SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 12. Dezember 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat Ihnen folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Ist Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 1821/81 der Kommission vom 2. Juli 1981 (ABl. L 182, S. 10) dahin gehend auszulegen, daß der Roggen, für den die Übergangsvergütung beantragt wird, der antragstellenden Mühle nicht nur am 31. Juli des betreffenden Wirtschaftsjahres gehören muß, sondern auch noch zum Zeitpunkt der Vermahlung zum Zweck der menschlichen Ernährung, oder reicht es aus, wenn eine andere Mühle, an die die antragstellende Mühle den Roggen nach Antragstellung verkauft hat, diesen Roggen zum Zweck der menschlichen Ernährung vermahlt?"

2. Die Vorlagefrage betrifft die Übergangsvergütungen für die am Ende eines Wirtschaftsjahres noch vorhandenen Lagerbestände an bestimmten Getreidearten. Diese Übergangsvergütungen haben ihre Rechtsgrundlage in Artikel 9 Absatz 1 der Grundverordnung für den Getreidesektor (im folgenden: Grundverordnung) [1]. Dieser Artikel wurde nach den für die vorliegende Rechtssache maßgeblichen Ereignissen — im Jahre 1986 — geändert [2].

Die Übergangsvergütungen sollen einen Ausgleich dafür schaffen, daß die monatlichen Zuschläge auf die Interventionspreise [3] gegen Ende eines Wirtschaftsjahres, insbesondere unmittelbar vor Beginn des neuen Wirtschaftsjahres (das mit einem niedrigeren Interventionspreis beginnt), einen sehr starken Anreiz dazu bieten, „daß Mengen zur Intervention angeboten werden, die unter normalen Bedingungen auf dem Markt bleiben könnten" [4]. Indem der Unterschied zwischen dem Interventionspreis am Ende des alten Wirtschaftsjahres und demjenigen zu Beginn des neuen Wirtschaftsjahres durch eine Vergütung in gewissem Umfang ausgeglichen wird, werden diese unerwünschten Interventionsangebote vermieden [5].

Die Verordnungen

3. Gemäß Artikel 9 Absatz 6 der Grundverordnung sind die Durchführungsbestimmungen zu den Übergangsvergütungen, insbesondere die Empfängergruppen, nach dem Verfahren des Artikels 26, d. h. dem Verfahren des Verwaltungsausschusses für Ge-

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1).

2 — Ich verweise auf die Verordnung (EWG) Nr. 1579/86 des Rates vom 23. Mai 1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 139, S. 29). Zu dieser Änderung später mehr in Fußnote 9.

3 — Artikel 6 der Grundverordnung (siehe Fußnote 1).

4 — Begründungserwägungen der Verordnung (EWG) Nr. 1949/81 des Rates vom 13. Juli 1981 zur Änderung der Grundverordnung (ABl. L 198, S. 2).

5 — Der Höchstbetrag dieser Vergütung war zum Zeitpunkt der hier maßgeblichen Ereignisse in Artikel 9 Absatz 3 der Grundverordnung in der Fassung der in der vorhergehenden 4 Fußnote erwähnten Verordnung festgesetzt.

treide, festzulegen. Das Ergebnis dieses Verfahrens war die Verordnung (EWG) Nr. 1821/81 der Kommission (im folgenden: Durchführungsverordnung), auf deren Artikel 1 die vorliegende Vorabentscheidungssache zurückgeht[6].

In den Begründungserwägungen dieser Durchführungsverordnung wird zunächst darauf hingewiesen, daß sich die am Ende des Wirtschaftsjahres vorhandenen Lagerbestände an Getreide in der Regel im Besitz von Handel und Verarbeitungsindustrie befänden, so daß es sich, um die Verwaltung und vor allem die Kontrolle zu vereinfachen, empfehle, die Übergangsvergütung nur auf der Stufe des Handels und der Verarbeitungsindustrie zu gewähren; bei Roggen machten es die Erfordernisse der Kontrolle notwendig, den Kreis der Begünstigten auf die Mühlen zu beschränken[7]. Im Text der Durchführungsverordnung selbst führte diese Erwägung in bezug auf Roggen zu Artikel 1 Buchstabe b:

„Die für ein Wirtschaftsjahr vom Rat festgesetzte Übergangsvergütung wird ... den Mühlen für Lagerbestände an in der Gemeinschaft geerntetem Roggen [gewährt], der zum Zweck der menschlichen Ernährung gemahlen werden muß und der ihnen zum gleichen Zeitpunkt gehört".

