SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN vom 24. Mai 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Rechtssache, in der das College van Beroep voor het Bedrijfsleven (im folgenden: „das vorlegende Gericht") dem Gerichtshof eine Frage vorgelegt hat, betrifft die Gültigkeit des Artikels 13 a der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission, der durch die Verordnung (EWG) Nr. 45/84 [1] in diese Verordnung eingefügt worden ist. Die Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 enthält die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Überwachung der Verwendung und/oder Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen der Interventionsstellen [2].

In dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit hat es der Inspecteur der invoerrechten en accijnzen Amersfoort (im folgenden: „der Inspecteur") namens des Beklagten (des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei) abgelehnt, dem Antrag der zweiten Klägerin stattzugeben, mit dem diese als Beförderungsunternehmen namens der ersten Klägerin darum ersucht hatte, für die Einfuhr einer Partie Magermilchpulver gemäß der Regelung über die „Rückwaren" Befreiung von den Agrarabschöpfungen zu bewilligen. Wie ich später noch eingehender darlegen werde, sollen durch die „Rückwarenregelung" bestimmte Waren, die zunächst aus der Gemeinschaft stammende Waren sind und nach ihrer Ausfuhr aus der Gemeinschaft dorthin zurückkehren, von den Zöllen befreit werden. Der Rechtsstreit ist dadurch vor das vorlegende Gericht gelangt, daß die Klägerinnen den Bescheid angefochten haben, mit dem es abgelehnt worden war, den betreffenden Waren die rechtliche Stellung von „Rückwaren" einzuräumen.

Die Klage betrifft eine Partie Magermilchpulver aus Beständen der deutschen Interventionsstelle, die 1984 von der Firma Schenker (im folgenden: „der Exporteur") für Rechnung der Gemeinschaft als Nahrungsmittelhilfe im Rahmen des Welternährungsprogramms [3] ausgeführt worden war. Aus der Ausschreibungsbekanntmachung [4] für die betreffende Warenpartie geht hervor, daß der Lieferauftrag in der Form eines Cif-Vertrags erteilt wurde, was unter anderem bedeutet, daß der Exporteur, der den Zuschlag erhalten hat, im vorliegenden Fall die Firma Schenker, die Versicherungskosten zu tragen hat [5]. Als die Ware am Bestimmungsort im Nahen Osten ankam, stellte sich heraus, daß das Magermilchpulver infolge Schimmels und einer Beschädigung der Verpackung nicht mehr als Nahrungsmittelhilfe verwendbar war. In der mündlichen Verhandlung hat sich gezeigt, daß die Liefer-

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 zur Festlegung der gemeinsamen Durchführungsbestimmungen für die Überwachung der Verwendung und/oder Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen der Interventionsstellen, ABl. 1984, L 7, S. 5.

2 — Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission vom 30. Juni 1976, ABl. 1976, L 190, S. 1.

3 — Siehe die Verordnung (EWG) Nr. 1278/84 des Rates vom 7. Mai 1984 zur Festlegung von Vorschriften für die Anwendung im Jahr 1984 der Verordnung (EWG) Nr. 3331/82 über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung, ABl. 1984, L 124, S. 1, und die Verordnung (EWG) Nr. 1354/83 der Kommission vom 17. Mai 1983 über allgemeine Durchführungsbestimmungen für die Bereitstellung und Lieferung von Magermilchpulver, Butter und Butteroil im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe, ABl. 1983, L 142, S. 1, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1986/83, ABl. 1983, L 187, S. 29; siehe insbesondere auch die Verordnung (EWG) Nr. 3295/84 der Kommission vom 23. November 1984 über die Lieferung verschiedener Partien Magermilchpulver im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe, ABl. 1984, L 309, S. 16, sowie deren Anhang E.

4 — Siehe den in der Fußnote 3 angeführten Anhang E.

5 — Siehe Artikel 18 Nr. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1354/83; aus Artikel 18 Nr. 8 dieser Verordnung ergibt sich ferner auch, daß er das Risiko der Beschädigung bis zur Verladung an Bord trägt.

kaution, die der Exporteur gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1354/83 gestellt hatte, als er den Zuschlag für die Beförderung der Ware in den Nahen Osten erhalten hatte, freigegeben wurde, als sich herausstellte, daß die Ware beschädigt ist[6]. Daraufhin kaufte die erste Klägerin, ein niederländisches Unternehmen, die Warenpartie auf, ließ sie per Schiff nach Bremen, von wo aus sie in den Nahen Osten abgesandt worden war, zurückbringen und meldete sie dort am 15. Juni 1985 als Rückware zur Einfuhr an.

Nachdem das Hauptzollamt Bremen es abgelehnt hatte, diese Anmeldung im Rahmen der Rückwarenregelung zu akzeptieren, und nachdem die Oberfinanzdirektion Bremen den dagegen gerichteten Einspruch mit Bescheid vom 28. Oktober 1985 zurückgewiesen hatte, transportierte die erste Klägerin die Ware in die Niederlande und lagerte sie bei der zweiten Klägerin ein. Am 17. Januar *1986* beantragten die Klägerinnen bei den niederländischen Zollbehörden, die Ware gemäß der Rückwarenregelung einführen zu dürfen. Am 5. Januar *1987* lehnte der Inspecteur diesen Antrag ab und setzte am 8. Januar 1987, da keine Kaution gestellt worden war, eine Agrarabschöpfung von 848 374,80 HFL gegen die zweite Klägerin fest. Gegen diese beiden Bescheide ist beim vorlegenden Gericht Klage erhoben worden.

6 — Es ist nicht klar ersichtlich, ob dies aufgrund von Artikel 26 Absatz 2 (Nachweis, daß die Bedingungen hinsichtlich der Verwendung und/oder Bestimmung erfüllt worden sind) oder aber aufgrund von Artikel 26 Absatz 9 (höhere Gewalt) der angeführten Verordnung (EWG) Nr. 1354/83 geschehen ist. Die Antwort auf diese Frage hat auf jeden Fall keinen Einfluß auf die vorliegende Rechtsfrage. Aus Artikel 16 Absatz 3 dieser Verordnung ergibt sich nämlich, daß die sich aus dem Zuschlag ergebenden Rechte und Pflichten nicht übertragbar sind. Dies bedeutet, daß das Rechtsverhältnis zwischen der Firma Schenker und der deutschen Interventionsstelle nicht auf die Firma Vreugdenhil übertragen worden ist.

Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften

2. Der Rechtsstreit betrifft die zollrechtliche Behandlung von Waren, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft zurückkehren. In der zweiten und dritten Begründungserwägung der Grundverordnung des Rates auf diesem Gebiet, der Verordnung (EWG) Nr. 754/76[7], heißt es:

„Bestimmte Waren, die zwecks Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, können ursprünglich aus diesem Zollgebiet ausgeführt worden sein.

Wenn bei diesen Waren zum Zeitpunkt ihrer Ausfuhr einer der in den Artikeln 9 und 10 des Vertrages bezeichneten Umstände vorlag, muß, sofern diese Ausfuhr nicht im Rahmen eines passiven Veredelungsverkehrs erfolgte, ihre Wiedereingliederung in den Wirtschaftskreislauf der Gemeinschaft unter Befreiung von den für sie vorgesehenen Eingangsabgaben erfolgen."

Mit dieser Rückwarenregelung soll die Erhebung von Einfuhrabschöpfungen jeder Art für den Fall abgeschafft werden, daß aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft stammende Waren wieder in die Gemeinschaft eingeführt werden. Wie aus der fünften Begründungserwägung der Verordnung hervorgeht, ist jedoch eine Ausnahme von diesem Grundsatz vorgesehen:

7 — Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates vom 25. März 1976, ABl. 1976, L 89, S. 1; Berichtigung der deutschen Fassung in ABl. 1976, L 119, S. 18.

„Um alle Spekulationen zu vermeiden, ist die Befreiung zu verweigern, wenn Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft zurückkehren, für die die Ausfuhrzollförmlichkeiten im Hinblick auf die Gewährung von Ausfuhrerstattungen oder von anderen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik bei der Ausfuhr vorgesehenen Beträgen erfüllt worden sind. Von diesem Grundsatz kann jedoch abgewichen werden, sofern die gewährten Beträge zurückgezahlt oder alle Maßnahmen getroffen werden, damit diese Beträge nicht ausgezahlt werden, und wenn ... der Nachweis erbracht wird, daß die Waren auf Grund von Umständen in das Zollgebiet der Gemeinschaft zurückkehren, die vom Ausführer nicht beeinflußt wurden."

Das in der ersten Hälfte dieser fünften Begründungserwägung zum Ausdruck gebrachte politische Ziel (Versagung der Befreiung) wurde durch Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung (EWG) Nr. 754/76, das in ihrer zweiten Hälfte zum Ausdruck gebrachte Ziel (Zulassung von Abweichungen) dagegen durch Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung verwirklicht. Der Wortlaut dieses Artikels 2 in seiner zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden Fassung ist im Sitzungsbericht (Abschnitt I Nr. 1) wiedergegeben.

3. Die schon erwähnte Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission vom 30. Juni 1976 enthielt im maßgeblichen Zeitpunkt die Vorschriften über die Überwachung der Erzeugnisse aus den Beständen der Interventionsstellen. Mit einer Änderungsverordnung, der Verordnung (EWG) Nr. 45/84 der Kommission vom 6. Januar 1984, wurde, worauf ich bereits hingewiesen habe, der streitige Artikel 13 a in die Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 eingefügt. Dieser Artikel 13 a umfaßt mehrere Absätze. Sein Absatz 1 lautet:

„1) Findet Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates Anwendung,

— so verfällt die Kaution nach Artikel 13 Absatz 1, wenn sie noch nicht freigegeben worden ist,

— so muß ein Betrag in Höhe der genannten Kaution gezahlt werden, wenn diese bereits freigegeben worden ist."

Dieser Absatz 1 konkretisiert somit den bereits angeführten Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates. Wie schon gesagt, legt Artikel 2 Absatz 2 die Abweichungen von dem in Artikel 2 Absatz 1 niedergelegten Grundsatz der Nichtbefreiung fest: Er bestimmt, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen Waren, die Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b von der Kategorie der Rückwaren ausschließt, weil für sie „anläßlich ihrer Ausfuhr aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft die Ausfuhrzollförmlichkeiten im Hinblick auf die Gewährung von Ausfuhrerstattungen oder die Gewährung von anderen im Rahmen der Agrarpolitik vorgesehenen Ausfuhrvergünstigungen erfüllt worden sind", dennoch als Rückwaren gelten. Diese ausnahmsweise Anerkennung als Rückwaren setzt voraus, daß „die gewährten Beträge ... zurückgezahlt wurden oder ... die zuständigen Dienststellen alle Maßnahmen getroffen haben, damit diese Beträge nicht ausgezahlt werden". Genau diese Voraussetzung wird in Artikel 13 a Absatz 1 durch die Bestimmung präzisiert, daß die Kaution verfällt, die als Sicherheit dafür gestellt worden ist, daß die aus den Beständen der Interventionsstellen stammenden Erzeugnisse ihren Bestimmungsort erreichen, oder daß, wenn diese Kaution bereits freigegeben worden ist, ein Betrag in gleicher Höhe gezahlt werden muß.

Der streitige Artikel 13 a enthält dann in Absatz 2 (und Absatz 3) eine Rechtsvermutung mit einer finanziellen Auswirkung:

„2) Sind bei der Ausfuhr von Erzeugnissen, für die eine Kaution nach Artikel 13 Absatz 1 gestellt worden ist, aus dem geographischen Gebiet der Gemeinschaft die Ausfuhrmöglichkeiten im Hinblick auf die Gewährung der Erstattung nicht erfüllt worden, so gelten sie gleichwohl für die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 als Erzeugnisse, für welche diese Förmlichkeiten erfüllt worden sind, und findet der vorstehende Absatz 1 Anwendung.

3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Kautionsbeträge gelten als verfallene Kaution im Sinne des Artikels 2 der Verordnung (EWG) Nr. 352/78 des Rates."

