SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CLAUS GULMANN

vom 18. November 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die irische Gesellschaft Emerald Meats Ltd, die Fleischhandel betreibt, macht in den drei vorliegenden Rechtssachen geltend, die Verwaltung von zwei Gemeinschaftszollkontingenten für gefrorenes Rindfleisch sei rechtswidrig gewesen und löse die Haftung der Kommission gegenüber der Gesellschaft aus.

Emerald Meats hat außerdem Klage vor einem irischen Gericht erhoben und in diesem Zusammenhang vorgebracht, die Verwaltung des Tarifkontingents von 1990 durch das irische Landwirtschaftsministerium habe in Widerspruch zur geltenden Gemeinschaftsregelung gestanden.

2. Die Gesellschaft beantragt mit ihren vorliegenden, gegen die Kommission gerichteten Klagen die Nichtigerklärung der Verordnungen der Kommission über die Aufteilung der Zollkontingente sowie die Verurteilung der Kommission zur Leistung von Schadensersatz an die Klägerin. Emerald Meats macht insbesondere geltend, die Verordnungen der Kommission über die Aufteilung der Kontingente seien rechtswidrig, da sie auf der Grundlage von Entscheidungen des irischen Landwirtschaftsministeriums getroffen worden seien, von denen die Kommission gewußt habe oder habe wissen müssen, daß sie rechtswidrig gewesen seien, und da die Kommission ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sei, die Interessen der Gesellschaft zu wahren.

Rechtlicher und tatsächlicher Rahmen der Rechtsstreitigkeiten

3. Seit mehreren Jahren eröffnet der Rat in Durchführung von im Rahmen des GATT getroffenen Abkommen Gemeinschaftszollkontingente, die es gestatten, bestimmte Mengen Fleisch in die Gemeinschaft einzuführen, ohne hierfür die geltenden — sehr hohen — Abschöpfungen entrichten zu müssen. Die Betroffenen haben daher ein erhebliches wirtschaftliches Interesse daran, daß ihnen ein Teil eines Zollkontingents zugewiesen wird.

Bis 1989 wurde das System in der Weise angewandt, daß das gesamte Kontingent unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt wurde. Die nationalen Anteile des Gesamtkontingents wurden dann von dem Mitgliedstaat verwaltet. Sie setzten selbst die für die Aufteilung des nationalen Kontingents geltenden Kriterien fest. Wie in den vorliegenden Rechtssachen dargelegt wurde, teilte Irland die „irische Quote" zwischen fleischverarbeitenden irischen Unternehmen nach Maßgabe ihres Fleischbedarfs auf. Andere Mitgliedstaaten hatten andere Gesichtspunkte

* Originalsprache: Dänisch.

für die Aufteilung festgelegt. So wurde etwa vorgetragen, ein Drittel der „britischen Quote" sei den Krankenanstalten, dem Heer u. ä. zugewiesen worden, während der Rest an im Fleischhandel spezialisierte Unternehmen gegangen sei.

4. Die Grundsätze für die Verwaltung des Zollkontingents wurden für das Jahr 1989 in einem gewissen Umfang geändert. Grund hierfür war das Urteil des Gerichtshofes vom 27. September 1988 in der Rechtssache 51/87 [1], in dem festgestellt wurde, daß die Aufteilung von Zollkontingenten nach nationalen Quoten von vornherein in Widerspruch zu den Vorschriften des EWG-Vertrags über den Gemeinsamen Zolltarif und die gemeinsame Handelspolitik standen, da ein derartiges System geeignet ist, Verzerrungen und Verkehrsverlagerungen hervorzurufen. Der größere Teil des Zollkontingents für 1989 wurde wie bisher verwaltet, ein kleiner Teil wurde jedoch von der Kommission auf der Grundlage von Regeln verwaltet, die denjenigen entsprachen, die 1990 und in den darauf folgenden Jahren für das gesamte Zollkontingent galten.

5. Die Kontingente für 1990 und 1991, die jeweils 53 000 Tonnen betrugen, wurden nach Maßgabe von Verordnungen des Rates und der Kommission verwaltet. Der Rat erließ jedes Jahr eine Verordnung, die das Kontingent eröffnete und die wichtigsten Regeln für dessen Verwaltung festsetzte (im folgenden: Eröffnungsverordnung). Die Kommission erließ jedes Jahr auf der Grundlage der Eröffnungsverordnung eine Verordnung, die die Verwaltung im einzelnen regelte (im folgenden: Durchführungsverordnung) [2].

6. Der größere Teil des Kontingents für 1990 wurde auf Antrag den traditionellen Importeuren zugewiesen, d. h. denjenigen Importeuren, die nachweisen konnten, daß sie während der drei vorangegangenen Jahre (den sogenannten *Vergleichsjahren*) im Rahmen der für diese Jahre geltenden Zollkontingente Fleisch eingeführt hatten. Diesen Teil werde ich im folgenden als *„Hauptkontingent"* bezeichnen. Der andere, weit geringere Teil des Kontingents wurde auf Antrag den Importeuren zugewiesen, die nachweisen konnten, daß sie während der beiden vorangegangenen Vergleichsjahre mindestens 50 Tonnen Rindfleisch außerhalb der für diese Jahre geltenden Zollkontingente eingeführt hatten. Diesen Teil werde ich im folgenden als *„Kontingent der neuen Importeure"* bezeichnen.

Der Nachweis der während der Vergleichsjahre getätigten Einfuhren war anhand der Zolldokumente über die Überführung in den freien Verkehr zu erbringen. Die Unternehmen, die einen Teil des Kontingents zu erhalten wünschten, mußten zu diesem Zweck einen Antrag bei den zuständigen staatlichen Behörden einreichen. Diesen oblag es, auf der Grundlage der Anträge und der vorge-

1 — Kommission/Rat, Slg. 1988, 5459.

2 — Verordnung (EWG) Nr. 3889/89 des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Eröffnung und Verwaltung eines Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch des KN-Code 0202 sowie für Waren des KN-Code 0206 29 91 (1990) (ABl. L 378, S. 16) und die Verordnung (EWG) Nr. 4024/89 der Kommission vom 21. Dezember 1989 über Durchführungsbestimmungen zu der in der Verordnung (EWG) Nr. 3889/89 des Rates für gefrorenes Rindfleisch des KN-Code 0202 sowie für Waren des KN-Code 0206 29 91 vorgesehenen Einfuhrregelung (ABl. L 382, S. 53).
Die beiden Verordnungen über das Zollkontingent für 1991, die die gleichen Überschriften trugen wie die für 1990 erlassenen Verordnungen, waren die Verordnung Nr. 3838/90 des Rates (ABl. L 367, S. 3) und die Verordnung Nr. 3885/90 der Kommission (ABl. L 367, S. 136).

legten Belege eine Liste der Importeure und der Fleischmengen aufzustellen, die diese Importeure im Verlauf der Vergleichsjahre eingeführt hatten. Die Listen wurden an die Kommission geschickt, die auf ihrer Grundlage eine Verordnung (im folgenden: Aufteilungsverordnung) erließ, mit der sie die Mengen festlegte, die den traditionellen Importeuren zugeteilt werden konnten. Das bedeutete, daß die — in Kilogramm ausgedrückte — Fleischmenge anzugeben war, die innerhalb des fraglichen Jahres auf der Grundlage der während der Vergleichsjahre getätigten Einfuhr von einer Tonne Fleisch eingeführt werden konnte. Die Verordnung teilte das Kontingent der neuen Importeure in gleicher Weise auf. Artikel 1 der Aufteilungsverordnung von 1990 lautete wie folgt:

„1. Jedem ... Einfuhrlizenzantrag wird bis in Höhe der nachstehenden Mengen stattgegeben:

a) 321,581 kg je 1987, 1988 und 1989 eingeführte Tonne im Fall der [traditionellen] Einführer ...

b) ...

c) 16,56 Tonnen je Antrag der [neuen Einführer].

2. Die Mitgliedstaaten erteilen die Einfuhrlizenzen ab 9. Februar 1990 [3]."

3 — Die Aufteilungsverordnung für 1990 war die Verordnung (EWG) Nr. 337/30 der Kommission vom 8. Februar 1990 zur Bestimmung des Ausmaßes, in dem den Anträgen auf Erteilung von Einfuhrlizenzen für Rindfleisch im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 4024/89 Rechnung getragen werden kann (ABl. L 37, S. 11); die Aufteilungsverordnung für 1991 war die Verordnung (EWG) Nr. 519/91 der Kommission vom 1. März 1991 über den Umfang, in dem den Anträgen auf Erteilung von Einfuhrlizenzen für Rindfleisch im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 3885/90 stattgegeben werden kann (ABl. L 56, S. 12).

Die Behörden der Mitgliedstaaten hatten gemäß der Aufteilungsverordnung nach dem festgesetzten Zeitpunkt den Antragstellern, deren Antrag stattgegeben worden war, die Einfuhrlizenzen auszuhändigen.

Die für die Bearbeitung der Anträge durch die Mitgliedstaaten und die Kommission geltenden Fristen waren kurz und bedeuteten, daß zwischen dem Tag, an dem die Importeure die Anträge zu stellen hatten, und dem Tag, an dem die Einfuhrlizenzen erteilt werden konnten, ungefähr drei Wochen vergingen.

7. In Irland ergaben sich bei der Bearbeitung der das Kontingent für 1990 betreffenden Anträge Schwierigkeiten. Diese waren darauf zurückzuführen, daß das irische Landwirtschaftsministerium doppelte Anträge erhielt, d. h. von mehreren Unternehmen gestellte Anträge, die jeweils die gleichen während der Vergleichsjahre getätigten Einfuhren betrafen. Die Anträge stammten einerseits von Emerald Meats und andererseits von zwölf fleischverarbeitenden Unternehmen. Die doppelten Anträge betrafen das *Hauptkontingent*, das zwischen den traditionellen Importeuren aufzuteilen war.

Die aufgetretenen Schwierigkeiten hatten ihren Grund in bestimmten in den Vergleichsjahren — während denen die Aufteilung der Zollkontingente aufgrund von durch die irischen Behörden festgesetzten Kriterien erfolgte — getätigten Handelsgeschäften. Wie bereits ausgeführt, wurde das irische Kontingent in diesen Jahren zwischen fleischverarbeitenden Unternehmen nach Maßgabe ihres Fleischbedarfs aufgeteilt. Die verarbeitenden Unternehmen hatten sich aber in weitem Umfang dafür entschieden,

ihre Rechte auf Erteilung der Einfuhrlizenzen zu verkaufen. Gemäß den damals in Irland geltenden Aufteilungskriterien konnte ein solcher Verkauf stattfinden, ohne daß dies Folgen für den Anspruch der fleischverarbeitenden Unternehmen auf Zuweisung eines Teils des Kontingents im Verlauf des darauf folgenden Jahres gehabt hätte. Emerald Meats insbesondere hatte Ansprüche der fleischverarbeitenden Unternehmen auf die Erteilung von Einfuhrlizenzen gekauft; aus den Akten geht hervor, daß die Firma auf diese Weise mehr als 90 % des gesamten irischen Zollkontingents (das sich in diesem Jahr auf 418 Tonnen belief) „gekauft" hatte. Anscheinend ist unbestritten, daß Emerald Meats Einfuhr und Weiterverkauf in vollem Umfang selbst übernommen hat und daß die Firma in den einschlägigen *Zolldokumenten* als Importeur angegeben war.

In den Jahren 1987 und 1988 hatte das irische Landwirtschaftsministerium indessen verlangt, auf den *Einfuhrlizenzen* als Importeur „Emerald Meats für Rechnung des [fraglichen fleischverarbeitenden Unternehmens]" anzugeben. Dieses Verfahren wurde 1989 geändert; auf den Einfuhrlizenzen wurde vermerkt, daß Importeur das betroffene fleischverarbeitende Unternehmen, die Einfuhrlizenz jedoch an Emerald Meats abgetreten worden war.

Nach Auffassung des Landwirtschaftsministeriums war Emerald Meats durch die von ihr während der Vergleichsjahre 1987 und 1988 mit den fleischverarbeitenden Unternehmen abgeschlossenen Geschäfte nicht zu einem Importeur im Sinne der geltenden Gemeinschaftsregelung geworden, da die Firma lediglich als Beauftragte dieser Unternehmen gehandelt habe. Dagegen vertrat das Landwirtschaftsministerium den Standpunkt, Emerald Meats sei für 1989 als Importeur im Sinne der Gemeinschaftsregelung anzusehen. Das Ministerium stellte die Liste, die es der Kommission 1990 übermittelte, aufgrund dieses Standpunkts auf, d. h., die Liste für 1990 nannte die fleischverarbeitenden Unternehmen als Importeure für die Vergleichsjahre 1987 und 1988, während Emerald Meats als Importeur für die 1989 getätigten Einfuhren angesehen wurde.

8. Emerald Meats erlangte vor der Absendung der Liste an die Kommission Kenntnis von der Entscheidung des Landwirtschaftsministeriums. Dies veranlaßte die Gesellschaft, zweierlei zu unternehmen. Sie erhob bereits Ende Januar 1990 vor dem High Court in Dublin Klage gegen das Landwirtschaftsministerium und wandte sich ferner an die Kommission. Dieser trug sie vor, das Vorgehen des Landwirtschaftsministeriums stehe im Widerspruch zur einschlägigen Gemeinschaftsregelung; sie machte die Kommission darauf aufmerksam, daß das Ministerium ihr für die Vergleichsjahre 1987 und 1988 die Eigenschaft als Importeur zuerkannt habe, was den von der Gemeinschaft verwalteten Teil des Zollkontingents für 1989 angehe. Die Gesellschaft forderte die Kommission auf, einzugreifen, und übermittelte ihr auf deren Ersuchen eine Abschrift der Belege für die 1987 und 1988 erfolgten Einfuhren. Die Kommission sandte dem Landwirtschaftsministerium am 6. Februar 1990 eine Fernkopie, in der sie darauf hinwies, daß die irischen Behörden 1989 für die Vergleichsjahre 1987 und 1988 Emerald Meats die Eigenschaft als Importeur zuerkannt hatten, und ferner auf die Bestimmungen der Durchführungsverordnung über die Rechtsnachfolge sowie über die Art und Weise verwies, in der der Beweis für das Vorliegen eines subjektiven Rechts zu erbringen war.