Mit den Worten „zum gleichen Zeitpunkt" ist der „31. Juli" gemeint, das Datum, das in Artikel 1 Buchstabe a im Zusammenhang mit Weichweizen genannt ist.

In einer weiteren Begründungserwägung der Durchführungsverordnung wird darauf hingewiesen, daß die die Übergangsvergütung betreffende Regelung mit der Interventionsregelung zusammenhänge, so daß eine Übergangsvergütung nur gewährt werden könne, wenn das fragliche Getreide den zur Intervention erforderlichen Qualitätsanforderungen gerecht werde[8]. Speziell hinsichtlich des Roggens im Besitz der Mühlen empfehle es sich, das Mahlen zum Zweck der menschlichen Ernährung als Nachweis für eine genügende Qualität zuzulassen. Die entsprechende Bestimmung findet sich in Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Durchführungsverordnung, der wie folgt lautet:

„Als Nachweis für eine ausreichende Qualität des Roggens, der sich am Ende des Wirtschaftsjahres im Besitz der Mühlen befindet, ist das Mahlen zum Zweck der menschlichen Ernährung zulässig."

4. In der vorliegenden Rechtssache geht es um Roggen, der sich am 31. Juli 1985, also am Ende des Wirtschaftsjahres, auf dem Lager der Firma Wilhelm-Lampe-Mühle befand.

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Grundverordnung hatte der Rat vor dem 15. März 1985 darüber zu entscheiden, ob und inwieweit unter anderem für Roggen eine Übergangsvergütung gewährt werden sollte[9]. Im Jahr 1984/85 war der Rat aber

6 — Verordnung (EWG) Nr. 1821/81 der Kommission vom 2. Juli 1981 über die Bedingungen der Gewährung einer Übergangsvergütung für die am Ende des Wirtschaftsjahres vorhandenen Bestände an bestimmten Getreidearten (ABl. L 182, S. 10), insbesondere letzte Begründungserwägung.

7 — Erste Begründungserwägung der Durchführungsverordnung (siehe Fußnote 6).

8 — Dritte Begründungserwägung.

9 — Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1579/86 des Rates (siehe Fußnote 2) wurde die Befugnis zur Entscheidung darüber, ob Übergangsvergütungen gewährt werden sollen, völlig der Kommission übertragen: Ich verweise auf den neuen Artikel 9 und die neunte Begründungserwägung.

noch nicht dazu gekommen, da er selbst Ende Juli 1985 — einige Tage vor Beginn des neuen Wirtschaftsjahres — noch keine Preise für den Getreidesektor festgelegt hatte; die Kommission erließ dann am 26. Juli 1985 mit der Verordnung (EWG) Nr. 2124/85 weiterführende Maßnahmen und ordnete u. a. an, daß die Mitgliedstaaten für zur menschlichen Ernährung bestimmten Roggen eine Übergangsvergütung gewähren sollten [10]. Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 dieser Verordnung lautet:

„Für Roggen, der sich am Ende des Wirtschaftsjahres im Besitz von Mühlen befindet, ist das Mahlen zum Zweck der menschlichen Ernährung als Nachweis für eine ausreichende Qualität zulässig. Dieser Nachweis ist spätestens Ende 1985 zu erbringen."

Außerdem wird in Artikel 4 Absatz 4 noch einmal daran erinnert, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1821/81, d. h. die Durchführungsverordnung, auf die Übergangsvergütung Anwendung findet, deren Gewährung (durch die Mitgliedstaaten) hier von der Kommission angeordnet wurde.