Die Bedeutung der Vermutung des Artikels 13 a Absatz 2 liegt in folgendem: Immer wenn Waren aus Beständen der Interventionsstellen in die Gemeinschaft zurückkehren, gilt es *erstens* als feststehend, daß die Voraussetzung des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 erfüllt ist, d. h. daß für diese Waren zu dem Zeitpunkt, als sie das Gemeinschaftsgebiet verließen, die Ausfuhrzollförmlichkeiten zur Erlangung von Erstattungen (oder anderen Vergünstigungen im Rahmen der Agrarpolitik) erfüllt worden sind, und greift *zweitens* Artikel 13 a Absatz 1 ein, d. h. die gestellte (und nicht freigegebene) Kaution oder (wenn die Kaution bereits freigegeben worden ist) ein zu zahlender Betrag in Höhe der Kaution verfällt. Diese Vermutung hat zweierlei zur Folge: Erstens gilt für alle Erzeugnisse aus Interventionsbeständen die *Fiktion*, daß für sie eine Erstattung (oder eine andere Vergünstigung im Rahmen der Agrarpolitik) gewährt worden ist. Aufgrund dessen kann ihnen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b nicht mehr die Stellung von Rückwaren zuerkannt werden. Da diese Vermutung nur dann zum Tragen kommt, wenn in Wirklichkeit *keine* Förmlichkeit im Hinblick auf die Gewährung einer Erstattung (oder einer anderen Vergünstigung) im Rahmen der Agrarpolitik vorgenommen und daher *keine* derartige Vergünstigung gezahlt worden ist, ist es nicht möglich, eine zuvor gewährte Erstattung zurückzuzahlen und so in den Genuß einer der Ausnahmen zu gelangen, die Artikel 2 Absatz 2 zum Beispiel für den Fall vorsieht, daß die betreffenden Waren wegen Mängeln wieder in die Gemeinschaft ausgeführt worden sind. Zweitens tritt die schon beschriebene Auswirkung des Artikels 13 a Absatz 1 ein: Damit die Ware wiedereingeführt werden darf, verfällt die (noch nicht freigegebene oder erneut zu stellende) Kaution in Höhe der für die betreffenden Waren vorgesehenen Lieferkaution.

Im vorliegenden Fall, in dem Magermilchpulver im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe ausgeführt worden ist, stellt sich die Situation wie folgt dar: Nach Artikel 4 Absatz 1 der schon in der Fußnote 3 angeführten Verordnung (EWG) Nr. 1354/83 über allgemeine Durchführungsbestimmungen für die Bereitstellung und Lieferung von Magermilchpulver und ähnlicher Erzeugnisse im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe wurde von dem Exporteur die Stellung einer Lieferkaution verlangt, deren Höhe dem Interventionspreis für das jeweilige Erzeugnis zuzüglich 10 % entspricht. Anders als nach Regelungen für andere Fälle der Ausfuhr war diese Kaution des Exporteurs jedoch

nicht übertragbar, wie sich aus dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 16 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1354/83[8] ergibt. Nach Artikel 13 a Absatz 2 hatte daher derjenige, der die Erzeugnisse aus Interventionsbeständen wieder in das Gemeinschaftsgebiet einführen wollte, eine neue Kaution in gleicher Höhe zu stellen. Im vorliegenden Fall galt dies für die Klägerinnen, die jedoch *keine Kaution gestellt* haben; deshalb wurde von ihnen die Entrichtung einer Agrarabschöpfung verlangt.

4. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1147/86 vom 17. April 1986[9] — also nach dem Eintritt der Ereignisse, die zur Entstehung des beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits geführt haben — hat der Rat die Rückwarenregelung in Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 dahin gehend geändert, daß er Absatz 1 Buchstabe b dieses Artikels um eine allgemeinere Ausschlußbestimmung erweitert hat. Da sowohl die Klägerinnen als auch die Kommission aus diesem Vorgang Argumente herleiten, erscheint es mir angebracht, die Bestimmungen in ihrer geänderten Fassung dem streitigen Artikel 13 a gegenüberzustellen.

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 754/76 ist durch Anfügung des folgenden zweiten Gedankenstrichs geändert worden:

„1) (Als Rückwaren gelten nicht:

...

b) Waren,

— ...

oder)

— für die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik eine andere finanzielle Vergünstigung als diese Erstattungen oder anderen Beträge mit der Auflage gewährt worden ist, diese Waren auszuführen."

Der Eingangssatz von Artikel 2 Absatz 2 wurde wie folgt neu gefaßt:

„2) Sofern nachgewiesen wird, daß je nachdem entweder die ausgezahlten Erstattungen oder anderen Beträge zurückgezahlt worden sind bzw. die zuständigen Dienststellen alle Maßnahmen getroffen haben, damit sie nicht ausgezahlt werden, oder die sonstigen gewährten finanziellen Vergünstigungen annulliert worden sind, gelten abweichend von Absatz 1 Buchstabe b) die betreffenden Waren als Rückwaren, wenn sie

..."

Nach Ansicht der Kommission bestehen zweierlei Unterschiede zu Artikel 13 a: *Erstens* könne die vom Rat eingeführte Vorschrift einen ausgedehnteren, weiteren Anwendungsbereich haben, denn der soeben zitierte zweite Gedankenstrich von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b gelte auch für Fälle, die nicht unter die Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission fielen, weil sie

8 — „Die sich aus dem Zuschlag ergebenden Rechte und Pflichten sind nicht übertragbar."

9 — Zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates über die zollrechtliche Behandlung von Waren, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft zurückkehren, ABl. 1986, L 105, S. 1.

keine Erzeugnisse aus Interventionsbeständen beträfen. Die Kommission führt an: Waren, die im Rahmen einer EXIM-Regelung [10] ausgeführt werden, Rindfleischausfuhren aus Beständen, für die die Beihilfe für private Lagerhaltung [11] gewährt worden ist, und die Ausfuhr von Schaffleisch aus der Gemeinschaft, für die eine Schlachtprämie gewährt worden ist [12].

Zweitens habe der Umstand, daß die Verordnung des Rates Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 ändere, zur Folge, daß Artikel 2 Absatz 2 ebenfalls anwendbar sei, das heißt mit anderen Worten, daß bei Rückzahlung der gewährten finanziellen Vergünstigungen Erzeugnissen die Stellung von Rückwaren zuerkannt werden könne, die, beispielsweise weil sie Mängel aufwiesen, unter einen der drei Tatbestände dieser Vorschrift fielen. Obwohl die Art und Weise, in der die Rückzahlung nach der durch die Verordnung des Rates eingeführten neuen Regelung vorzunehmen wäre, streng genommen für die vorliegende Rechtssache, die ältere Sachverhalte betrifft, nicht von Belang ist, hat der Gerichtshof die Kommission hierzu befragt. Diese hat geantwortet, daß Artikel 13 a der Kommissionsverordnung (der inzwischen wörtlich in einen neuen Artikel 19 übernommen worden ist; vgl. unten unter 5.) ihrer Ansicht nach weiterhin als Durchführungsbestimmung diene. Nach dieser Durchführungsbestimmung gelte als „gewährte Vergünstigung" in Fällen der hier gegebenen Art ein Betrag in Höhe der Kaution, die als Sicherheit dafür gestellt worden sei, daß das Erzeugnis seinen Bestimmungsort außerhalb der Gemeinschaft erreiche, d. h. in Höhe von 110 % des Interventionspreises. Folgt man dieser Auffassung, so ist der zweite Unterschied zu der Situation, die vor Erlaß der Verordnung des Rates bestand, praktisch inexistent (vgl. auch unten unter 12.).