9. Am 8. Februar 1990 erließ die Kommission, die vom irischen Landwirtschaftsministerium keine Antwort erhalten hatte, die Aufteilungsverordnung, und zwar auf der Grundlage der in der Liste des irischen Landwirtschaftsministeriums enthaltenen Informationen.

Am gleichen Tag teilte das irische Landwirtschaftsministerium der Firma Emerald Meats mit, daß ihrem Antrag stattgegeben werde, was die Einfuhren von 1989 angehe, daß er dagegen abgelehnt worden sei, was die Einfuhren von 1987 und 1988 betreffe, weil

„es nach Prüfung der Sachlage offensichtlich ist, daß Sie als Bevollmächtigter für eine Reihe von rindfleischverarbeitenden Unternehmen gehandelt haben. 1987 und 1988, wie auch in den vorhergehenden Jahren, wurden Lizenzen, die die Einfuhr von Rindfleisch im Rahmen der GATT-Abkommen über die Quoten gestatteten, nur anerkannten rindfleischverarbeitenden Unternehmen erteilt. Die in Rede stehenden Lizenzen sind auf vorherigen Antrag der betroffenen Auftraggeber erteilt worden, so daß klar ist, daß Sie als Beauftragter für deren Rechnung gehandelt haben."

10. Im April 1990 erhob Emerald Meats vor dem Gerichtshof gegen die Kommission Klage mit dem Antrag, die Entscheidung, die der von der Kommission vorgenommenen Aufteilung zugrunde lag, sowie die Verordnung, mit der diese Entscheidung umgesetzt worden war, insoweit für nichtig zu erklären, als sie den berechtigten Forderungen der Gesellschaft nicht Rechnung trügen. Die Klägerin beantragt ferner, die Kommission zur Leistung einer Entschädigung für die ihr durch den Erlaß der Verordnung entstandenen Verluste zu verurteilen.

Dies ist der Streitgegenstand in der Rechtssache C-106/90.

11. Emerald Meats hatte außerdem beim Landwirtschaftsministerium einen Antrag gestellt, der einen Teil des *für die neuen Importe bestimmten Kontingents für 1990* betraf. Das Ministerium gab diesem Antrag statt; er wurde in die der Kommission vom Ministerium übermittelte Liste aufgenommen. Die Aufteilungsverordnung der Kommission umfaßte daher auch den Antrag von Emerald Meats. Die Firma beantragte beim Landwirtschaftsministerium die Erteilung einer Einfuhrlizenz. Das Ministerium erteilte die beantragte Einfuhrlizenz nicht. Am 16. Juli 1990 forderte die Firma das Ministerium auf, die Lizenz innerhalb von acht Tagen zu erteilen, widrigenfalls sie die erforderlichen gerichtlichen Schritte einleiten würde. Am 23. Juli teilte das Ministerium der Firma mit, daß eine Reihe der Unterlagen, die sie als Beleg für die 1988 und 1989 getätigten Einfuhren vorgelegt hatte, nicht anerkannt werden könnten und daß die Firma somit nicht die Voraussetzungen für die Zuweisung eines Teils des Kontingents erfülle. Am 8. Oktober erhob die Firma vor dem High Court in Dublin Klage mit dem Antrag, dem Ministerium durch einstweilige Anordnung aufzugeben, die Einfuhrlizenz zu erteilen.

12. Zuvor hatte Emerald Meats im selben Jahr die Kommission bereits darüber unterrichtet, wie das Landwirtschaftsministerium ihren Antrag auf Zuweisung eines Teils des Kontingents der neuen Importeure beschieden hatte, und hatte in ihre Anträge in der Rechtssache C-106/90 einen Antrag auf Gewährung einer Entschädigung für die Verluste eingefügt, die sie durch die in diesem Zusammenhang von der Kommission eingenommene Haltung erlitten habe.

13. Zum Verständnis des späteren Ablaufs der Bearbeitung des Antrags der Firma auf Gewährung einer Einfuhrlizenz muß man wissen, daß die Eröffnungsverordnung des Rates Vorschriften enthielt, denen zufolge die Mitgliedstaaten die Kommission über die Mengen zu unterrichten hatten, die bis Ende August nicht Gegenstand eines Antrags auf Erteilung einer Einfuhrlizenz gewesen waren, um die Kommission in die Lage zu versetzen, *den nicht in Anspruch genommenen Teil des Zollkontingents neu zuzuweisen.* Die Mitgliedstaaten hatten der Kommission diese Informationen bis zum 16. September zu liefern; der Kommission oblag es anschließend, eine Verordnung über die Zuweisung des nicht in Anspruch genommenen Teils des Kontingents zu erlassen. Das irische Landwirtschaftsministerium hatte der Kommission zunächst mitgeteilt, das Zollkontingent sei in Irland vollständig in Anspruch genommen worden. Erst am 11. Oktober 1990 unterrichtete es die Kommission darüber, daß 16,56 Tonnen Fleisch neu zugeteilt werden könnten. In den darauf folgenden Tagen machte Emerald Meats die Kommission darauf aufmerksam, daß diese Partie ihr zustehe, und teilte der Kommission am 15. Oktober durch Boten mit, sie habe vor dem High Court Klage mit dem Antrag auf Erlaß der oben erwähnten einstweiligen Anordnung erhoben. Dessen ungeachtet erließ die Kommission am selben Tag eine Verordnung über die Neuzuteilung von 35 Tonnen Fleisch (im folgenden: Neuzuteilungsverordnung) [4]. Diese Menge umfaßte auch die Partie, die Gegenstand des Rechtsstreits zwischen dem Landwirtschaftsministerium und Emerald Meats war.

14. Am 22. Oktober 1990 erhob die Gesellschaft gegen die Kommission Klage mit dem Antrag auf Nichtigerklärung der Neuzuteilungsverordnung sowie auf Zahlung von Schadensersatz. Gleichzeitig stellte sie beim Gerichtshof einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung. Im Hinblick auf bestimmte außergerichtliche Vorschläge, die die Kommission anläßlich einer Verhandlung über diesen Antrag gemacht hatte, nahm Emerald Meats ihren Antrag zurück; die Kommission erließ am 29. Oktober eine neue Verordnung [5], durch die die Zuteilung von 15 der genannten 35 Tonnen bis zum 29. November 1990 zurückgestellt wurde.

15. Am 22. November 1990 gab der High Court dem Antrag von Emerald Meats auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung statt und wies das Landwirtschaftsministerium an, die Einfuhrlizenz zu erteilen. Das Ministerium erteilte daraufhin Emerald Meats eine Einfuhrlizenz über 16,56 Tonnen; die Kommission erließ am 11. Dezember 1990 eine Verordnung, mit der die neu zuzuteilende Menge schließlich auf 20 Tonnen festgesetzt wurde [6]. Emerald Meats hielt die gegen die Kommission in der Hauptsache gerichtete Klage aufrecht und beantragt somit nach wie vor, die ursprüngliche Neuzuteilungsverordnung für nichtig zu erklären und ihr Schadensersatz für die erlittenen Verluste zuzuerkennen. *Dies ist der Streitgegenstand in der Rechtssache C-317/90.*

16. Im Dezember 1990 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland ein, da sie der Ansicht war, die oben beschriebene Haltung des Landwirtschaftsministerium stehe in Widerspruch zu den diesem Staat aufgrund des Vertrages obliegenden Verpflichtungen. Dieses Verfahren ist noch im Gang, hat aber nicht zur Klageerhe-

4 — Verordnung (EWG) Nr. 2983/90 über die Zuteilung der nicht abgerufenen Mengen des mit der Verordnung (EWG) Nr. 3889/89 eröffneten Einfuhrkontingents von gefrorenem Rindfleisch (ABl. L 283, S. 36).

5 — Verordnung (EWG) Nr. 3135/90 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2983/90 über die Zuteilung der nicht abgerufenen Mengen des mit der Verordnung (EWG) Nr. 3889/89 eröffneten Einfuhrkontingents von gefrorenem Rindfleisch (ABl. L 299, S. 41).

6 — Verordnung (EWG) Nr. 3565/90 der Kommission vom 11. Dezember 1990 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2983/90 über die Zuteilung der nicht abgerufenen Mengen des mit der Verordnung (EWG) Nr. 3889/89 eröffneten Einfuhrkontingents von gefrorenem Rindfleisch (ABl. L 347, S. 16).

bung vor dem Gerichtshof geführt. In Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes hat die Kommission über den Stand des Verfahrens berichtet; siehe hierzu Punkt 2 der Ergänzung der Sitzungsberichte.

Mit Schreiben vom 11. Januar 1991 bestätigte die Kommission der Firma Emerald Meats, daß sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland eingeleitet habe. Sie teilte insbesondere mit, sie habe in ihrem Aufforderungsschreiben die Bedeutung des Zolldokuments für den Beweis der Importeureigenschaft betont und hinzugefügt, daß

„dieser Beweis nur mit Hilfe anderer stichhaltigerer Beweise widerlegt werden konnte ('such proof could only be rebutted by strong evidence') und daß der Kommission in dieser Sache keinerlei Beweismittel vorliegen, die die Ansicht stützen könnten, daß Emerald Meats lediglich als Beauftragte der Importeure der fraglichen Mengen gehandelt hat".

Die Kommission fügte hinzu, solange derartige Beweismittel nicht vorlägen, werde sie weiterhin davon ausgehen, daß die Gesellschaft Anspruch auf Zuweisung eines Teils des Tarifkontingents habe.

17. Das *Zollkontingent für 1991* wurde auf der Grundlage von Bestimmungen verwaltet, die im wesentlichen den für die Verwaltung des Kontingents von 1990 geltenden Bestimmungen entsprachen [7].

18. Emerald Meats, die zu Recht annahm, daß das irische Landwirtschaftsministerium die Politik fortsetzen würde, die es hinsichtlich der Verwaltung des Kontingents für 1990 eingeschlagen hatte, stellte bei den britischen Behörden einen Antrag, der sämtliche Einfuhren umfaßte, die der Firma nach deren Ansicht Anspruch auf einen Teil des Hauptkontingents für 1991 gewährten. Sie unterrichtete die Kommission von diesem Antrag.

19. Am 6. Februar 1991 forderte der Leiter der Generaldirektion Landwirtschaft die irischen und die britischen Behörden fernschriftlich auf, alle Anträge betreffend die gerichtlichen Schritte, die Emerald Meats in Irland in bezug auf die Zuteilung des Kontingents für 1990 unternommen hatte, zu ermitteln und der Kommission bis zum 7. Februar 1991 eine Abschrift der fraglichen Anträge sowie der diesen beigefügten Belege vorzulegen; in dem Fernschreiben wurde zugleich betont, bei der Bearbeitung der sowohl im Vereinigten Königreich als auch in Irland gestellten Anträge müsse vermieden werden, daß dieselben Vergleichsmengen zweimal herangezogen würden.

Mit Schreiben vom 12. Februar 1991 teilten die britischen Behörden der Kommission mit, ihrer Ansicht nach sei der Antrag von Emerald Meats stichhaltig; bei einer auf Wunsch der Kommission erfolgten Zusammenkunft mit den irischen Behörden habe sich jedoch herausgestellt, daß doppelte Anträge gestellt worden seien, nämlich einmal in Irland und einmal im Vereinigten Königreich.

20. Somit war offenkundig, daß eine Anerkennung sowohl der britischen als auch der irischen Liste dazu führen würde, Lizenzen auf der Grundlage derselben Fleischeinfuhren zu erteilen. Um dieses Problem zu lösen, beschloß die Kommission, den Erlaß der

7 — Siehe den Hinweis auf die in Rede stehenden Verordnungen, oben, Fußnote 2.

Aufteilungsverordnung, die bis zum 18. Februar 1991 hätte ergehen müssen, aufzuschieben; sie teilte statt dessen am 21. Februar 1991 den zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten fernschriftlich mit, sie könnten vom 25. Februar ab nach Maßgabe des Entwurfs einer Aufteilungsverordnung für 1991 provisorische Einfuhrlizenzen unter der Voraussetzung erteilen, daß eine Kaution gestellt werde, die dann beim Erlaß der Aufteilungsverordnung freizugeben sei. Am 1. März 1991 erließ die Kommission die Aufteilungsverordnung [8]. Diese machte die Erteilung von Einfuhrlizenzen für den Fall „doppelter Anträge" von einer Sicherheitsleistung abhängig, deren Betrag der im Zeitpunkt der Erteilung der Lizenz geltenden Einfuhrabschöpfung zuzüglich 10 % entsprach. Weiter hieß es dort:

„[Die Sicherheit] wird freigegeben, sobald der Handelsbeteiligte, der sie geleistet hat, endgültig als Einführer der fraglichen Referenzmenge identifiziert wurde."

21. Da die Kommission nach Auffassung von Emerald Meats mit dieser Verordnung deren Rechte beeinträchtigt hatte, erhob die Firma am 9. Mai 1991 vor dem Gerichtshof Klage gegen die Kommission mit dem Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung sowie auf Verurteilung der Kommission zur Leistung von Schadensersatz. *Dies ist der Streitgegenstand in der Rechtssache C-129/91.*

22. Am 9. Juli 1991 erließ der High Court in Dublin sein Urteil [9] über die im Januar 1990 von Emerald Maets gegen das Landwirtschaftsministerium erhobene Klage. In dem Urteil wurde festgestellt,

— daß das Ministerium, was die von Emerald Meats im Rahmen des Kontingents für 1990 gestellten Anträge betreffe, gehalten sei, die von der Gesellschaft als Nachweis im Sinne der Durchführungsverordnung vorgelegten Zolldokumente über die Überführung in den freien Verkehr zu akzeptieren;

— daß der Anspruch der Gesellschaft auf einen Teil des Kontingents für 1990 auf der Grundlage von Einfuhren in Höhe von insgesamt 863 Tonnen Fleisch während der Vergleichsjahre 1987, 1988 und 1989 zu berechnen sei.