Der Ausgangsrechtsstreit

5. Die vorliegende Vorabentscheidungsfrage hat nun die Auslegung dieser Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 1821/81 zum Gegenstand. Die Firma Lampe hat im Ausgangsrechtsstreit bei dem vorlegenden Gericht Klage gegen die Entscheidung der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) erhoben, ihr keine Übergangsvergütung für eine Partie Roggen (320,08 t) zu gewähren, die ihr am 31. Juli 1985 gehörte, sich zu diesem Zeitpunkt auf ihrem Lager befand und in der Gemeinschaft geerntet worden war. Der Grund für diese Weigerung war der, daß die Firma Lampe den Roggen nach Antragstellung an sieben andere Mühlen verkauft hatte, die ihre jeweilige Teilmenge vermahlen hatten. Daß diese Vermahlung tatsächlich stattgefunden hat, wird von der BALM nicht bestritten und ergibt sich aus den von der Firma Lampe vorgelegten Schriftstücken („Vermahlungsbestätigung", dazu später mehr), in denen die jeweiligen Käufer die Vermahlung der betreffenden Teilmengen bescheinigen. Aus letzterem ergibt sich auch, daß die Firma Lampe den Verkauf und die Vermahlung durch die Käufer keinesfalls verschleiert hat.

Die Vorabentscheidungsfrage

6. Nimmt man die (von mir unter Nr. 1 wiedergegebene) Vorabentscheidungsfrage wörtlich, so sind darin zwei Fragen enthalten: erstens die Frage, ob derjenige, der eine Übergangsvergütung beantragt, zum Zeitpunkt der Vermahlung Eigentümer sein muß, und zweitens die Frage, ob die Vermahlung durch den Antragsteller selbst erfolgen muß oder auch durch eine andere Mühle erfolgen kann. Die Antwort auf die eine Frage hängt, abstrakt gesehen, nicht von der Antwort auf die andere Frage ab. Man kann sich durchaus eine Regelung vorstellen, wonach die antragstellende Mühle zum Zeitpunkt der Vermahlung Eigentümerin sein muß, diese Vermahlung jedoch von einer anderen Mühle vornehmen lassen kann; ebenso ist eine Regelung denkbar, wonach die antragstellende Mühle das Eigentum an einer Partie unvermahlenem Roggen weiterübertragen kann, jedoch die

10 — Verordnung (EWG) Nr. 2124/85 der Kommission vom 26. Juli 1985 über weiterführende Maßnahmen im Sektor Getreide, ausgenommen Hartweizen (ABl. L 198, S. 31), insbesondere sechste Begründungserwägung und Artikel 4; der Sicherungscharakter der Verordnung kommt in Artikel 6 zum Ausdruck.

Lieferung erst vornehmen darf, nachdem sie selbst diese Partie vermahlen hat.

7. Aus dem Verordnungstext, dem Vorlagebeschluß und den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen ergibt sich jedoch, daß die Frage nach dem Eigentumserfordernis zum Zeitpunkt der Vermahlung im konkreten Fall eigentlich keine Rolle spielt. Entscheidend ist allein die Frage, wer die Vermahlung vornimmt; allein in dieser Frage gehen die Erklärungen der Firma Lampe auf der einen sowie der BALM und der Kommission auf der anderen Seite auseinander. Nach Ansicht der BALM und der Kommission muß der Antragsteller die Vermahlung selbst vornehmen, unabhängig davon, ob er zu diesem Zeitpunkt Eigentümer ist oder nicht. Nach Auffassung der Firma Lampe braucht der Antragsteller weder zum Zeitpunkt der Vermahlung Eigentümer zu sein noch die Vermahlung selbst vorzunehmen.

Zu beantworten ist also die Frage, ob derjenige, der eine Übergangsvergütung für Roggen beantragt, diesen Roggen selbst vermahlen muß oder nicht.