5. Um der Vollständigkeit in chronologischer Hinsicht willen möchte ich noch darauf hinweisen, daß die Kommission trotz der erwähnten Änderung des Artikels 2 der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates Artikel 13 a ihrer Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 1687/76 wörtlich in den Artikel 19 ihrer neuen Verordnung (EWG) Nr. 569/88 vom 16. Februar 1988 [13] übernommen hat. Wie schon gesagt, stellt dieser neue Artikel 19 nach Ansicht der Kommission eine Durchführungsbestimmung zu dem des geänderten Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 dar.

Vorbringen der Beteiligten

6. Im Ausgangsverfahren haben die Klägerinnen vier Argumente angeführt, von denen vor dem Gerichtshof nur das eine vorgebracht worden ist, daß die Kommission nicht befugt gewesen sei, den fraglichen Artikel 13 a durch die Verordnung (EWG) Nr. 45/84 in die Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission einzufügen. Wegen einer Zusammenfassung der Erklärungen der Beteiligten verweise ich auf den Sitzungsbericht. Ich werde im folgenden nur

10 — Es handelt sich um eine Regelung, wonach anstelle von Ausfuhrerstattungen das Recht zur abgabenfreien Einfuhr bestimmter Mengen desselben Erzeugnisses gewährt wird. Diese Regelung findet regelmäßig im Rindfleischsektor Anwendung und galt lange Zeit auch im Fettsektor.

11 — Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 2437/87 der Kommission vom 11. August 1987 zur Gewährung einer im voraus pauschal festgesetzten Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Schlachtkörpern, halben Schlachtkörpern, Hinter- und Vorderteilen von ausgewachsenen Rindern, ABl. 1987, L 225, S. 13.

12 — Siehe die Verordnung (EWG) Nr. 3916/88 der Kommission vom 15. Dezember 1988 zur Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Verordnung (EWG) Nr. 3191/80 mit Übergangsmaßnahmen über die Nichtwiedereinziehung der variablen Schlachtprämie bei Erzeugnissen des Schaf- und Ziegenfleischsektors, die aus der Gemeinschaft ausgeführt worden sind, ABl. 1988, L 347, S. 57.

13 — Verordnung (EWG) Nr. 569/88 zur Festlegung der gemeinsamen Durchführungsbestimmungen für die Überwachung der Verwendung und/oder Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen der Interventionsstellen, ABl. 1988, L 55, S. 1.

den wesentlichen Inhalt der Argumentation der Klägerinnen und der Kommission darstellen. Zuvor möchte ich aber, da diese Frage weiter als Hintergrund eine Rolle spielt, noch darauf hinweisen, daß die Klägerinnen im Ausgangsverfahren auch geltend gemacht haben, daß die niederländische Verwaltung gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verstoßen habe (vgl. auch unten unter 14.).

Die *Klägerinnen* fassen die dem Gerichtshof vorgelegte Zuständigkeitsfrage als einen Konflikt zwischen einer aufgrund der Artikel 28, 43 und 235 EWG-Vertrag nach Anhörung des Europäischen Parlaments erlassenen Verordnung des Rates, nämlich der Verordnung (EWG) Nr. 754/76, einerseits und einer Verordnung der Kommission, der Verordnung (EWG) Nr. 45/84, andererseits auf, die als solche nicht von der ersten Verordnung abweichen könne.

Die Klägerinnen tragen vor, die Kommission habe in die Zuständigkeit des Rates für die Änderung der Grundverordnung (EWG) Nr. 754/76 über die zollrechtliche Behandlung von Rückwaren eingegriffen, indem sie Artikel 13 a in die Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 über die Überwachung der Verwendung und/oder Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen der Interventionsstellen eingefügt habe. Mit dem in Artikel 13 a Absatz 2 enthaltenen Satz

„Sind bei der Ausfuhr von Erzeugnissen ... die Ausfuhrmöglichkeiten im Hinblick auf die Gewährung der Erstattung nicht erfüllt worden, so gelten sie gleichwohl für die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 als Erzeugnisse, für welche diese Förmlichkeiten erfüllt worden sind, und findet der vorstehende Absatz 1 Anwendung",

sei für die fraglichen Erzeugnisse die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung (EWG) Nr. 754/76 enthaltene Passage

„für die ... die Ausfuhrzollförmlichkeiten im Hinblick auf die Gewährung von Ausfuhrerstattungen oder die Gewährung von anderen im Rahmen der Agrarpolitik vorgesehenen Ausfuhrvergünstigungen erfüllt worden sind"

de facto „gestrichen worden".

In ihren Erklärungen verweisen die Klägerinnen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere auf die Urteile Tradax [14] und Compagnie continentale [15]. Zur Konkretisierung ihrer Beanstandungen tragen sie vor, Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates verleihe der Kommission ausdrücklich die Befugnis, die zur Durchführung unter anderem des Artikels 2 Absatz 2 erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Für die Ausübung dieser Befugnis sehe dieselbe Vorschrift das Verfahren nach den Bestimmungen über den Ausschuß für Zollbefreiungen [16] vor. Die Kommission habe von dieser Befugnis in der Verordnung (EWG) Nr. 2945/76 vom 26. November 1976 [17] Gebrauch gemacht. Daß

14 — Urteil vom 10. März 1971 in der Rechtssache 38/70, Slg. 1971, 145, vor allem Randnr. 10, zweiter Absatz.

15 — Urteil vom 10. März 1971 in der Rechtssache 58/70, Slg. 1971, 163, Randnr. 15.