Zur Begründung führte der High Court aus, der nach den fraglichen Einfuhrlizenzen für die Jahre 1987 und 1988 zwischen Emerald Meats und den fleischverarbeitenden Unternehmen bestehende Auftrag sei eine bloße Fiktion.

23. Weiterhin bestätigte das Urteil die im November 1990 ergangene einstweilige Anordnung, die das Landwirtschaftsministerium verpflichtet hatte, Emerald Meats in bezug auf das Kontingent der neuen Importeure eine Einfuhrlizenz auszustellen. In diesem Zusammenhang hob der High Court insbesondere hervor, selbst wenn die von der Gesellschaft zum Beweis dafür, daß sie die erforderlichen 50 Tonnen eingeführt habe, ursprünglich vorgelegten Unterlagen unvollständig gewesen sein sollten, hätte man ihr Gelegenheit geben müssen, diesen Irrtum zu berichtigen, da es als erwiesen angesehen werden könne, daß die Gesellschaft in der Lage gewesen wäre, den erforderlichen Beweis zu erbringen.

8 — Verordnung Nr. 519/91 über den Umfang, in dem den Anträgen auf Erteilung von Einfuhrlizenzen für Rindfleisch im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 3885/90 stattgegeben werden kann (ABl. L 56, S. 12).

9 — Das in *Common Market Law Reports 1992*, S. 462 ff., abgedruckte Urteil wurde von Emerald Meats in diesem Verfahren vorgelegt.

24. Weiterhin verurteilte der High Court das Landwirtschaftsministerium zur Zahlung von 385 922 IRL Schadensersatz an Emerald Meats [10]. Diese Entschädigung glich die Verluste aus, die der Gesellschaft dadurch entstanden seien, daß das Landwirtschaftsministerium sich rechtswidrig geweigert habe, für 177 der 277 Tonnen, auf die die Gesellschaft 1990 Anspruch gehabt habe, Einfuhrlizenzen auszustellen.

Mit Beschluß vom 19. Juli äußerte sich der High Court zu der Frage, ob Emerald Meats ein sogenannter allgemeiner Schadensersatz („general damages") wegen des Schadens zugebilligt werden müsse, der ihr im Rahmen ihrer geschäftlichen Tätigkeit und ihrer Beziehungen zu anderen Wirtschaftsteilnehmern entstanden sei. Der High Court entschied, daß die Gesellschaft keinen Anspruch auf eine derartige Schadensersatzleistung habe.

25. Das Landwirtschaftsministerium legte gegen das Urteil des High Court ein Rechtsmittel bei dem Supreme Court ein. Die Rechtsmittelführerin macht geltend, der High Court habe sich in einer Reihe von Punkten auf eine irrige Auffassung über die tatsächliche und rechtliche Lage gestützt.

26. Am 17. Juli 1991 teilte die Kommission den britischen Behörden unter Bezugnahme auf das Urteil des High Court mit, Emerald Meats habe ein Recht darauf, daß ihr die Einfuhrlizenzen erteilt würden, ohne daß die Firma Sicherheit zu leisten brauche. Gleichzeitig forderte die Kommission das irische Landwirtschaftsministerium auf, „[das Urteil des High Court] bei Berechnung und Zuteilung der endgültigen Mengen aufgrund der GATT-Lizenzen für 1991 und die darauf folgenden Jahre gebührend zu berücksichtigen und hierbei namentlich die Referenzmengen der von dieser Entscheidung betroffenen Gesellschaften zu überprüfen".

27. Am 16. Oktober 1991 erließ die Kommission eine Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung von 1991 [11]. In diese Durchführungsverordnung wurde folgender neuer Artikel 1a eingefügt:

„Die irischen Behörden legen den Anspruch auf das GATT-Kontingent 1990 und die gemäß Verordnung (EWG) Nr. 3889/89 unter Berücksichtigung des Urteils des irischen Gerichtshofs vom 9. Juli 1991 zulässigen Einfuhren neu fest. Sie teilen der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten ihre Entscheidung mit.

Unbeschadet von Artikel 1 Absätze 1 und 3 wird mit dieser Entscheidung die 1990 für die nach Artikel 1 Absatz 1 geltende Referenzmenge bestimmt."

28. Wie aus den Akten hervorgeht, ergriff das Landwirtschaftsministerium die erforderlichen Maßnahmen, um das Urteil des High Court zu vollziehen und Emerald Meats in den Genuß der Vorschriften des neuen Artikels 1a gelangen zu lassen. Emerald Meats hat bestätigt, daß sie 1991 und 1992 Einfuhrlizenzen in Höhe eines Betrages erhalten hat, der voraussetzt, daß die von ihr im Rahmen des Hauptkontingents für 1990 gestellten

10 — Die Schadensersatzleistungen waren vom 20. Juli 1990 ab mit 8 % zu verzinsen. Der Gesellschaft wurden weiterhin 662 926 BFR zur Deckung der Kosten zugesprochen, die ihr im Rahmen des vor dem Gerichtshof gleichzeitig mit der Erhebung der Klage in der Rechtssache C-317/90 gestellten Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung entstanden waren; siehe oben, Nr. 14.

11 — Verordnung (EWG) Nr. 3021/91 (ABl. L 287, S. 11).

Anträge in Einklang mit dem Urteil des High Court behandelt worden waren.

29. Der Supreme Court hat noch nicht über das Rechtsmittel entschieden. Er hat jedoch mit Beschluß vom 16. Juli 1992 entschieden, daß die Entschädigung, die der High Court Emerald Meats zuerkannt hatte und die mit Rücksicht auf das vom Landwirtschaftsministerium eingelegte Rechtsmittel bei Ablauf der gesetzten Frist noch nicht entrichtet worden war, an die Gesellschaft zu leisten sei.

Zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Behörden und der Kommission bei der Verwaltung der Gemeinschaftskontingente

30. Emerald Meats macht geltend, das irische Landwirtschaftsministerium habe schwerwiegende Fehler begangen; es habe der Kommission oblegen, diese Fehler zu berichtigen oder ihretwegen einzugreifen.

Für die Prüfung der vorliegenden Rechtssachen ist hervorzuheben, daß die dem Landwirtschaftsministerium vorgeworfenen Fehler im Rahmen der Ausübung der dem Ministerium durch die geltenden Gemeinschaftsverordnungen zugewiesenen Aufgaben begangen wurden und deshalb auf *angeblich rechtswidrige innerstaatliche Verwaltungsakte* zurückzuführen sind. Es handelt sich also nicht um bloße „Informationen", die die Kommission von den staatlichen Behörden erhalten hätte und von denen sie bei Erlaß der Aufteilungsverordnungen nach Belieben Gebrauch oder keinen Gebrauch hätte machen dürfen.

Weiterhin ist es erforderlich, sich ein klares Bild über die *Möglichkeiten der Kommission* zu verschaffen, die *angeblich rechtswidrigen innerstaatlichen Verwaltungsakte zu korrigieren.* Die nächstliegende Möglichkeit wäre, daß die Kommission diese Akte in der Weise korrigierte, daß sie entweder dem Landwirtschaftsministerium aufgäbe, eine neue — korrekte — Entscheidung zu treffen, oder selbst eine Entscheidung erließe, die die Entscheidung des Ministeriums über den Anspruch der Antragsteller auf einen Teil des Zollkontingents ersetzte.

31. Die erste und entscheidende Frage, die sich in den drei Rechtssachen stellt, geht somit dahin, ob die Kommission befugt ist, die Entscheidungen zu korrigieren, die die staatlichen Behörden bei der Prüfung der Anträge auf Zuweisung eines Teils der Zollkontingente treffen und die die Grundlage der Listen bilden, die diese Behörden der Kommission übermitteln.

Nach Auffassung der Kommission steht ihr eine solche Befugnis grundsätzlich nicht zu. Aus der Aufgabenteilung zwischen ihr und den staatlichen Behörden, wie sie in den Durchführungsverordnungen festgelegt sei, ergebe sich, daß sie sich auf die Listen der staatlichen Behörden zu stützen habe, wenn sie bei Erlaß der Verordnungen die Mengen festsetze, für die Einfuhrlizenzen erteilt werden könnten. Rechtsstreitigkeiten über die Entscheidungen, auf denen die Listen der staatlichen Behörden beruhten, seien von den Gerichten der Mitgliedstaaten zu entscheiden. Die einzige Möglichkeit für die Kommission, mit verbindlicher Wirkung einzugreifen, wenn sie feststelle, daß die staatlichen Behörden die Gemeinschaftsregelung fehlerhaft anwendeten, sei eine Vertragsverletzungsklage gegen den betroffenen Mitgliedstaat gemäß Artikel 169 des Vertrages.

Demgegenüber meint Emerald Meats, die Kommission sei bei Erlaß einer Aufteilungsverordnung verpflichtet, sich nicht auf die übermittelten Listen zu stützen, wenn sie wisse oder habe wissen müssen, daß die Auskünfte offensichtlich irrig seien. Die Gesellschaft formuliert ihren Standpunkt wie folgt:

„Sind Auskünfte der Behörden eines Mitgliedstaats offensichtlich unzutreffend, sind sie weiterhin dazu bestimmt, als Grundlage für die Verwaltungshandlungen der Gemeinschaft zu dienen oder in diese eingearbeitet zu werden, und berühren sie Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft, so ist die Kommission verpflichtet, diese Auskünfte zu überprüfen und einfache praktische Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, daß sie den einschlägigen EG-Verordnungen entsprechen." [12]

32. Die Frage, ob die Kommission verpflichtet ist, die Entscheidungen, die den von ihr erhaltenen Listen zugrunde liegen, zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren, ist sowohl vom grundsätzlichen als auch vom praktischen Standpunkt aus von Wichtigkeit. Bei ihrer Beantwortung ist vom Inhalt der geltenden Verordnungen auszugehen, die im Lichte des Ziels zu würdigen sind, eine Gemeinschaftsverwaltung der Zollkontingente einzuführen. Zu berücksichtigen sind auch die Folgen der Antwort für die praktischen Modalitäten der Verwaltung der Gemeinschaftskontingente sowie die Rechtswege, die den Wirtschaftsteilnehmern offenstehen, wenn sie der Ansicht sind, daß bei dieser Verwaltung ein Irrtum unterlaufen sei. Insgesamt gesehen hängt die Antwort von den allgemeinen Befugnissen ab, über die die Kommission verfügt, um wegen eines von den staatlichen Behörden bei der Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften begangenen Fehlers einzugreifen.

12 — Siehe Seite 7 der Erwiderung in der Rechtssache C-129/91.

33. Einleitend ist zu bemerken, daß ich nach einigem Zögern zu dem Schluß gelangt bin, daß die Kommission nach der in den einschlägigen Verordnungen festgelegten Aufgabenteilung nicht befugt ist, die Entscheidungen zu korrigieren, die den ihr übersandten Listen zugrunde liegen.

Die Gründe für diese Schlußfolgerung werde ich unten (Nrn. 34 bis 55) darlegen.

Es ist jedoch zu fragen, ob diese Schlußfolgerung Bestand haben könnte, wenn festzustellen wäre, daß die Kommission trotz Vorliegens einer fehlerhaften allgemeinen Auslegung und Anwendung der Beweisregeln von einem Eingreifen abgesehen hat. Diese Frage werde ich unter den Nummern 57 bis 64 behandeln.

34. Gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 3889/89 des Rates (der Eröffnungsverordnung für 1990) wird das Hauptkontingent „den Einführern vorbehalten, die nachweisen können, daß sie in den drei letzten Jahren [kontingentiertes Fleisch] eingeführt haben". Die Verordnung Nr. 4024/89 der Kommission (die Durchführungsverordnung für 1990) übernimmt diese Vorschrift in ihrem Artikel 1 Absatz 1.

Artikel 1 Absatz 3 lautet:

„Der in den Absätzen 1 und 2 genannte Nachweis ist mittels der Zollbescheinigung für die Überführung in den freien Verkehr zu erbringen. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, daß dieser Nachweis durch den im Feld 4 der Einfuhrlizenz aufgeführten Berechtigten erbracht wird."

In Artikel 2 Absatz 1 heißt es:

„Die in Artikel 2 Absatz 1 genannten Beteiligten, welche am 1. Januar 1990 nicht mehr im Sektor Rindfleisch tätig waren, kommen nicht in den Genuß der durch diese Verordnung festgesetzten Regelung."

Artikel 3 bestimmt:

„Damit die Einfuhrregelung nach Artikel 1 in Anspruch genommen werden kann, muß eine Einfuhrlizenz beantragt werden."

Laut Artikel 4 Absatz 1 Satz 1 „reichen die Einführer bei den zuständigen Behörden den Einfuhrantrag zusammen mit dem in Artikel 1 Absatz 3 genannten Nachweis spätestens am 19. Januar 1990 ein" [13].

Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 lautet:

„Spätestens am 31. Januar 1990 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission die Liste der Einführer, welche insbesondere den Namen, die Anschrift sowie die im Laufe eines jeden Referenzjahres ... eingeführte Fleischmenge enthält."

Artikel 5 lautet:

„Anträge nach Artikel 4 sind nur zulässig, wenn der Antragsteller schriftlich erklärt, daß er keine Aufträge für dieselbe Sonderregelung in einem anderen Mitgliedstaat als in dem gestellt hat, in welchem der Antrag eingereicht wurde, und auch nicht stellen wird; hat ein Antragsteller Anträge bezüglich derselben Sonderregelung in zwei oder mehr Mitgliedstaaten gestellt, so sind alle Anträge unzulässig.