Die beiden vorgeschlagenen Auslegungen

8. Die Firma Lampe ist der Ansicht, aus dem Wortlaut von Artikel 1 Buchstabe b ergebe sich nicht, daß die eine Übergangsvergütung für Roggen beantragende und die die betreffende Partie tatsächlich vermahlende Mühle identisch sein müßten. Zur Untermauerung dieses auf den Wortlaut gestützten Arguments, das übrigens auch in der äußeren Form der in der Bundesrepublik gebräuchlichen Vermahlungsbestätigung Rückhalt finde, trägt die Firma Lampe weiter vor, daß es sich bei dem Erfordernis der Vermahlung zum menschlichen Gebrauch um eine bloße *Qualitäts*anforderung handele (wodurch mit anderen Worten der Akzent auf die Eignung zum menschlichen Gebrauch gelegt werde), der auch dann Genüge getan werden könne, wenn die Vermahlung von einer anderen als der antragstellenden Mühle vorgenommen werde.

Die BALM und die Kommission tragen demgegenüber vor, das Vermahlungserfordernis sei nicht lediglich eine Qualitätsanforderung. Es erfülle namentlich auch eine wichtige *Kontroll*funktion, was zur Folge habe, daß die Vermahlung allein von der antragstellenden Mühle vorgenommen werden könne. Sie lehnen die von der Firma Lampe befürwortete wörtliche Auslegung aus praktischen Kontrollerwägungen ab, die sich ihres Erachtens aus dem Wortlaut der Verordnung im Zusammenhang mit den Anhängen deutlich ergeben.

Im folgenden gehe ich auf die verschiedenen Argumente in der mir logisch erscheinenden Reihenfolge ein, ohne stets anzugeben, wer die Argumente vor dem Gerichtshof jeweils vorgebracht hat.

Irrelevanz der nationalen Durchführungspraxis

9. Nach der von der Firma Lampe vertretenen wörtlichen Auslegung enthält Artikel 1 Buchstabe b, der Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage ist, nur eine einzige Anforderung: Der Bestand an Roggen muß demjenigen, der die Übergangsvergütung beantragt, am 31. Juli gehören. Die Wendung „der zum Zweck der menschlichen Ernährung gemahlen werden muß" ist nach dieser Auffassung nur eine Wiederholung des in Artikel 2 Absatz 2 erwähnten Verfahrens zum Nachweis der erforderlichen „Interventionsqualität" des Roggens, d. h. des

Nachweises, daß zum Zweck der menschlichen Ernährung gemahlen wird.

Zur Begründung ihrer wörtlichen Auslegung hat die Firma Lampe ihren Erklärungen ein von ihr vorgelegtes Exemplar der Vermahlungsbestätigungen beigefügt, deren Muster die BALM im Bundesanzeiger als Anlage 2 zu einer Bekanntmachung über die Übergangsvergütung 1984/85 veröffentlicht hat [11]. Aus diesem Formular gehe hervor, daß Antragsteller und Vermahler unterschiedliche Personen sein könnten. Jedenfalls versucht die Firma Lampe, dies durch die Vorlage eines von ihr eingereichten Exemplars darzutun. Auf diesem Blatt wurde oben auf der für „Name und Anschrift des Antragstellers" vorgesehenen punktierten Linie die Anschrift der Firma Lampe eingetragen, während unten auf der für „Ort und Datum" sowie „Unterschrift und Firmenstempel" vorgesehenen Linie die Daten einer *anderen* Mühle zu finden sind.

10. Ich meine, daß der Hinweis auf die in der Bundesrepublik verwendeten Formulare kaum von Bedeutung ist für die Auslegung der hier in Rede stehenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung. Selbst wenn in diesen Formularen ein Anhaltspunkt für die von der Firma Lampe befürwortete Auslegung von Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1821/81 der Kommission zu finden sein sollte, was ich bezweifle [12], dann zeigt dies, wie die BALM die Verordnung verstanden hat; damit ist jedoch noch nicht gesagt, daß auch der Verordnungsgeber diese Bestimmung so verstanden wissen wollte.