16 — Dieser Ausschuß wurde durch Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1798/75 des Rates vom 10. Juli 1975 über die von den Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs befreite Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters, ABl. 1975, L 184, S. 1, eingesetzt. Das Verfahren ist in Artikel 9 dieser Verordnung beschrieben: Der Ausschuß nimmt zu einem von der Kommission unterbreiteten Entwurf Stellung. Stimmt er dabei dem Entwurf mit einer gewichteten Mehrheit zu, so kann die Kommission den betreffenden Rechtsakt endgültig erlassen. Mangels einer zustimmenden Stellungnahme unterbreitet die Kommission unverzüglich dem Rat einen Vorschlag, über den der Rat dann mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Hat der Rat nach Ablauf einer Frist von 3 Monaten keinen Beschluß gefaßt, so werden die vorgeschlagenen Vorschriften von der Kommission erlassen.

17 — Zur Festlegung bestimmter Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 über die zollrechtliche Behandlung von Waren, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft zurückkehren, ABl. 1976, L 335, S. 1.

sie dies bei Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 45/84 nicht getan habe, stelle eine Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift dar, die zur Nichtigkeit dieser Verordnung führe.

7. Die *Kommission* führt zur Untermauerung ihrer Zuständigkeit an, auf dem Gebiet der Marktorganisationen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik habe sie, wie der Gerichtshof in der Rechtssache Rau [18] anerkannt habe, weitgehende Durchführungsbefugnisse und im vorliegenden Fall sei eine Maßnahme zur Verhinderung von Mißbräuchen oder Spekulationsgeschäften getroffen worden. Sie hebt hervor, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission, die durch ihre Verordnung (EWG) Nr. 45/84 geändert worden sei, eine *allgemeine* Überwachungsregelung für Agrarerzeugnisse aus Interventionsbeständen im Rahmen der verschiedenen Marktorganisationen sei. Die weitgehenden Durchführungsbefugnisse der Kommission auf dem Gebiet der Marktorganisationen stellten somit die Rechtsgrundlage für den fraglichen Artikel 13 a dar.

Die Kommission widerspricht demgemäß auch der Ansicht, daß die Rechtsfrage dahin gehend zu formulieren sei, daß es um einen Rangordnungskonflikt zwischen den Verordnungen des Rates einerseits und den Verordnungen der Kommission andererseits gehe. Sie sei nämlich im Rahmen ihrer Kompetenz auf dem Gebiet der Marktorganisationen tätig geworden. Es gehe somit vielmehr um eine Frage der Abgrenzung autonomer Befugnisse. Bei der Ausübung derartiger Befugnisse [19] sei es unvermeidlich, daß sich die aufgrund einer autonomen Befugnis erlassenen Vorschriften auf die Tragweite der aufgrund einer anderen autonomen Befugnis erlassenen Vorschriften auswirkten und umgekehrt.

Da sich ihre Befugnisse aus ihrer Zuständigkeit im Bereich der Landwirtschaft ergäben, sei sie nicht zur Einhaltung des Verfahrens nach den Bestimmungen über den Ausschuß für Zollbefreiungen verpflichtet gewesen, da dieses Verfahren sich auf den Erlaß zollrechtlicher Durchführungsbestimmungen beziehe.

Beurteilung des Vorbringens zur Zuständigkeit

8. Zunächst gilt es die Frage zu beantworten, ob die von der einen und der anderen Seite angeführten Urteile des Gerichtshofes in der vorliegenden Rechtssache einschlägig sind. Die Klägerinnen berufen sich auf das Urteil Tradax, in dessen Randnummer 10 Absatz 3 es heißt, daß eine Durchführungsverordnung, die nicht unmittelbar auf Artikel 43 Absatz 2 EWG-Vertrag beruhe, die Bestimmungen der Grundverordnung, *von der sie abgeleitet* sei, nicht ändern könne. Die Kommission beruft sich auf die Urteile Rau und Zuckerfabrik Franken; dort würden ihr weitgehende Durchführungsbefugnisse *für die Durchführung der Grundverordnung* zuerkannt, d. h. für die Durchführung der in einem ganz bestimmten Agrarsektor anwendbaren Verordnung des Rates, mit der für diesen Sektor eine gemeinsame Marktorganisation errichtet werde.

Im vorliegenden Fall geht es um das Verhältnis zwischen der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates über die zollrechtliche Behandlung von Rückwaren und der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission über die Überwachung der Verwendung und Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen der Interventionsstellen.

18 — Urteil vom 11. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 279, 280, 285 und 286/84, Walter Rau Lebensmittelwerke, Slg. 1987, 1069, Randnrn. 14 und 15.

19 — Urteil vom 15. Mai 1984 in der Rechtssache 121/83, Zuckerfabrik Franken, Slg. 1984, 2039, Randnr. 13.

Die Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates ist unmittelbar auf drei Artikel des Vertrages, nämlich die Artikel 28 (Gemeinsamer Zolltarif), 43 (Gemeinsame Agrarpolitik) und 235, gestützt. Die Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission ist nicht unmittelbar auf den Vertrag, sondern auf Bestimmungen in den verschiedenen Grundverordnungen für die Agrarmärkte gestützt, durch die der Kommission die nähere Ausgestaltung der Interventionsregelung übertragen wird [20]. Wir haben es somit nicht mit derselben Situation wie in den Rechtssachen Tradax und Compagnie continentale zu tun, denn bei der Verordnung des Rates, die nach Ansicht der Klägerinnen durch die angegriffene Verordnung (EWG) Nr. 45/84 der Kommission verletzt wird, handelt es sich nicht um die Grundverordnung, auf die sich die angegriffene Verordnung stützt. Die Fragestellung weicht jedoch auch von der in den Rechtssachen Rau und Zuckerfabrik Franken ab, da es nun um die Frage geht, ob weitgehende Durchführungsbefugnisse, wie sie die Kommission im Rahmen der landwirtschaftlichen Marktorganisationen hat, ihr Abweichungen von Regelungen gestatten, die der Rat auf anderen Gebieten, z. B. auf dem des Gemeinsamen Zolltarifs, getroffen hat.

9. Die aufgeworfene Zuständigkeitsfrage ist im wesentlichen eine Frage des Vorrangs, der dem einen oder dem anderen Ziel einzuräumen ist. Auf der einen Seite steht das Ziel, im Hinblick auf eine möglichst verantwortliche Verwendung von Gemeinschaftsgeldern in einem so sensiblen Bereich wie der Landwirtschaft und insbesondere in bezug auf Interventionserzeugnisse, eventuellen Mißbräuchen entgegenzuwirken und vorzubeugen. Auf der anderen Seite steht das Ziel, Unternehmen bei der Wiedereinfuhr von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft fair zu behandeln.