Alle von demselben Interessenten gestellten Anträge gelten als einziger Antrag."

Artikel 6 Absatz 1 bestimmt:

„Die Kommission entscheidet, inwieweit den Anträgen stattgegeben werden kann.

Vorbehaltlich einer Entscheidung der Kommission über die Annahme der Anträge werden die Lizenzen am 9. Februar 1990 erteilt." [14]

Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 388/90 der Kommission (die Durchführungsverordnung für 1991) entsprechen im wesentlichen den soeben zitierten Bestimmungen. [15]

13 — Diese Frist wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 143/90 der Kommission (ABl. 1990, L 16, S. 29) bis zum 24. Januar 1990 verlängert.

14 — Betrifft nur die Fassung in dänischer Sprache.

15 — Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß Artikel 1 Absatz 3, der die Beweismittel betrifft, in seinem zweiten Satz lediglich die Vergleichsjahre 1988 und 1989 als diejenigen Jahre erwähnt, für die die Mitgliedstaaten vorsehen können, daß der Beweis für die Einfuhr von dem im Feld Nr. 4 der Entscheidungslizenz genannten Rechtsinhaber zu erbringen ist.

35. *Die Verordnungen sehen somit eine Form der Verwaltung vor, bei der bestimmte Aufgaben den Behörden der Mitgliedstaaten und andere der Kommission zufallen.* Die Anträge, denen die erwähnten Beweisstücke beizufügen sind, müssen bei den staatlichen Behörden eingereicht werden. Diesen obliegt es, etwaige Fragen zu entscheiden, die die Annahme der Anträge aufwirft und zu denen die Frage gehört, ob der betroffene Wirtschaftsteilnehmer, wie in Artikel 2 vorgesehen, keine Tätigkeit auf dem Rindfleischsektor mehr ausübt, sowie insbesondere, ob den Antragstellern für die Vergleichsjahre die Eigenschaft als Importeur zuerkannt werden kann. Diese Entscheidungen müssen natürlich auf der Grundlage der geltenden Gemeinschaftsregeln getroffen werden, können aber, wie die vorliegenden Rechtssachen zeigen, auch Stellungnahmen zu Fragen des nationalen Rechts oder zu tatsächlichen Fragen mit sich bringen. Es handelt sich um Verwaltungsakte der staatlichen Behörden, die gegebenenfalls nach Maßgabe des nationalen Verwaltungsprozeßrechts angefochten werden können.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß die der Kommission von den staatlichen Behörden zu übersendenden Listen lediglich Namen und Anschrift der Importeure sowie die Angabe der während der Vergleichsjahre eingeführten Fleischmengen enthalten dürfen. Weder die Anträge selbst noch die Belege sind der Kommission zu übermitteln.

36. Die Gemeinschaftsregelung weist der Kommission nur in einem Punkt eine selbständige Kontrollaufgabe zu. Kraft Artikel 5 obliegt es notwendig der Kommission, zu prüfen, ob Anträge über dieselben Fleischmengen in zwei oder noch mehr Mitgliedstaaten gestellt wurden; in diesem Falle lehnt sie es ab, den Anträgen stattzugeben. Nur die Kommission kann auf der Grundlage der ihr zugesandten Unterlagen kontrollieren, ob die Antragsteller solche doppelten Anträge eingereicht haben; die Reaktion auf die Mißachtung dieses Erfordernisses ist ausdrücklich vorgeschrieben und leicht zu bewerkstelligen.

37. Nach Artikel 6 obliegt es der Kommission, zu entscheiden, inwieweit den Anträgen stattgegeben werden kann. Meines Erachtens kann diese Bestimmung nicht anders als dahin ausgelegt werden, daß die Kommission notwendig die Stelle ist, die unter Berücksichtigung der aufzuteilenden und der in den Vergleichsjahren insgesamt eingeführten Fleischmengen den Mitgliedstaaten anzugeben hat, welche Mengen die staatlichen Behörden den Antragstellern im Zeitpunkt der Erteilung der Einfuhrlizenzen zuteilen können. Einzig und allein diese Entscheidung wird in den Aufteilungsverordnungen der Kommission näher geregelt. Diese Bestimmung bedeutet nicht, daß es Aufgabe der Kommission wäre, die in den ihr übermittelten Listen enthaltenen Angaben zu überprüfen.

38. Schließlich ist es nach den genannten Verordnungen Sache der staatlichen Behörden, den Antragstellern die Einfuhrlizenzen zu erteilen.

39. Aus dieser Betrachtung der Verordnungen geht hervor, daß zwischen den staatlichen Behörden und der Kommission eine klare Aufgabenteilung besteht, nach der es Sache der staatlichen Behörden ist, die Fragen zu entscheiden, die sich im Rahmen der Prüfung der Anträge stellen.

40. *Ein Recht, bei der Kommission Beschwerde gegen die Entscheidungen der staatlichen Behörden einzulegen, wird den Antragstellern weder ausdrücklich noch stillschweigend gewährt.* Zwischen Kommission und staatlichen Behörden besteht kein Über- und Unterordnungsverhältnis im herkömmlichen Sinne. Die Kommission hat keine allgemeine Befugnis, diesen Behörden Anweisungen zu erteilen. Eine solche Befugnis läßt sich nicht aus *Artikel 155 des Vertrages* ableiten; ebensowenig kann dieser Bestimmung eine allgemeine Verpflichtung der Kommission entnommen werden, im Rahmen der Verwaltung der Zollkontingente konkret die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen zu überprüfen, die die Grundlage der der Kommission übersandten Listen der Antragsteller bilden. Artikel 155 begründet eine allgemeine Verpflichtung der Kommission, für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten Sorge zu tragen. Ist die Kommission der Ansicht, das Gemeinschaftsrecht sei nicht korrekt angewendet worden, so hat sie die Möglichkeit, eine solche Anwendung in der Weise durchzusetzen, daß sie gemäß Artikel 169 des Vertrages ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den betroffenen Mitgliedstaat einleitet.

41. *Meines Erachtens kommt eine selbständige Kontrollaufgabe der Kommission im übrigen auch aus rein praktischen Gründen nicht in Betracht.* Jedes Jahr wird bei den staatlichen Behörden eine sehr große Zahl von Anträgen eingereicht (nach den Akten mehr als 2 000), und die Frist zwischen dem Eingang der Listen bei der Kommission und dem Erlaß der Aufteilungsverordnung durch die Kommission ist so kurz bemessen, daß sich der Verordnung schwerlich entnehmen läßt, daß die Kommission eine selbständige Kontrolle auszuüben hätte. Hinzu kommt, daß die Kommission nicht die Möglichkeit hat, eine Kontrolle vorzunehmen, sei es auch nur deswegen, weil die Belege den Listen nicht beigefügt werden müssen.

42. Antragsteller, die glauben, daß die *Entscheidungen der staatlichen Behörden* ihre Rechte beeinträchtigen, müssen dies im *Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnungen* geltend machen. In letzter Instanz ist es also Sache der staatlichen Gerichte, darüber zu befinden, ob die den eingereichten Listen zugrunde liegenden Verwaltungsakte rechtmäßig sind.

Emerald Meats ist im übrigen in dieser Weise vorgegangen, indem sie das Landwirtschaftsministerium vor dem High Court verklagt hat. In dieser Weise ist normalerweise vorzugehen, wenn die staatlichen Behörden Gemeinschaftsvorschriften durchführen [16]; wie ich meine, trifft dies auch vorliegend zu. Wenn die Verwaltung des Zollkontingents durch die Gemeinschaft bedeutet, daß die Kommission die endgültigen Zuteilungszahlen festzusetzen hat, so ändert dies nichts daran, daß die nationalen Entscheidungen, die der Zuteilung zugrunde liegen, im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnungen angefochten werden müssen.

Die staatlichen Gerichte haben die einzelnen Rechtsstreitigkeiten auf der Grundlage des geltenden Gemeinschaftsrechts und der geltenden Vorschriften des nationalen Zivil- und Verwaltungsrechts sowie der von ihnen

16 — Das geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes hervor. Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, daß die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften durch die staatlichen Behörden in erster Linie Sache der staatlichen Gerichte ist; siehe z. B. das Urteil vom 27. März 1980 in der Rechtssache 133/79 (Sucrimex und Westzucker/Kommission, Slg. 1980, 1299), in dem der Gerichtshof ausgeführt hat:
„Die Kontrolle des Verwaltungshandelns der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist aber in erster Linie Sache der innerstaatlichen Gerichte, unbeschadet der diesen eingeräumten Möglichkeit, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Unter diesen Umständen ist als Rechtsbehelf eine Klage vor den innerstaatlichen Gerichten angebracht, an die die Klägerinnen sich auch bereits gewandt haben" (Randnr. 24).
Siehe auch die gleichlautenden Urteile des Gerichtshofes vom 12. Dezember 1979 in der Rechtssache 12/79 (Wagner/Kommission, Slg. 1979, 3657) und vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 217/81 (Interagra/Kommission, Slg. 1982, 2233). Eine ähnliche Auffassung wird mit Nachdruck im Urteil vom 18. Oktober 1984 in der Rechtssache 109/83 (Eurico, Slg. 1984, 3581) vertreten.

unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer etwa erforderlichen Beweisaufnahme getroffenen tatsächlichen Feststellungen zu entscheiden. Stellen sich im Verlauf der vor den staatlichen Gerichten anhängigen Verfahren Fragen nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts, so können oder müssen diese dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt werden.

Der vor dem High Court anhängige Rechtsstreit zwischen Emerald Meats und dem irischen Landwirtschaftsministerium liefert meines Erachtens den besten Beweis für die Richtigkeit der hier vorgetragenen Auffassung. Das Urteil des High Court beruht nicht lediglich auf einer Auslegung der geltenden Gemeinschaftsvorschriften, sondern äußert sich auch zu den zivilrechtlichen Verhältnissen zwischen den Unternehmen, die die Zuweisung eines Teils des Zollkontingents beantragt haben. Im übrigen hat der High Court sein Urteil erst nach einer gründlichen Beweisaufnahme erlassen.

43. Würde man das geltende Gemeinschaftsrecht im Sinne des Bestehens einer selbständigen Kontrollbefugnis der Kommission auslegen, so hätte dies zur Folge, daß Unternehmen, die der Ansicht sind, die Behandlung ihrer Anträge durch die staatlichen Behörden beeinträchtige ihre Rechte, sich bei der Kommission beschweren, und falls die Kommission der Beschwerde nicht stattgibt, vor dem Gerichtshof Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission über die Beschwerde erheben könnten. Würden sie zugleich Klage vor den staatlichen Gerichten erheben, so gäbe es „parallele" Rechtsstreitigkeiten, deren Grundfragen jedenfalls bis zu einem bestimmten Punkt die gleichen wäre, nämlich insoweit, als darüber zu entscheiden wäre, ob die ursprünglichen Entscheidungen der staatlichen Behörden rechtmäßig waren. Hierdurch würden sich erhebliche Schwierigkeiten in denjenigen Fällen ergeben, in denen die materiellen Rechtsverhältnisse vom Gerichtshof und von den staatlichen Gerichten jeweils unterschiedlich beurteilt würden. Nach meinem Dafürhalten zeigen die vorliegenden Rechtssachen, daß derartige Parallelprozeße schwerwiegende Nachteile mit sich bringen könnten. In der Tat ließe sich nicht ausschließen, daß sich der Gerichtshof bei seiner Entscheidung in den vorliegenden Rechtssachen veranlaßt sehen könnte, unmittelbar oder mittelbar zu der Frage Stellung zu nehmen, ob Emerald Meats einen materiell-rechtlichen Anspruch auf Zuweisung eines Teils des Zollkontingents hatte. Dies ist eine Frage, die, wie wir gesehen haben, bereits vom High Court entschieden wurde und zu der sich der Supreme Court aus Anlaß des bei ihm eingelegten Rechtsmittels äußern wird.

44. Soweit der Gerichtshof vorliegend Anlaß hätte, sich unmittelbar oder mittelbar zur Rechtmäßigkeit der Entscheidungen des irischen Landwirtschaftsministerium zu äußern, ließe sich nicht darüber hinwegsehen, daß die Beurteilungsmöglichkeiten des Gerichtshofes beschränkt sind, zum einen weil Beklagte in diesen Rechtsstreitigkeiten die Kommission ist, deren grundsätzliche Haltung ich oben unter Punkt 16 dargelegt habe, zum anderen weil der Gerichtshof nur indirekte Kenntnis von der Rechtsauffassung der irischen Behörden hat.

45. Ich bin daher der Meinung, daß schwerwiegende rechtliche und praktische Gründe einer Auslegung der Durchführungsverordnungen in dem Sinne entgegenstehen, daß diesen Kontroll- und Eingriffsbefugnisse der Kommission hinsichtlich der Entscheidungen zu entnehmen wären, die die Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Listen bilden (dies unter dem bereits dargelegten Vorbehalt für den Fall, daß in Ansehung derselben Fleischmengen Anträge in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten gestellt wurden).

46. Wie mir scheint, wird dieser Standpunkt durch das Urteil des Gerichtshofes vom 26. April in der Rechtssache 207/86 [17] bestätigt. Die Rechtssache betraf einen Sachverhalt, der gewisse Ähnlichkeiten mit dem vorliegenden aufweist. Ein spanischer Verband von Fischereiunternehmen hatte gegen die Kommission auf Nichtigerklärung der Maßnahme geklagt, mit der die Kommission eine von den spanischen Behörden aufgestellte Liste der Schiffe genehmigt hatte, die in bestimmten Gewässern tätig werden durften. Die anwendbaren Vorschriften waren in der Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals niedergelegt worden. Aus einer Bestimmung dieser Akte ging hervor, daß die spanischen Behörden eine solche Liste aufzustellen hatten, die die Kommission nach *Überprüfung genehmigen würde.* Die einschlägigen Vorschriften nannten eine Reihe von Voraussetzungen, von denen die Genehmigung der Liste durch die Kommission abhing. Diese Voraussetzungen waren klar bestimmt; es war der Kommission möglich, auf der Grundlage der verfügbaren Angaben festzustellen, ob sie erfüllt waren.

