch im Ausschuß des EAGFL geprüft worden ist. Demnach müssen der Bundesregierung die Gründe für die Ansicht der Kommission, daß der fragliche Betrag nicht zu Lasten des EAGFL gehen könne, bekannt gewesen sein. Unter diesen Umständen ist die Beanstandung, die Begründung sei unzureichend gewesen, zurückzuweisen.

Ergebnis

44. Somit sollte der Gerichtshof meiner Ansicht nach

1) die Klage abweisen und

2) der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens auferlegen.