Was das *erste* Ziel angeht, so hat der Gerichtshof die Zuständigkeit der Kommission für den Erlaß von Durchführungsmaßnahmen in dem zuvor angeführten Urteil Rau in einen Zusammenhang mit den schnellen Entwicklungen auf den reglementierten Agrarmärkten und mit der daraus eventuell resultierenden Notwendigkeit gebracht, schnell und wirksam einzugreifen. In einem späteren Urteil [21] haben Sie eine konkrete Ausübung einer Durchführungsbefugnis, die faktisch der Beschränkung eines in der Grundverordnung eingeräumten Rechts nahekam, auf die klare Angabe einer konkreten Mißbrauchsmöglichkeit durch die Kommission gestützt. In dem damaligen Fall ergab sich die Mißbrauchsgefahr aus dem Bestehen divergierender Regeln über die Ausfuhrerstattungen in den verschiedenen Sektoren.

Die Mißbräuche, die die Kommission hier im Auge hatte, sind in der Präambel der angegriffenen Änderungsverordnung (EWG) Nr. 45/84 aufgeführt:

Zweite Begründungserwägung: „... Es muß vermieden werden, daß zur Ausfuhr bestimmte und sogar ohne Erstattung ausgeführte Interventionserzeugnisse als Gemeinschaftserzeugnisse wiedereingeführt werden."

20 — Siehe zum Beispiel Artikel 11 Absatz 5 und Artikel 26 Absatz 3 der in der Präambel der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 angeführten Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates über Öle und Fette und — für den Milchsektor — Artikel 6 Absatz 7 und Artikel 7 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68, ABl. 1968, L 148, S. 13.

21 — Siehe das Urteil vom 14. Februar 1989 in der Rechtssache 13/88, Knoeckel, insbesondere Randnr. 28.

Dritte Begründungserwägung: „Der Verkaufspreis der Interventionserzeugnisse kann unter dem Marktpreis liegen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Preisen kann höher sein als der Betrag der Einfuhrabgaben, was zu Mißbräuchen führen kann."

Vierte Begründungserwägung: „Bei einer Wiedereinfuhr von Interventionserzeugnissen in die Gemeinschaft unter den in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates vorgesehenen Bedingungen ist sicherzustellen, daß diese Einfuhr nicht zu einem niedrigeren Preis als dem Gemeinschaftspreis erfolgt. Zu diesem Zweck ist vorzusehen, daß ein Betrag in Höhe des Kautionsbetrags zurückgezahlt wird, falls dieser bereits freigegeben worden ist."

10. Was das *zweite* Ziel, die faire Behandlung von Unternehmen bei der Wiedereinfuhr von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft, anbelangt, so sei daran erinnert, daß der Rat in der Verordnung Nr. 754/76 ebenfalls an eventuelle Spekulationsgeschäfte gedacht hat. Deshalb wurden Waren, für die die Ausfuhrzollförmlichkeiten im Hinblick auf die Gewährung von Erstattungen oder von anderen Vergünstigungen erfüllt worden sind, grundsätzlich von der Befreiung von den Agrarabschöpfungen ausgeschlossen. Abweichungen wurden nur in ganz bestimmten Fällen zugelassen, wenn nachgewiesen werden konnte, daß die gewährten Vergünstigungen nicht ausbezahlt oder wieder zurückbezahlt worden sind (siehe oben unter 3.).

Die Kommission weist in ihren Erklärungen darauf hin, daß der Rat, als er nur Waren von der Rückwarenregelung ausgeschlossen habe, für die Erstattungen gewährt worden seien, an den Grundsatz *quod plerumque fit* gedacht habe und daß sie, sobald sie Kenntnis von der Inanspruchnahme der Rückwarenregelung für Waren aus Interventionsbeständen erlangt habe, auch dies als eine zweckwidrige Inanspruchnahme der Regelung und als Spekulation zum Nachteil der Gemeinschaft habe ausschließen müssen.

Eine derartige, zweckwidrige Inanspruchnahme könne die betreffende landwirtschaftliche Marktorganisation in zweierlei Hinsicht stören. *Erstens* bestehe, wenn Waren aus Interventionsbeständen entnommen und zu einem unter dem Weltmarktpreis liegenden Preis verkauft worden seien, angesichts der Tatsache, daß die im Rahmen einer landwirtschaftlichen Marktorganisation vorgesehenen Abschöpfungen bei der Ausfuhr (in wechselnder Höhe) festgesetzt worden seien, um die Differenz zwischen dem Weltmarktpreis und dem Preis in der Gemeinschaft auszugleichen, die Möglichkeit, daß die Anbieter in der Gemeinschaft mit Waren aus Interventionsbeständen, d. h. mit auf Kosten des Gemeinschaftshaushalts aus dem Markt genommenen Waren, unterboten würden. *Zweitens* werde durch die Wiedereinfuhr von aus Interventionsbeständen erlangten Waren das Angebot auf dem Markt der Gemeinschaft erhöht, wodurch eventuell (weitere) Interventionskäufe erforderlich würden, deren Kosten den Gemeinschaftshaushalt belasteten.

11. In diesem Konflikt der Ziele und der Befugnisse zu ihrer Verwirklichung muß meines Erachtens dem ersten Ziel der Vorrang eingeräumt werden, und zwar aus folgenden Gründen: Wie wichtig das zweite Ziel auch sein mag, so erscheint mir das erste, d. h. die sorgfältige Verwaltung der Gemeinschaftsgelder, noch bedeutender, weil es unmittelbar das öffentliche Interesse

berührt. Die von der Kommission angeführten Möglichkeiten der zweckwidrigen Inanspruchnahme der Rückwarenregelung für Waren aus Interventionsbeständen erscheinen mir reell genug, um ein Eingreifen der Kommission zu rechtfertigen. Die Befugnis hierzu ergibt sich für die Kommission unmittelbar aus ihren — in der Rechtsprechung des Gerichtshofes als weitgehend anerkannten — Durchführungsbefugnissen im Bereich der landwirtschaftlichen Marktorganisationen und insbesondere im Bereich der Überwachung der Verwendung und Bestimmung von Erzeugnissen aus Beständen der Interventionsstellen. Der Umstand, daß sie von dieser Befugnis auf eine etwas gekünstelte Art Gebrauch gemacht hat, indem sie durch die Formulierung des Artikels 13 a Absatz 2 den Eindruck erweckt hat, daß sie Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 des Rates geändert habe, tut dem keinen Abbruch, zumal auch in der Präambel der letztgenannten Verordnung die Notwendigkeit anerkannt wird, beim Erlaß der Rückwarenregelung jede Spekulation zu verhindern (siehe insoweit unter 2.). In diesem Zusammenhang erscheint es mir plausibel, daß die Kommission die grundsätzliche Versagung der Befreiung von Agrarabschöpfungen für Waren, für die Ausfuhrzollförmlichkeiten im Hinblick auf die Gewährung von Erstattungen oder anderen Beträgen erfüllt worden sind, als exemplarische Regelung verstehen und von ihrer Befugnis auf dem Gebiet der Überwachung von Interventionserzeugnissen Gebrauch machen durfte, um eine festgestellte Lücke in der Rückwarenregelung aufgrund desselben Gedankengangs auszufüllen.