Die Klägerin hatte nicht geltend gemacht, die Genehmigung durch die Kommission sei rechtswidrig gewesen, weil diese Voraussetzungen nicht vorgelegen hätten. Sie hat vielmehr vorgetragen, die Kommission habe die Beitrittsakte dadurch verletzt, daß sie den auf der Grundlage des spanischen Rechts ausgearbeiteten Listenentwurf genehmigt habe, obwohl die einschlägigen Vorschriften der Klägerin zufolge ausschließlich in der Beitrittsakte festgelegt waren. Der Gerichtshof hat dieses Vorbringen verworfen, da er der Auffassung war, daß die spanischen Behörden die Auswahl der betroffenen Fischereifahrzeuge auch nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts vornehmen konnten. Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, daß es Aufgabe der Kommission war, zu prüfen, ob die innerstaatlichen Vorschriften in Einklang mit dem Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages standen, und im gegenteiligen Falle eine Vertragsverletzungsklage gemäß Artikel 169 des Vertrages zu erheben.

Die Klägerin hatte ferner geltend gemacht, die Kommission habe mit der Genehmigung des Listenentwurfs den Gleichheitsgrundsatz verletzt, da dieser Entwurf einigen Fahrzeugen weitergehende Fischfangrechte eingeräumt habe als anderen. Der Gerichtshof hat hierzu festgestellt:

„Wie bereits dargelegt, schreibt die Beitrittsakte den spanischen Behörden vor, bei der Erstellung der Entwürfe der periodischen Listen eine Reihe von Regeln zu beachten. Die Kommission hat vor der Genehmigung der Listen zu prüfen, ob diese Regeln beachtet wurden. Die Beitrittsakte verlangt jedoch nicht, daß in den Listenentwürfen die Gründe dafür angegeben werden, aus denen heraus bestimmte Schiffe weniger Fangrechte als andere Schiffe oder gar keine solchen Rechte erhalten. Ebensowenig verlangt sie die Angabe der Organisationen, denen die Betreiber der verschiedenen Schiffe angehören.

Dies zeigt, daß die von der Beitrittsakte getroffene Regelung es der Kommission nicht ermöglicht, zu beurteilen, ob die spanischen Behörden bei der Erstellung eines bestimmten Listenentwurfs den Grundsatz der Gleichbehandlung der Schiffsbetreiber oder Verbände von Schiffsbetreibern beachtet haben.

Hieraus folgt, daß es zwar Aufgabe der Kommission ist, zu prüfen, ob die von den spanischen Behörden bei der Erstellung der Listenentwürfe angewandten innerstaatlichen Regeln mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, nicht aber, in jedem Einzelfall zu

17 — Apesco/Kommission, Slg. 1988, 2151.

untersuchen, ob der Gleichheitsgrundsatz beachtet wurde. Für eine solche Kontrolle sind die innerstaatlichen Gerichte zuständig, denen das Verfahren nach Artikel 177 des Vertrages offensteht" (Randnrn. 26 bis 28).

Obwohl die Kommission nach der Beitrittsakte verpflichtet war, die von den spanischen Behörden aufgestellte Liste zu überprüfen, war der Gerichtshof somit der Meinung, daß es ihm nicht zustand, zu prüfen, ob der Gleichheitsgrundsatz in jedem einzelnen Fall beachtet worden war. Grund hierfür war insbesondere, daß es der Kommission unmöglich war, eine solche Überprüfung vorzunehmen. Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit mußte von den staatlichen Gerichten durchgeführt werden. Dies galt selbst für den Fall, daß der Kommission eine klare und leicht zu handhabende Reaktionsmöglichkeit zu Gebote stand, nämlich die Genehmigung der Liste abzulehnen.

47. Im vorliegenden Fall war der Kommission keinerlei Überprüfungspflicht auferlegt worden, und sie hatte auch praktisch nicht die Möglichkeit — insbesondere wegen der Kürze der Fristen, wie ich bereits dargelegt habe —, die einzelnen Fälle gründlich zu überprüfen.

48. Die von mir vertretene Rechtsauffassung *steht nicht in Widerspruch zu den Gründen, aus denen die Zollkontingente auf Gemeinschaftsebene zu verwalten sind.* Dies bedeutet nicht, daß die Gefahr von Verzerrungen oder Verkehrsverlagerungen bestünde. Die Unternehmen können ihre Anträge in dem Mitgliedstaat ihrer Wahl einreichen; die Grundlage für eine einheitliche Verwaltung ist dadurch gelegt worden, daß gemeinsame Kriterien festgesetzt wurden, die es gestatten, zu bestimmen, wer Anspruch auf einen Teil der Zollkontingente hat und wie der Beweis für einen solchen Anspruch zu erbringen ist.

49. Der von mir vertretene Standpunkt entspricht der grundsätzlichen Auffassung der Kommission über die Rechtslage.

Emerald Meats macht jedoch geltend, die Kommission, die bei der Prüfung der vorliegenden Fälle offensichtlich auf Schwierigkeiten gestoßen sei, sei mehrfach von ihrer Grundauffassung abgewichen. Diesem Standpunkt der Firma Emerald Meats kann man sich nicht anschließen. Es läßt sich nicht behaupten, daß das Vorgehen der Kommission in den vorliegenden Fällen in eindeutigem Widerspruch zur Grundauffassung der Kommission gestanden habe.

50. Es liegt auf der Hand, daß die Kommission sich mit den beteiligten innerstaatlichen Behörden in Verbindung setzen kann, wenn sie feststellt, daß bei der Bearbeitung der Anträge durch diese Behörden konkrete Schwierigkeiten entstanden sind. Dies ist eine Folge der ihr durch Artikel 155 des Vertrages zugewiesenen Aufgabe, für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen. Vorliegend ergibt sich aus dem zeitlichen Ablauf der Ereignisse, daß die Kommission versucht hat, die aufgetretenen Schwierigkeiten dadurch zu lösen, daß sie bei den irischen Behörden eine Reihe von unverbindlichen Schritten unternommen hat. Derartige Schritte bedeuten nicht, daß die Kommission von ihrer Rechtsauffassung abgewichen wäre [18].

51. Es widerspricht dieser Auffassung auch nicht, daß die Kommission die oben (Punkte 19 und 20) beschriebenen Maßnahmen

18 — Vgl. hierzu das Urteil in der Rechtssache Eurico (a. a. O., Fußnote 16).

ergriffen hat, um die Schwierigkeiten auszuräumen, die bei der Aufteilung des Kontingents für 1991 wegen der im Vereinigten Königreich von Emerald Meats und in Irland von den fleischverarbeitenden Unternehmen eingereichten doppelten Anträge aufgetaucht waren. Wie bereits ausgeführt, sehen die Verordnungen ausdrücklich die Verpflichtung der Kommission vor, zu verhindern, daß zwei Antragstellern, die ihre Ansprüche auf die Einfuhr derselben Fleischmenge stützen, Einfuhrlizenzen erteilt werden.

52. Ebensowenig widerspricht es der Rechtsauffassung der Kommission, daß diese bei Erlaß der Verordnungen versucht hat, die Entstehung einer Lage zu verhindern, die der Entscheidung des High Court in den bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten vorgreifen könnte. Dies ist bei Erlaß der Neuzuteilungsverordnung für 1990 geschehen, als sich herausstellte, daß der High Court sich binnen kurzem über die Begründetheit des Antrags von Emerald Meats auf Erteilung einer Einfuhrlizenz für den Anteil der Gesellschaft am Kontingent der neuen Importeure aussprechen würde; siehe oben, Nummer 14. Dies ist ebenfalls bei Erlaß der Aufteilungsverordnung für 1991 geschehen, bevor der High Court darüber entschied, wem ein Anspruch auf einen Anteil am Kontingent für 1990, und somit praktisch auch, wem ein solcher Anspruch für 1991 zustand; siehe oben, Nummer 20.

53. Ebensowenig Zweifel kann daran bestehen, daß die Kommission ihren grundsätzlichen Standpunkt nicht aufgegeben hat, als sie die Durchführungsverordnung für 1991 im Lichte des Urteils des High Court vom 9. Juli 1991 änderte; siehe oben, Nummer 27.

54. Schließlich kann Emerald Meats vernünftigerweise nicht geltend machen, die Kommission habe sich bei Erlaß der Entscheidung 91/590/EWG [19], mit der sie den verbleibenden Teil des Zollkontingents für 1991 vier namentlich bezeichneten Unternehmen neu zuwies, von ihrer Rechtsauffassung entfernt. Die Entscheidung sollte die bei der ursprünglichen Aufteilung des Zollkontingents unterlaufenen Fehler korrigieren; sie wurde auf Antrag derjenigen Mitgliedstaaten erlassen, denen die Fehler unterlaufen waren.

55. Aus dem Verhalten der Kommission lassen sich daher keine Argumente ableiten, die die von mir bereits dargelegte Auffassung abschwächen würden, daß die Kommission im Rahmen der Verwaltung des Zollkontingents nicht befugt ist, im Einzelfall fehlerhafte Entscheidungen der staatlichen Behörden über die Behandlung von Anträgen auf Zuweisung eines Teils des Zollkontingents zu berichtigen.

56. Es kann dahingestellt bleiben, ob es anders wäre, wenn die Entscheidungen der staatlichen Behörden mit derart schwerwiegenden und offensichtlichen Mängeln behaftet wären, daß sie als inexistent angesehen werden müßten. Mir scheint klar, daß die Entscheidungen des Landwirtschaftsministeriums nicht mit derartigen Mängeln behaftet sind. Die ganz besonderen Umstände, unter denen sich die Verwaltung des irischen Zollkontingents in den Vergleichsjahren vollzogen hat, ergeben meines Erachtens nicht

19 — Entscheidung vom 5. November 1991 über die Zuteilung der nicht abgerufenen Mengen des Einfuhrkontingents von gefrorenem Rindfleisch gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3838/90 des Rates (ABl. L 316, S. 41).

offensichtlich, daß die Entscheidungen des Landwirtschaftsministeriums über die materiellen Ansprüche der Antragsteller betreffend das Zollkontingent fehlerhaft gewesen wären.

57. Wie bereits dargelegt, müssen wir uns jedoch fragen, ob die Kommission verpflichtet ist, gegen die Entscheidungen der staatlichen Behörden einzuschreiten, wenn diese auf einer ganz allgemein unrichtigen Auslegung und Anwendung der beweisrechtlichen Bestimmungen der Durchführungsverordnungen beruhen.

58. Die geltenden Verordnungen nehmen eine Aufteilung der Aufgaben zwischen den staatlichen Behörden und der Kommission vor. Die staatlichen Behörden müssen in der Lage sein, sich binnen einer sehr kurzen Frist zur Begründetheit der Anträge zu äußern. Ein solches System kann nur funktionieren, wenn das Kriterium für die Beurteilung der Berechtigung der Anträge klar ist und die Anforderungen an den Nachweis dieser Berechtigung leicht zu erfüllen sind. Die Gemeinschaftsregelung stellt ein klares Berechtigungskriterium auf, nämlich die Eigenschaft als Importeur während bestimmter Vergleichsjahre; auch das Beweismittel — die Vorlage des Zolldokuments — ist klar festgelegt und leicht zu beschaffen. Für das Funktionieren der Regelung ist es entscheidend, daß die Mitgliedstaaten diese Regelung korrekt anwenden, d. h. diejenigen Antragsteller berücksichtigen, die den geforderten Beweis erbringen können. Wie ich gezeigt habe, kann in den vorliegenden Rechtssachen als feststehend angenommen werden, daß Emerald Meats die geforderten Zolldokumente vorgelegt hatte und somit die Voraussetzungen dafür erfüllt, als Importeur im Sinne der Gemeinschaftsregelung angesehen werden zu können [20].

59. Angesichts der entscheidenden Bedeutung der Beweisbestimmungen für das ordnungsgemäße Funktionieren der administrativen Regelung ließe sich behaupten, die Kommission sei berechtigt und verpflichtet, hinsichtlich der Anwendung dieser Bestimmungen durch die staatlichen Behörden einzugreifen, wenn nachgewiesen werde, daß diese Bestimmungen tatsächlich fehlerhaft angewendet worden seien.

60. Man kann als feststehend annehmen, daß das irische Landwirtschaftsministerium sich für berechtigt hielt, die Beweisvorschriften nicht anzuwenden, wenn sich seiner Meinung nach aus dem zwischen den beteiligten Antragstellern bestehenden Rechtsverhältnis ergab, daß der Antragsteller, der auf den einschlägigen Zolldokumenten als Importeur bezeichnet war, nicht der Importeur war, der

20 — Wie bereits dargelegt, findet sich die Beweisregel in Artikel 1 Absatz 3 der Durchführungsverordnungen. Nach dieser Bestimmung können die Mitgliedstaaten „vorsehen, daß dieser Nachweis durch den im Feld 4 der Einfuhrlizenz aufgeführten Berechtigten erbracht wird". Diese Bestimmung ist nicht ganz leicht zu verstehen. Es läßt sich nicht ausschließen, daß sie dahin verstanden werden muß, daß der in Feld 4 der Einfuhrlizenz aufgeführte Berechtigte als Importeur anzusehen ist. Man kann daher ebensowenig ausschließen, daß das irische Landwirtschaftsministerium auf diese Bestimmung seine Auffassung gestützt hat, daß die fleischverarbeitenden Unternehmen für die Referenzjahre 1987 und 1988 als Importeure anzusehen waren, weil, wie oben unter Punkt 7 dargelegt, sie in Feld 4 der Einfuhrlizenz als Berechtigte aufgeführt waren, während Emerald Meats nach den in diesem Feld gemachten Angaben für Rechnung der fleischverarbeitenden Unternehmen handelte. Ich meine aber, daß dieser Punkt keiner Vertiefung bedarf. Zum einen ist die oben genannte mögliche Auslegung zweifelhaft. Zum anderen setzt die Bestimmung voraus, daß die Mitgliedstaaten eine solche an die Stelle der im ersten Satz bezeichneten Beweisregel tretende Regelung „vorgesehen" haben. In den vorliegenden Rechtssachen deutet aber nichts darauf hin, daß das Landwirtschaftsministerium eine Entscheidung über die Anwendung dieser Regel getroffen und den potentiellen Antragstellern mitgeteilt hätte. Das Rundschreiben, das das Ministerium im Januar 1990 über das bei den Anträgen einzuschlagende Verfahren verschickt hat, enthält jedenfalls nichts zu diesem Thema, während das entsprechende Rundschreiben für 1991 insofern nicht klar ist. Auch der High Court schenkt dieser Bestimmung im übrigen in seiner Entscheidung vom 9. Juli 1991 keine Beachtung.

den materiell-rechtlichen Anspruch auf einen Anteil am Kontingent hatte.

61. Meines Erachtens steht eine solche Auslegung indessen nicht im Einklang mit Gegenstand und Zweck der Beweisvorschrift. Diese Vorschrift will eine klare rechtliche Regelung schaffen, in deren Rahmen die Behörden zügig und ohne vertiefende Prüfung der rechtlichen und tatsächlichen Lage die große Anzahl von Entscheidungen treffen können. Die Verwendung von Zolldokumenten als Beweismittel ist ein geeignetes Mittel zur Erreichung dieses Ergebnisses.

62. Sicherlich erbringt das Zolldokument nicht den endgültigen und unwiderleglichen Beweis für das Bestehen eines Anspruchs auf einen Anteil an dem Zollkontingent. Es ist vorstellbar, daß derjenige, der aufgrund der rechtlichen Beziehungen zwischen den Beteiligten Importeur ist, im Zolldokument nicht als solcher angegeben wird [21].

Hauptzweck der Beweisregel ist es jedoch, das Ergebnis zu bezeichnen, auf das sich die staatlichen Behörden zu stützen haben, wenn bei der Prüfung der Anträge Zweifel verbleiben. In diesem Falle müssen sie die Zweifelsfragen gemäß der Beweisregel entscheiden, d. h. die Eigenschaft als Importeur demjenigen zuerkennen, den das Zolldokument als solchen benennt. Die zugrundeliegende Meinungsverschiedenheit über die materiell-rechtliche Lage muß alsdann in einem Rechtsstreit zwischen den Beteiligten vor den innerstaatlichen Gerichten entschieden werden.

63. Man kann in diesem Zusammenhang behaupten, die Beweisregel sei ein derart wichtiger Baustein der Gemeinschaftsverwaltung des Zollkontingents, in das die Kommission eingreifen könne und müsse, wenn sie feststelle, daß die Behörden der Mitgliedstaaten diese Regel mißachteten. Man kann auch geltend machen, es reiche nicht aus, daß derartige Eingriffe in der Form der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens stattfinden, vielmehr müsse die Kommission, wenn sie vor Erlaß einer Aufteilungsverordnung eine hinreichende Kenntnis des Sachverhalts erlange, in diesem Stadium eingreifen. Das Eingreifen der Kommission in derartigen Fällen wird insoweit verhältnismäßig einfach sein. Die Kommission kann verlangen, daß die staatlichen Behörden die Beweisregel in den Fällen von Doppelanträgen anwenden und daß die Einfuhrlizenzen in Einklang mit dieser Regel erteilt werden. Das Eingreifen der Kommission präjudiziert nicht die endgültige Entscheidung darüber, wer unter mehreren Antragstellern angesichts des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses der Berechtigte ist.

Eine Verpflichtung der Kommission zum Eingreifen in derartigen Fällen ist also nicht mit den gleichen praktischen und grundsätzlichen Nachteilen behaftet, wie sie mit einer allgemeinen Überprüfungsbefugnis der Kommission verbunden wären.

64. Wenn ich trotzdem meine, dem Gerichtshof die Feststellung vorschlagen zu sollen, daß die Kommission auch in diesem Fall nicht die Möglichkeit hat einzugreifen,

21 — So geht aus Artikel 2 der Verordnung Nr. 3632/85 des Rates vom 12. Dezember 1985 zur Festlegung der Voraussetzungen, unter denen eine Person eine Zollanmeldung angeben kann (ABl. 1985, L 350, S. 1) hervor, daß die Zollanmeldung „von jeder Person abgegeben werden [kann], die in der Lage ist, eine Ware gemäß den hierfür vorgesehenen Vorschriften bei der zuständigen Zollstelle zu gestellen oder gestellen zu lassen und alle Unterlagen vorzulegen, deren Vorlage in den Bestimmungen vorgesehen ist, die das für diese Ware beantragte Zollverfahren regeln"; jede solche Person kann daher sich selbst in dem Zolldokument als Importeur bezeichnen. Diese Person ist also nicht notwendig mit derjenigen identisch, die faktisch in anderer Beziehung als Importeur der fraglichen Waren anzusehen ist.

so aus zwei Gründen. Zum einen ist es auch in diesem Fall schwierig, eine rechtliche Grundlage für eine Befugnis der Kommission zu finden, die Behörden der Mitgliedstaaten anzuweisen, die ihnen durch die Verordnungen anvertrauten Aufgaben in bestimmter Weise zu erfüllen. Zum anderen kommt es auch in diesem Fall darauf an, die klare und formelle Aufgabenteilung beizubehalten, die die Verordnungen zwischen den staatlichen Behörden und der Kommission vornehmen, mit den Folgen, die sich hieraus für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Gerichten und dem Gerichtshof ergeben.

Da die geltende Gemeinschaftsregelung keine Eingriffsbefugnisse der Kommission vorsieht, muß man auch für diesen Fall davon ausgehen, daß sich die Möglichkeit der Kommission, aus Anlaß einer unkorrekten Anwendung der Beweisregel durch die Mitgliedstaaten einzugreifen, auf die Erhebung einer Vertragsverletzungsklage nach Artikel 169 des Vertrages beschränkt. Es ist dies die Eingriffsmöglichkeit, die der Vertrag allgemein für die Kommission vorsieht, falls sie der Auffassung ist, daß die Mitgliedstaaten den Verpflichtungen nicht nachgekommen sind, die sich für sie aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß Artikel 186 des Vertrages dem Gerichtshof die Zuständigkeit verleiht, in den bei ihm anhängigen Sachen die erforderlichen einstweiligen Anordnungen zu treffen. Die Kommission hat infolgedessen auch in Fällen wie den vorliegenden die Möglichkeit, den Erlaß einstweiliger Anordnungen zu beantragen, wenn sie die Angelegenheit für dringlich hält und tatsächliche und rechtliche Gründe vorliegen, die die Notwendigkeit des Erlasses derartiger Anordnungen glaubhaft machen.

65. Wie aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes hervorgeht, ist die Kommission nicht verpflichtet, ein Verfahren nach Artikel 169 des Vertrages einzuleiten, sondern verfügt insoweit über einen Ermessensspielraum, der das Recht der einzelnen ausschließt, von der Kommission zu fordern, daß sie in einem bestimmten Sinn Stellung bezieht, oder eine Nichtigkeitsklage gegen ihre Weigerung zu erheben, eine Vertragsverletzungsklage in Gang zu setzen [22]. Wie sich meines Erachtens mit einiger Überzeugungskraft geltend machen läßt, bedeutet diese rechtliche Regelung, daß das anwendbare abgeleitete Gemeinschaftsrecht inhaltlich genau bestimmt sein muß, damit eine Verpflichtung der Kommission bejaht werden kann, bei unkorrekter Anwendung der Gemeinschaftsregelung durch die Mitgliedstaaten einzugreifen.

66. Aus den vorstehenden Überlegungen folgt, daß die Kommission nicht befugt war, gegen die Entscheidungen des irischen Landwirtschaftsministeriums über die Anträge und Einfuhrlizenzen in verbindlicher Weise unmittelbar einzuschreiten.

Die Rechtsstreitigkeiten, die aus Anlaß der Verwaltung des Zollkontingents durch das Landwirtschaftsministerium entstanden sind, müssen im Rahmen des innerstaatlichen Rechtsschutzsystems entschieden werden.

22 — Siehe z. B. das Urteil vom 17. Mai 1990 in der Rechtssache C-87/89 (Sonito, Slg. 1990, I-1981, Randnr. 6) sowie den Beschluß des Gerichtshofes vom 23. Mai 1990 in der Rechtssache C-72/90 (Asia Motor France, Slg. 1990, I-2181). In diesem Beschluß hat der Gerichtshof ausgeführt: „Soweit sich die Schadensersatzklage auf die Haftung der Kommission wegen der Unterlassung in bezug auf Artikel 30 EWG-Vertrag stützt, ist festzustellen, daß, da die Kommission nicht zur Einleitung eines Verfahrens gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag verpflichtet ist (Urteil vom 14. Februar 1989 in der Rechtssache 247/87 [Slg. 1989, 291]), als schadensverursachendes Verhalten nur das des französischen Staates aufgeführt werden kann" (Randnr. 13).

67. Ich werde im folgenden untersuchen, welche Folgerungen sich aus diesem Rechtsstandpunkt für die vorliegenden Anträge von Emerald Meats auf Nichtigerklärung und Gewährung von Schadensersatz ergeben.

Zu den Anträgen auf Nichtigerklärung

68. Zunächst ist zu fragen, ob die Anträge auf Nichtigerklärung zulässig sind.

69. Nach Ansicht der Kommission muß der Gerichtshof es ablehnen, sich über denjenigen Teil der in den Rechtssachen C-106/90 und C-129/91 gestellten Anträge auf Nichtigerklärung auszusprechen, der die Entscheidungen betrifft, die die Kommission gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Durchführungsverordnungen erlassen hat und mit denen festgelegt wurde, in welchem Umfang den eingereichten Anträgen stattgegeben werden konnte. Die Kommission trägt vor, die in Rede stehenden Entscheidungen seien in den Aufteilungsverordnungen enthalten; es sei daher „spitzfindig", die gesonderte Nichtigerklärung dieser Entscheidungen zu beantragen. Ich teile diese Auffassung der Kommission.

70. Im übrigen erfüllt Emerald Meats unzweifelhaft die Voraussetzungen, von denen Artikel 173 des Vertrages die Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen privater Unternehmen gegen Verordnungen abhängig macht. Die Verordnungen betreffen unmittelbar und individuell die Rechtslage aller Antragsteller; siehe hierzu des Urteil des Gerichtshofes vom 6. November 1990 in der Rechtssache 354/87 [23].

23 — Weddel/Kommission, Slg. 1990, I-3847.

71. Dieser Umstand gestattet jedoch für sich allein noch nicht die Feststellung, daß die Gesellschaft ein hinreichendes Interesse an einer Entscheidung über ihre Nichtigkeitsanträge hätte. Gewiß geht der Gerichtshof von dem Grundsatz aus, daß das Rechtsschutzinteresse aufgrund der Lage im Zeitpunkt der Klageerhebung zu beurteilen ist; der Gerichtshof hat jedoch ebenfalls festgestellt, daß dieses Interesse wegen im Laufe des Verfahrens eingetretener Ereignisse entfallen kann [24]. Aus solchen späteren Ereignissen kann sich ergeben, daß die Klage gegenstandslos geworden ist oder daß kein ernsthafter Grund mehr für eine Entscheidung über die Anträge auf Nichtigerklärung besteht. Die Kommission meint, es sei heute zweifelhaft, ob die Klägerin ein rechtliches Interesse an der Prüfung ihrer Anträge auf Nichtigerklärung habe. Dies tritt besonders deutlich in der Rechtssache C-317/90 zutage, in der die Kommission beantragt, die Klage als unzulässig abzuweisen, da die Aufrechterhaltung der Anträge als mißbräuchlich anzusehen sei.

Wie oben unter Nummer 28 dargelegt, gleicht die gegenwärtige Rechtslage der Gesellschaft der Lage, in der sie sich befunden hätte, wenn das irische Landwirtschaftsministerium ihren Anträgen von vornherein stattgegeben hätte. Das schließt selbstverständlich nicht aus, daß der Gesellschaft nach wie vor ein Anspruch auf Schadensersatz zusteht, bedeutet aber meines Erachtens, daß sie kein Interesse mehr an der Prüfung ihrer Anträge auf Nichtigerklärung hat. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, daß der Gerichtshof im Rahmen der Prüfung der Schadensersatzanträge Gelegenheit haben wird, sich zu der Frage zu äußern, ob die Haltung der Kommission rechtmäßig war.

24 — Siehe die Urteile vom 6. März 1979 in der Rechtssache 92/78 (Simmenthal/Kommission, Slg. 1979, 777, Randnr. 32), vom 5. März 1980 in der Rechtssache 243/78 (Simmenthal II/Kommission, Slg. 1980, 593, Randnrn. 9 und 11) sowie vom 5. März 1980 in der Rechtssache 76/79 (Könecke/Kommission, Slg. 1980, 665, Randnrn. 8 und 9).

Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die Anträge auf Nichtigerklärung in den drei Rechtssachen für in der Hauptsache erledigt zu erklären [25].