Das Vorbringen der Klägerinnen, das sich auf den späteren Erlaß einer gleichgerichteten Bestimmung durch den Rat bezieht, mindert keineswegs die Befugnis der Kommission, Lücken zu schließen. Die Aufstellung einer gleichgerichteten allgemeineren Regelung durch den Rat bestätigt vielmehr, daß das Vorgehen der Kommission berechtigt war und auf einer Linie mit der vom Rat in der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 getroffenen Regelung lag.

Die Verhältnismäßigkeit des Artikels 13 a

12. Die bisherigen Ausführungen leiten mich auf die zweite Hauptrüge der Klägerinnen hin, die in der Frage besteht, ob die von der Kommission mit Artikel 13 a der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 eingeführte Abhilfe nicht, gemessen an der zu verhindernden zweckwidrigen Inanspruchnahme der Rückwarenregelung, unverhältnismäßig streng ist.

Es sei noch kurz an die Auswirkung des von der Kommission angefügten Artikels 13 a erinnert. Er hat zur Folge, daß Waren aus den Beständen der Interventionsstellen bei der Wiedereinfuhr als unter Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 754/76 fallend gelten und ihnen daher genausowenig wie Waren, für die Erstattungen gewährt worden sind, die Stellung als Rückwaren zuerkannt werden kann, ohne daß jedoch für sie die Ausnahmebestimmungen des Artikels 2 Absatz 2 in Betracht kommen (siehe oben unter 3.). In diesem letzten Punkt hätte der neue, durch die Verordnung (EWG) Nr. 1147/86 des Rates geänderte Artikel 2 eine Veränderung gebracht, wenn die Kommission Artikel 13 a nicht als eine Durchführungsbestimmung zu diesem Artikel 2 ansähe (siehe oben unter 4.). Diese Sichtweise der Kommission führt übrigens dazu, daß die Antwort auf die Frage der Verhältnismäßigkeit auch noch für Sachverhalte von Belang ist, die nach der durch die Verordnung (EWG) Nr.

1147/86 des Rates vorgenommenen Änderung eintreten.

Im einzelnen geht die von den Klägerinnen erhobene Rüge der Unverhältnismäßigkeit dahin, daß der verfallende Betrag in Höhe von 110 % des Interventionspreises eines bestimmten Erzeugnisses, hier: von Magermilchpulver (siehe oben unter 3. am Ende), den tatsächlichen Wert des Erzeugnisses bei weitem übersteige; im vorliegenden Fall betrage er das 2,79fache des Werts der beschädigten Warenpartie. Dies sei ein unverhältnismäßig belastendes Mittel zur Verhinderung der zweckwidrigen Inanspruchnahme in Höhe der eventuellen Differenz zwischen dem Preis, zu dem die Waren aus Interventionsbeständen zur Verfügung gestellt worden seien, und dem Marktpreis. Auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofes hat die Kommission folgendes geantwortet: „Dies ist die verwaltungsmäßig einfachste Lösung. Damit wird verhindert, daß jedesmal ein Vergleich zwischen dem Ankaufspreis und dem Marktpreis angestellt werden muß, wobei sich der Marktpreis außerdem nicht immer genau ermitteln läßt."

Ist diese Auffassung der Kommission akzeptabel? Bevor ich auf diese Frage eingehe, möchte ich noch darauf hinweisen, daß die Kaution (oder der ihr entsprechende Betrag), um die es hier geht, nicht als Sicherheit dafür bestimmt ist, daß die betreffenden Waren einen bestimmten Zielort erreichen, sondern vielmehr dazu, von der Wiedereinfuhr in die Gemeinschaft abzuschrecken. Dies ist für die Beurteilung der Frage von Bedeutung, inwieweit die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Verhältnismäßigkeit des Verfalls von Kautionen aufgrund agrarrechtlicher Regelungen in der vorliegenden Rechtssache einschlägig ist.

13. In Ihrem Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache Fromançais[22] wurde in der Randnummer 8 folgendes ausgeführt:

„Um festzustellen, ob eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit übereinstimmt, muß in erster Linie geprüft werden, ob die zur Erreichung des angestrebten Zwecks eingesetzten Mittel mit der Bedeutung dieses Zwecks zu vereinbaren sind, und in zweiter Linie, ob sie zu dessen Erreichung erforderlich sind."

Wie zuvor (unter 10.) dargelegt, besteht das angestrebte Ziel darin, zu verhindern, daß Erzeugnisse aus Interventionsbeständen dadurch zu Störungen auf dem Gemeinschaftsmarkt führen, daß sie als subventionierte Konkurrenten der Anbieter in der Gemeinschaft auftreten sowie das Angebot vergrößern und so neue Interventionen verursachen. Das eingesetzte Mittel, nämlich das Verlangen eines Geldbetrags, der die freigegebene Kaution des Exporteurs ersetzt, ist meines Erachtens mit der Bedeutung dieses Ziels (siehe oben unter 11.) zu vereinbaren.

Zweifelhafter ist, ob das angewandte Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist. Hätte die Kommission mit anderen Worten nicht ein schonenderes System anwenden können? Hiernach vom Gerichtshof befragt, hat sich die Kommission darauf beschränkt, die verwaltungsmäßige Einfachheit der von ihr gewählten Lösung hervorzuheben. Wenngleich eine ausführlichere Beantwortung angezeigt gewesen wäre, muß meines Erachtens das Vorbringen der Kommission durchgreifen, und dies aus folgenden Gründen:

22 — Rechtssache 66/82, Slg. 1983, 395.