Zu den Anträgen auf Gewährung von Schadensersatz

72. Emerald Meats fordert Schadensersatz sowohl vom irischen Landwirtschaftsministerium als auch von der Kommission.

Wie ich oben (Nr. 24) dargelegt habe, wurde der Gesellschaft durch das Urteil des High Court vom 9. Juli 1991 Schadensersatz für die Verluste zugesprochen, die ihr dadurch entstanden waren, daß das Ministerium die Einfuhrlizenzen für 1990 nicht erteilt hatte. Dagegen hat der High Court entschieden, daß der Gesellschaft kein Anspruch auf allgemeinen Schadensersatz („general damages") wegen der Nachteile zustand, die ihr bei ihrer geschäftlichen Tätigkeit und in ihren Beziehungen zu den anderen Wirtschaftsteilnehmern entstanden waren.

Emerald Meats macht geltend, die Kommission treffe unabhängig hiervon eine eigene Haftung. Nach Ansicht der Gesellschaft wäre der Schaden nicht entstanden, wenn die Kommission ihre Verpflichtungen erfüllt hätte. Die Gesellschaft hat ihre Schadensersatzforderung gegen die Kommission dergestalt herabgesetzt, daß sie nicht die Verluste umfaßt, die bereits durch das Urteil des High Court abgedeckt sind. Dennoch bleibt der Betrag, den die Gesellschaft von der Kommission als Schadensersatz fordert, hoch; er beläuft sich auf insgesamt etwa 600 000 IRL. Die einzelnen Bestandteile der Forderung sind in der Ergänzung der Sitzungsberichte aufgelistet; es handelt sich insbesondere um:

— den durch die Absatzeinbuße verursachten finanziellen Verlust;

— die Kosten der vorliegenden sowie der vor den irischen Gerichten anhängig gemachten Rechtsstreitigkeiten mit Ausnahme der Anwaltshonorare;

— die Verzinsung des Betrages, der dem Wert des Kontingents entspricht, der Emerald Meats 1990 vorenthalten wurde;

— schließlich den finanziellen Verlust, den Emerald Meats infolge des Sinkens der Marktpreise für Gefrierfleisch zwischen Februar 1991 und Juli 1991 erlitten habe.

73. Zu prüfen ist zunächst, ob die Schadensersatzanträge zulässig sind.

Wie dargelegt, ist der Schaden nach Ansicht von Emerald Meats auf das rechtswidrige Verhalten sowohl des irischen Landwirtschaftsministeriums als auch der Kommission zurückzuführen.

Die Firma hat das Landwirtschaftsministerium vor einem irischen Gericht auf Schadensersatz verklagt. Dieses hat sich auf der Grundlage des irischen Rechts zur Frage der

25 — Wie bereits dargelegt, beantragt die Kommission, die Nichtigkeitsklage der Gesellschaft in der Rechtssache C-317/90 wegen ihres *mißbräuchlichen Charakters* abzuweisen. Da diese Rechtssache zu einem Komplex von Rechtssachen gehört, die die Gesellschaft insbesondere zu dem Zweck anhängig gemacht hat, die der Kommission nach ihrer Ansicht zum Schutz ihrer Interessen obliegenden Verpflichtungen feststellen zu lassen, meine ich, daß insofern keine hinreichenden Gründe dafür bestehen, sich den Anträgen der Kommission anzuschließen.

Haftung und zum Betrag des Schadensersatzes geäußert. Die Firma macht geltend, nach irischem Recht sei es nicht möglich, eine zusätzliche Entschädigung zu verlangen.

Die Firma hat ferner die Kommission vor dem Gerichtshof auf Schadensersatz verklagt. Sie ist der Auffassung, die Kommission treffe eine eigenständige Haftung kraft Gemeinschaftsrechts, und macht geltend, der von ihr geforderte Schadensersatz könne nach den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über die Haftung der Gemeinschaft gewährt werden.

74. Die vorliegenden Rechtssachen unterscheiden sich von den üblichen Fällen, in denen sich die Frage nach der Amtshaftung im Rahmen der Durchführung der Gemeinschaftsregelung stellt.

Im allgemeinen

— ist der Schaden entweder durch das Verhalten der nationalen Behörden verursacht worden, die die Gemeinschaftsregelung unrichtig ausgelegt oder unrichtig angewendet haben,

— oder er ist in Wirklichkeit durch Rat und/oder Kommission verursacht worden, die durch allgemeine Bestimmungen oder durch Entscheidungen das Verhalten der nationalen Behörden bewirkt haben, das unmittelbar zu dem Schaden geführt hat [26].

75. Die erste Fallgruppe wird von den staatlichen Gerichten auf der Grundlage des nationalen Haftungsrechts entschieden. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes geht nicht klar hervor, ob die zweite Fallgruppe von den staatlichen Gerichten und/oder vom Gerichtshof zu entscheiden ist. Es besteht eine umfangreiche Rechtsprechung, in der der Gerichtshof davon ausgegangen ist, daß Schadensersatzklagen unter bestimmten Voraussetzungen gegen die staatlichen Behörden zu richten und von den staatlichen Gerichten zu entscheiden sind. Das gilt insbesondere für diejenigen Rechtssachen, in denen der Schadensersatzantrag im wesentlichen auf die Rückerstattung eines bestimmten Betrages oder auf die Entrichtung einer Geldleistung gerichtet ist, die zu Unrecht abgelehnt worden war. Es handelte sich im allgemeinen um Rechtssachen, in denen die Wahrscheinlichkeit bestand, daß der Geschädigte über die staatlichen Gerichte volle Wiedergutmachung erlangen würde.

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 20/88 [27] wie folgt entschieden:

„Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist die Schadensersatzklage nach Artikel 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag als ein selbständiger Rechtsbehelf mit eigener Funktion im System der Klagemöglichkeiten geschaffen worden. Ihre Zulässigkeit kann zwar in bestimmten Fällen von der Erschöpfung der innerstaatlichen Klagemöglichkeiten abhängig sein, die gegeben sind, um von den nationalen Behörden die Befriedigung von Ansprüchen zu erlangen; hierzu ist jedoch erforderlich, daß diese nationalen Klagemöglichkeiten den Schutz der einzelnen, die sich durch die Handlungen der Gemeinschaftsorgane geschädigt fühlen, wirksam sicherstellen (Urteile vom 12. April 1984 in der Rechtssache 281/82, Unifrex, Slg. 1984, 1969, und vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 175/84, Krohn, Slg. 1986, 753)." [28]

26 — Siehe hierzu F. A. Schockweiler, *La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire*, RTD eur. 1992, S. 27, insbesondere Teil I.

27 — Roquette/Kommission, Slg. 1989, 1553, Randnr. 15.

28 — Ferner hat der Gerichtshof festgestellt, daß er von Amts wegen zu prüfen hat, ob diese Zulässigkeitsvoraussetzung erfüllt ist.

76. Die vorliegenden Rechtssachen unterscheiden sich von den meisten Fällen dadurch, daß, wenn man den Standpunkt der Klägerin teilt, sowohl eine eigenständige Haftung des irischen Landwirtschaftsministeriums als auch eine Haftung der Kommission gegeben sind, da die Verhaltensweisen beider Stellen zum Entstehen des Schadens beigetragen haben.

Meines Erachtens bedeutet dieser Unterschied für sich allein noch nicht, daß die oben angeführte Rechtsprechung zur Zuständigkeit der staatlichen Gerichte unanwendbar wäre. Man könnte hierzu die Meinung vertreten, daß die Anwendung dieser Rechtsprechung erst recht dann begründet ist, wenn der entstandene Schaden seinen eigentlichen Ursprung nicht nur im Verhalten der Kommission hat, sondern auch in dem eigenen Verhalten der staatlichen Behörde.

Ich meine jedoch, daß diese Frage im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen nicht vertieft zu werden braucht. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung dargelegt, daß eine Klage nur dann aus dem genannten Grund unzulässig ist, wenn es von vornherein wahrscheinlich ist, daß die staatlichen Gerichte dem Kläger volle Wiedergutmachung gewähren können. Das Urteil des Gerichtshofes vom 8. April 1992 in der Rechtssache C-55/90 [29] ist in diesem Zusammenhang aus zwei Gründen von Wichtigkeit. Zum einen gleicht der Sachverhalt in der Rechtssache Cato bis zu einem gewissen Grad dem vorliegenden Sachverhalt (mehrere Umstände hatten bei der Entstehung des Schadens zusammengewirkt); zum anderen hat der Gerichtshof die Begründetheit der Schadensersatzklage geprüft und damit die Einrede zurückgewiesen, die Klage hätte vor dem zuständigen staatlichen Gericht erhoben werden müssen. Man kann auch das Urteil des Gerichtshofes vom 13. März 1992 in der Rechtssache C-282/90 [30] anführen, in dem der Gerichtshof die Einrede der Kommission, der Kläger habe die innerstaatlichen Rechtswege nicht erschöpft, mit folgender Begründung zurückgewiesen hat (Randnr. 14):

„Der Gerichtshof ist aufgrund von Artikel 178 in Verbindung mit Artikel 215 EWG-Vertrag ausschließlich dafür zuständig, über Klagen auf Ersatz eines Schadens zu entscheiden, für den die Gemeinschaft verantwortlich ist, die gemäß Artikel 215 Absatz 2 den durch ihre Organe und Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, zu ersetzen hat (Urteil vom 27. September 1988 in den Rechtssachen 106/87 bis 120/87, Asteris, Slg. 1988, 5515)."

Es besteht auch kein Grund, daß der Gerichtshof es ablehnen müßte, die Begründetheit der vorliegenden Anträge auf Schadensersatz zu prüfen.

Meines Erachtens steht fest, daß die Wiedergutmachung bestimmter Schäden, die gegenüber der Kommission geltend gemacht werden, jedenfalls nicht vom irischen Landwirtschaftsministerium verlangt werden kann.

Gegebenenfalls wird im Rahmen der Prüfung der Begründetheit der Klagen auch darüber zu entscheiden sein, ob die gegen die Kommission gerichteten Schadensersatzan-

29 — Cato/Kommission, Slg. 1992, I-2533. In seinen ersten Schlußanträgen vom 18. Juni 1991 hat Generalanwalt Darmon die einschlägige Rechtsprechung gründlich untersucht.

30 — Vreugdenhil/Kommission, Slg. 1992, I-1937. Generalanwalt Darmon hat in seinen Schlußanträgen vom 16. Januar 1992 in der genannten Rechtssache die Einrede der Kommission mit folgenden Überlegungen zurückgewiesen: „Auch wenn als natürlicher Weg zur Erlangung eines Ausgleichs für die behaupteten Schäden der innerstaatliche Rechtsweg erscheint, könnte die vorliegende Klage doch nicht wegen Nichterschöpfung dieses Rechtsweges für unzulässig erklärt werden, eben weil dieser Rechtsweg es nicht ermöglicht hätte, zu dem genannten Ergebnis zu gelangen" (Nr. 35).

träge in Höhe eines bestimmten Betrages oder in vollem Umfang mit der Begründung zurückzuweisen sind, daß der in Rede stehende Schaden der Klägerin vom irischen Landwirtschaftsministerium hätte ersetzt werden können, wenn die Klägerin von diesem einen entsprechenden Schadensersatz gefordert oder gegen die Entscheidung des High Court über die Schadensersatzklagen ein Rechtsmittel eingelegt hätte.

Diese schwierigen Fragen, die im übrigen im Laufe des Verfahrens nicht eingehend erörtert wurden, brauchen jedoch nicht näher untersucht zu werden, wenn sich der Gerichtshof meiner Auffassung zu der Frage anschließt, ob die Kommission überhaupt haftet.

77. Wie ich weiter oben ausgeführt habe, ist die Kommission nicht befugt, mit verbindlicher Wirkung gegen die Entscheidungen vorzugehen, die die irischen Behörden im Rahmen der Verwaltung der Zollkontingente für 1990 und 1991 getroffen haben; die Schadensersatzanträge der Gesellschaft sind daher zurückzuweisen, da das Verhalten der Kommission ihr gegenüber nicht rechtswidrig war.

Meines Erachtens hat die Kommission Emerald Meats im übrigen die gesamte Unterstützung gewährt, zu der sie im Rahmen der ihr vom Gemeinschaftsrecht eingeräumten Möglichkeiten in der Lage war.

78. Für den Fall, daß der Gerichtshof der Ansicht sein sollte, die Kommission sei verpflichtet gewesen, sich an das irische Landwirtschaftsministerium zu wenden, *um dafür Sorge zu tragen, daß dieses bei der Verwaltung des Zollkontingents die geltenden Beweisregeln anwende,* will ich mich kurz zu den Fragen der Zurechenbarkeit und der Entschädigung äußern.

79. Der Gerichtshof muß feststellen, daß in der Rechtssache C-317/90 keinerlei Voraussetzungen für eine Haftung vorliegen. Diese Rechtssache betrifft keinen Fall, in dem die Kommission gegenüber dem Landwirtschaftsministerium mit der Begründung hätte einschreiten können, dieses habe die in den Verordnungen festgelegten Beweisregeln nicht angewandt. Wie oben unter Punkt 11 dargelegt, beruhte die ablehnende Entscheidung des Ministeriums darauf, daß dieses der Ansicht war, die beigebrachten Belege bewiesen nicht hinreichend, daß die für die Zuweisung eines Teils des Zollkontingents an die neuen Importeure erforderlichen Fleischmengen tatsächlich eingeführt worden seien. Aus dem zeitlichen Ablauf der Ereignisse ergibt sich im übrigen, daß sich die Kommission tatsächlich für die Interessen der Gesellschaft eingesetzt hat, indem sie die Verordnung über die Eröffnung eines neu zuzuteilenden Kontingents zunächst ausgesetzt und später geändert hat, sobald sie festgestellt hatte, daß mit einer Entscheidung des High Court über diese Frage zu rechnen war.

80. Was die beiden anderen Rechtssachen angeht, die die Verwaltung des Hauptkontingents für 1990 und 1991 betreffen, so ist es schwieriger, die Frage zu beantworten, ob die Voraussetzungen für eine Haftung vorliegen.

81. Wenn die Kommission verpflichtet war, wegen der unrichtigen Anwendung der Beweisregeln durch das Landwirtschaftsministerium bei diesem zu intervenieren, so bestehen Gründe für die Auffassung, daß die Kommission bereits bei Erlaß der Verordnung über die Aufteilung des Zollkontingents für 1990 hätte tätig werden müssen. Wie oben unter Nummer 8 dargelegt, hatte Emerald Meats die Kommission eine Woche vor dem endgültigen Erlaß der Aufteilungsverordnung auf das aufgetretene Problem aufmerksam gemacht. Die Firma hatte dargelegt, daß sie auf der Grundlage der Zolldo-

kumente von 1987 und 1988 ohne Schwierigkeiten in die vom Landwirtschaftsministerium aufgestellte Liste der Personen aufgenommen worden war, die Anspruch auf einen Anteil an demjenigen Teil des Zollkontingents für 1989 hatten, das auf Gemeinschaftsebene verwaltet wurde; sie hatte mitgeteilt, daß sie in den Zolldokumenten als Importeur eingetragen war, und hatte vor Erlaß der Verordnung Abschriften der fraglichen Zolldokumente eingereicht. Die Kommission verfügte infolgedessen über hinreichende Angaben, um die irischen Behörden in dieser Frage um Aufklärung zu bitten. Sie hat sich im übrigen an diese Behörden gewandt, aber die Nachforschungen vor Erlaß der Aufteilungsverordnung nicht weiter betrieben. Es wäre sicherlich nicht unmöglich gewesen, Klarstellungen zu dieser Frage von den irischen Behörden zu erhalten, die nach Artikel 5 des Vertrages verpflichtet waren, der Kommission die erforderlichen Auskünfte zu erteilen, und die Kommission hätte die Möglichkeit gehabt, den Erlaß der Aufteilungsverordnung aufzuschieben, wie dies beim Erlaß der Aufteilungsverordnung für 1991 geschehen ist: siehe oben, Nummer 20.

Dennoch glaube ich, daß es die Kommission überfordern hieße, wollte man entscheiden, daß dieses Verhalten ihre Haftung auslöst. Die Dienststellen der Kommission sahen sich neuen und schwierigen Fragen gegenüber und befanden sich in einer Lage, in der trotz allem erhebliche Unsicherheit über die genauen Einzelheiten der Angelegenheit bestand. Diese Dienststellen standen unter Zeitdruck. Unter diesen Umständen erscheint es mir vertretbar, daß die Kommission der Auffassung war, es sei wichtiger, mit Rücksicht auf die Interessen der Gesamtheit der Antragsteller in den Mitgliedstaaten eine allgemeine Aufteilungsverordnung zu erlassen, als zu versuchen, das Problem, auf das Emerald Meats die Kommission aufmerksam gemacht hatte, unverzüglich zu lösen. Hinzu kommt, daß die Kommission vernünftigerweise annehmen konnte, daß es möglich sein würde, das bestehende Problem nachträglich entweder im Wege von Gesprächen mit den irischen Behörden oder über eine von der Gesellschaft vor den irischen Gerichten erhobenen Klage zu lösen [31].

82. Was die Aufteilung des Zollkontingents für 1991 betrifft, so stellt sich die Angelegenheit jedenfalls in zwei Punkten anders dar. Zum einen hatte die Kommission 1990 die Möglichkeit, Klarstellungen über die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten der Verwaltung des Zollkontingents für 1990 durch die irischen Behörden zu erhalten. Zum anderen hatte Emerald Meats einen Antrag an die britischen Behörden gerichtet, die der Kommission mitgeteilt hatten, ihrer Ansicht nach könne dem Antrag der Gesellschaft stattgegeben werden. Was das Zollkontingent für 1991 betraf, so lag das Problem für die Gesellschaft somit nicht darin, daß die zuständigen staatlichen Behörden dem Antrag der Gesellschaft nicht stattgegeben hätten. Das Problem, vor dem die Gesellschaft stand, lag vielmehr darin, daß sie Einfuhrlizenzen nur dann erhalten konnte, wenn sie die in der Aufteilungsverordnung der Kommission geforderte Sicherheit leistete; siehe oben, Nummer 20. Die Rechtsfrage, die sich im Rahmen der Verwaltung des Kontingents für 1991 stellt, geht also dahin, ob die Kommission rechtswidrig gehandelt hat, indem sie im Hinblick auf die vorliegenden Doppelanträge eine Sicherheitsleistung forderte, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt wußte oder hätte wissen müssen, daß die positive Entscheidung der irischen Behörden über die Anträge der fleischverar-

31 — In der Rechtssache C-106/90 hat die Kommission geltend gemacht, die Aufteilungsverordnung sei rechtmäßig und ihr Verhalten infolgedessen nicht rechtswidrig gewesen, weil die Verordnung lediglich die den einzelnen Antragstellern zuzuteilenden Fleischmengen festlege und sich somit nicht dazu äußere, welche Antragsteller einen Teil des Kontingents erhalten könnten. Dieser Standpunkt ist unzutreffend. Die Aufteilungsverordnung stützt sich auf die eingereichten Listen und muß daher als Rechtsgrundlage angesehen werden, die es gestattet, den in dieser Liste aufgeführten Antragstellern nach Ablauf der in der Verordnung festgelegten Frist die Einfuhrlizenzen zu erteilen.

beitenden Unternehmen auf einer unrichtigen Anwendung der Beweisregeln beruhte. Sollte der Gerichtshof annehmen, daß die Kommission in diesem Stadium bei den irischen Behörden hätte intervenieren müssen, so wäre die Konsequenz hieraus meines Erachtens, daß die Kommission von Emerald Meats keine Sicherheitsleistung hätte fordern dürfen. Im Rahmen der oben dargelegten Prämisse bin ich infolgedessen der Ansicht, daß sich die Kommission gegenüber Emerald Meats dadurch haftbar gemacht hat, daß sie von der Firma eine Sicherheitsleistung verlangt hat.

83. Es ist daher zu fragen, ob Emerald Meats infolge der geforderten Sicherheitsleistung einen Schaden erlitten hat, den die Kommission wiedergutzumachen verpflichtet wäre, und ob ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den schadenstiftenden Handlungen und dem Schaden besteht.

Die Firma macht geltend, ihre wirtschaftliche Lage — die im übrigen die direkte Folge des rechtswidrigen Verhaltens der Verwaltung der Zollkontingente gewesen sei — sei so schlecht gewesen, daß sie die geforderte Sicherheit weder unmittelbar noch in Form einer Bankbürgschaft habe leisten können, und daß sie die Einfuhrlizenzen aus diesem Grunde erst mehrere Monate nach dem Zeitpunkt habe in Empfang nehmen können, zu dem sie sie hätte erhalten können, wenn von ihr keine Sicherheit gefordert worden wäre. Diese Verzögerung habe der Firma einen erheblichen Schaden verursacht, dessen Wiedergutmachung sie von der Kommission fordert.

84. Es liegt auf der Hand, daß die Firma von der Kommission den Ersatz der Kosten hätte fordern können, die ihr entstanden wären, wenn sie die Sicherheit geleistet hätte. Weniger zweifelsfrei ist, ob die Firma den Ersatz des Schadens verlangen kann, der ihr durch die verspätete Erteilung der Einfuhrlizenzen entstanden ist, obwohl der einzige Grund für die Verzögerung darin liegt, daß ihre wirtschaftliche Lage sie daran hindere, die Sicherheit zu leisten. Wie oben dargelegt, haftet die Kommission der Gesellschaft nicht für das Verhalten, das nach Ansicht der Gesellschaft die Ursache ihrer wirtschaftlichen Lage ist; im übrigen muß man sich meines Erachtens der Auffassung der Kommission anschließen, daß man von einer Firma, die in den Genuß der sehr bedeutenden wirtschaftlichen Vorteile zu gelangen wünscht, die mit der Erlangung von Einfuhrlizenzen verbunden sind, erwarten darf, daß sie in der Lage ist, den Betrag aufzubringen, der als Sicherheitsleistung für die Zahlung der Einfuhrabschöpfungen erforderlich ist, die erhoben werden könnten, wenn sich herausstellte, daß die Firma keinen Anspruch auf einen Teil des Zollkontingents hat. Es besteht infolgedessen kein hinreichender ursächlicher Zusammenhang zwischen dem rechtswidrigen Verhalten der Kommission und dem geltend gemachten Schaden.

85. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß die Kommission auch in Ansehung der Verwaltung des Zollkontingents für 1991 nicht zur Leistung von Schadensersatz an die Firma verurteilt werden kann.

Zu den Kosten

86. Der Gerichtshof sollte erwägen, von der ihm durch Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung eingeräumten Befugnis Gebrauch zu machen und zu entscheiden, daß jede Partei ihr eigenen Kosten trägt. Meines Erachtens liegt ein außergewöhnlicher Grund vor, der eine derartige Entscheidung zu rechtfertigen vermag. Namentlich kann auf die Neuartig-

keit und die Komplexität der Rechtssachen hingewiesen werden. Eine gewisse Bedeutung kann, wie ich meine, auch der Tatsache beigemessen werden, daß die Gesellschaft, die, wie sich aus den Akten ergibt, sehr hohe Verfahrenskosten ausgelegt hat, überzeugt war, daß die Kommission verpflichtet war, bei den irischen Behörden zu intervenieren, und weiterhin, daß die Kommission, jedenfalls während des größten Teils des Zeitraums, in dem sich die Angelegenheit abgespielt hat, zu erkennen gab, daß sie die Forderung von Emerald Meats für begründet hielt und der Ansicht war, die irischen Behörden hätten hierauf eingehen müssen. Man könnte sich auch fragen, ob die Kommission der Gesellschaft mit hinreichender Klarheit und Konsequenz deutlich gemacht hat, daß ihr gegenüber den Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwaltungsregelung keine Kontroll- oder Eingriffsbefugnisse zu Gebote standen.

Zur Frage, ob der Gerichtshof seine Entscheidung aussetzen sollte, bis der Supreme Court sein Urteil erlassen hat

87. Wenn sich der Gerichtshof meinem Standpunkt hinsichtlich der Lösung der formellen und der sachlichen Probleme der Rechtssachen anschließt, so läßt es sich vertreten, das Urteil zu erlassen, ohne die Entscheidung des Supreme Court über das anhängige Rechtsmittel abzuwarten.

Allerdings habe ich bereits angedeutet, daß es schwierig sein könnte, über die vorliegenden Rechtssachen zu befinden, ohne zugleich Fragen zu entscheiden, die eine unmittelbare oder mittelbare Auswirkung auf die Fragen haben, die sich vor dem Supreme Court stellen, und daß dies nicht zweckmäßig wäre, da der Gerichtshof nur mittelbare Kenntnis von der Rechtsauffassung der irischen Behörden und der diese Auffassung stützenden Argumente hat.

Ebensowenig läßt sich ausschließen, daß das Urteil des Supreme Court einen Einfluß auf die Prüfung der Schadensersatzanträge von Emerald Meats haben könnte, falls der Gerichtshof meine Ansicht nicht teilen und zu dem Schluß gelangen sollte, daß die Kommission bereits im Rahmen der Verwaltung des Zollkontingents für 1990 haftet. Sollte sich der Supreme Court dem Rechtsstandpunkt des irischen Landwirtschaftsministeriums anschließen, wonach dieses den Anträgen der fleischverarbeitenden Unternehmen zu Recht stattgegeben habe, so könnte dies von Bedeutung für die Entscheidung des Gerichtshofes über die Schadensersatzforderung von Emerald Meats gegen die Kommission sein.

Ich meine daher, daß der Gerichtshof vielleicht erwägen sollte, seine Entscheidung bis zum Erlaß des Urteils des Supreme Court über das bei diesem eingelegte Rechtsmittel auszusetzen [32].

32 — In diesem Sinne hatte der Gerichtshof in seinem Urteil vom 14. Juli 1967 in den verbundenen Rechtssachen 5/66, 7/66 und 13/66 bis 24/66 (Kampffmeyer u. a./Kommission, Slg. 1967, 317) entschieden.
Er hat dort insbesondere ausgeführt:
„Es muß vermieden werden, daß die Klägerinnen aufgrund einer unterschiedlichen Beurteilung ein und desselben Schadens durch zwei verschiedene Gerichte, die verschiedene Rechtsnormen anwenden, entweder unzureichenden oder zu hohen Schadensersatz erhalten. Bevor entschieden wird, welchen Schaden die Gemeinschaft zu ersetzen hat, muß dem innerstaatlichen Gericht die Möglichkeit gegeben werden, über die etwaige Haftung der Bundesrepublik Deutschland zu entscheiden. Ein Endurteil kann daher erst ergehen, wenn die Klägerinnen eine entsprechende Entscheidung des innerstaatlichen Gerichts beibringen."
Meines Erachtens geht aus diesem Urteil hervor, daß es Fälle geben kann, in denen der Gerichtshof berechtigt ist, seine Entscheidung über die bei ihm anhängige Rechtssache auszusetzen. Dagegen bedeutet das Urteil meines Erachtens nicht, daß dies stets der Fall sein muß, wenn Schadensersatzklagen ein und desselben Klägers sowohl beim Gerichtshof als auch bei einem staatlichen Gericht anhängig sind.

Ergebnis

88. Falls der Gerichtshof nicht beschließt, seine Entscheidung über die vorliegenden Rechtssachen auszusetzen, bin ich aus den oben dargelegten Gründen der Meinung, er sollte

— feststellen, daß die Anträge der Klägerin auf Nichtigerklärung in der Hauptsache erledigt sind,

— die Anträge der Klägerin auf Leistung von Schadensersatz als unbegründet abweisen und

— feststellen, daß jede Partei ihre eigenen Kosten trägt.