Im Gegensatz zu anderen Fällen, die Gegenstand einer Entscheidung des Gerichtshofes waren [23], haben wir es hier mit einer Klägerin, der Firma Vreugdenhil BV, zu tun, die nicht der ursprüngliche Kautionssteller ist, sondern jemand, der das kommerzielle Risiko auf sich genommen hat, aus Interventionsbeständen stammende beschädigte Waren aufzukaufen und zu versuchen, sie in die Gemeinschaft zurückzubringen. Dieser Umstand ist geeignet, den Zusammenhang zu der ursprünglich vom Exporteur gestellten Kaution zu unterbrechen [24]. Dies ist für die vorliegende Sache von großer Bedeutung: Während der ursprüngliche Kautionssteller vielleicht aufgrund seines Rechtsverhältnisses mit der Gemeinschaft und/oder der deutschen Interventionsstelle ein gewisses Recht auf Wiedereinfuhr oder jedenfalls Freigabe der von ihm gestellten Kaution geltend machen könnte, dürfte dies für die erste Klägerin nicht gelten, die sich übrigens in dem zugrundeliegenden Geschäft vertraglich gegen das Risiko der Unmöglichkeit der Wiedereinfuhr hätte absichern können (und dies vielleicht auch getan hat) [25].

14. Vor diesem Hintergrund werden zwei Dinge erkennbar: Erstens wird deutlicher, was die Kommission mit ihrem Hinweis auf Gründe eines einfachen Verwaltungsvollzugs sagen will. Der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache spricht für das Vorbringen der Kommission, daß beim Erlaß der Verordnungsbestimmungen über die Stellung einer Kaution besondere Umstände wie der Weiterverkauf der Waren unter für Dritte unbekannten Vertragsbedingungen nicht berücksichtigt werden könnten. Zweitens, und vor allem, ergibt sich hieraus, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes — in der bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des Verfalls der ganzen Kaution zwischen Haupt- und Nebenpflichten unterschieden wird [26] — hier nicht zu dem Ergebnis führt, daß die erlassene Kautionsregelung für Güter aus Interventionsbeständen nicht erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Es geht hier durchaus um die Durchsetzung einer Vorschrift zur Verwirklichung eines Hauptziels. Dieses besteht hier nicht, wie in den meisten bisher dem Gerichtshof unterbreiteten Fällen, darin, sicherzustellen, daß die aus der Gemeinschaft ausgeführten Waren die Gemeinschaft auch wirklich verlassen und ihren Bestimmungsort erreichen, sondern darin, von der Wiedereinfuhr von Waren aus Interventionsbeständen abzuschrecken. In dem bereits angeführten Urteil Fromançais hat der Gerichtshof (zwar in der erstgenannten Situation, aber dann doch in allgemeinen Worten) festgestellt, daß der Verfall der ganzen Kaution als Mittel zur Verhinderung von Spekulationsgeschäften nicht unverhältnismäßig gewesen sei [27]. Wenn es nun aber, wie im vorliegenden Fall, darum geht, von einem aus der Sicht der Gemeinschaft unerwünschten Verhalten abzuschrecken, kann der Verfall einer Kaution in Höhe von

23 — Siehe z. B. die Urteile vom 20. Januar 1979 in der Rechtssache 122/78, Buitoni, Slg. 1979, 677, vom 21. Juni 1979 in der Rechtssache 240/78, Atalanta, Slg. 1979, 2137, vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82, Fromançais, Slg. 1983, 395, und vom 24. September 1985 in der Rechtssache 181/84, Man Sugar, Slg. 1985, 2889.

24 — Dies ergibt sich übrigens auch aus dem schon zuvor (unter 1., Fußnoten 6 und 8, und unter 3.) angeführten Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1354/83: „Die sich aus dem Zuschlag ergebenden Rechte und Pflichten sind nicht übertragbar."

25 — Die genauen Umstände und Bedingungen der Transaktion, nämlich die Person der Verkäufer (Firma Schenker, ein Versicherer, die Interventionsstelle?), der Zeitpunkt des Eigentumsübergangs, die Regelung der Gefahrtragung und die eventuelle Versicherung gegen Schäden oder für den Fall höherer Gewalt, der Preis und dessen mögliche Anrechnung auf die zu stellende Kaution, sind dem Gerichtshof (und der Kommission) nicht bekannt.

26 — Siehe z. B. Randnr. 20 des Urteils in der Rechtssache 122/78, Buitoni, Randnr. 10 des Urteils in der Rechtssache 240/78, Atalanta, und Randnrn. 20 bis 28 des Urteils in der Rechtssache 181/84, Man Sugar, alle bereits in der Fußnote 24 angeführt.

27 — In den Randnrn. 10 bis 13 und 18. Siehe auch das Urteil des Gerichtshofes vom 2. Dezember 1982 in der Rechtssache 272/81, RU-MI, Slg. 1982, 4167, insbesondere Randnrn. 11 und 12.

110 % des Interventionspreises des betreffenden Erzeugnisses nicht als unangemessen bezeichnet werden.

Im Laufe des Verfahrens sind allerdings einige tatsächliche Gesichtspunkte aufgetreten, die aber nicht die Gültigkeit des Artikels 13 a der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission betreffen. Da ist zunächst der nach Angaben der Klägerinnen ihnen gegenüber geäußerte Wunsch der Behörden, daß die beschädigte Ware mit dem Vermerk „Nahrungsmittelhilfe — Schenkung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" nicht außerhalb der Gemeinschaft im Verkehr bleiben sollte. Ferner ist da die — nach dem Vorbringen der Klägerin auch auf das schleppende Vorgehen der Behörden zurückzuführende — Unmöglichkeit, zu dem Zeitpunkt, als sie von der Erhebung eine Agrarabschöpfung erfuhren, doch noch von der Wiedereinfuhr in die Gemeinschaft abzusehen.

Mir scheint, dies sind Gesichtspunkte, die das vorlegende Gericht im Rahmen der im Ausgangsverfahren von den Klägern erhobenen Rüge (siehe oben unter 6.) zu beurteilen hat, daß sie in ihrem berechtigten Vertrauen verletzt worden seien. Auf die allgemeine Beurteilung der Gültigkeit des Artikels 13 a der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 haben diese konkreten Umstände des Einzelfalles, die dem Gerichtshof im übrigen nur unzureichend bekannt sind, jedoch keinen Einfluß.

Ergebnis

15. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, auf die Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt zu antworten:

„Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 13 a der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 der Kommission, eingefügt durch die Verordnung (EWG) Nr. 45/84 der Kommission, in Frage stellen könnte."