Die von der BALM zugrunde gelegte Auslegung — ich wiederhole: falls sie Bestand haben sollte — hätte gegebenenfalls bei der Firma Lampe ein berechtigtes Vertrauen begründen können. Ob dies nach nationalem Recht Folgen nach sich ziehen muß, hat der Gerichtshof jedoch nicht zu beurteilen [13].

Auf den Wortlaut gestützte Argumente

11. Der Wegfall etwaiger Argumente im Zusammenhang mit der nationalen Durchführungspraxis bedeutet noch nicht, daß die von der Firma Lampe auf den Wortlaut gestützte Argumentation (oben, Nr. 9) unbegründet wäre. Schauen wir uns nun diese Argumentation im Zusammenhang mit anderen Elementen an, die aus der Verordnung Nr. 1821/81 hergeleitet werden können.

Was den Wortlaut der Verordnung betrifft, so stelle ich zunächst fest, daß in allen Sprachfassungen des Artikels 1 Buchstabe b das Vermahlungserfordernis und das Erfordernis, wonach der Antragsteller am 31. Juli Eigentümer sein muß, zusammen in ein und demselben Satz stehen, während besonders aus der englischen und in geringerem Maße aus der französischen und der deutschen Fassung hergeleitet werden könnte, daß der Antragsteller auch selbst die Vermahlung vornehmen muß. In diesen drei Sprachen ist das Vermahlungserfordernis nämlich dem

11 — Bekanntmachung Nr. 10/85/21 über die Gewährung von Übergangsvergütung für Getreide 1984/85 vom 25. Juli 1985, Bundesanzeiger 1985, S. 8481 ff.

12 — In der Anlage 1 zu der Bekanntmachung, dem Formular für den Antrag auf die Vergütung, muß der Antragsteller die Erklärung unterschreiben, daß „der Roggen von mir/uns zur menschlichen Ernährung vermahlen wird". Aus einem Vergleich zwischen den beiden als Anlage zu der Bekanntmachung gehörenden Formulare kann auch wenig für die Auslegung hergeleitet werden, die die Firma Lampe auf die zuvor unter Nr. 9 beschriebene Art und Weise stützt, wie sie das zweite Formular, die Vermahlungsbestätigung, ausgefüllt hat.

13 — Wegen der Zurückweisung eines solchen Vertrauensschutzarguments durch ein deutsches Verwaltungsgericht in Zusammenhang mit der (in der Sache identischen) Vorgängerverordnung (EWG) Nr. 1554/73, da sich das betreffende Unternehmen nicht nach der seines Erachtens unklaren Bedeutung des in Rede stehenden Artikels 1 Buchstabe b erkundigt hatte, verweise ich auf das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, 8. Senat, vom 30. Mai 1983, VIII OE 28/79, *Recht der Landwirtschaft*, 1983, S. 333, 335.

Erfordernis des Eigentums am 31. Juli vorangestellt. Der Wortlaut ist jedoch mehrdeutig, was vor allem z. B. aus der niederländischen Fassung hervorgeht, in der das Vermahlungserfordernis nachgestellt ist.

Ein anderes Argument läßt sich Anhang II der Verordnung (EWG) Nr. 1821/81 entnehmen, wo die „bei Beantragung der Übergangsvergütung erforderlichen Mindestangaben" aufgezählt sind. Unter Punkt 4 wird u. a. die Erklärung verlangt, „daß das Getreide dem Antragsteller gehört", und „bei Roggen, daß dieser zum Zweck der menschlichen Ernährung vermahlen wird". Auch hier kann daher aufgrund des Wortlauts nicht ausgeschlossen werden, daß die antragstellende Mühle eine andere Mühle zum Vermahlen einschalten könnte. Andererseits stellt sich die Frage nach dem Sinn der Erklärung, „daß der Roggen vermahlen wird", in Verbindung mit der in demselben Anhang II ebenfalls verlangten Auskunft insbesondere über den „Einlagerungsort", wenn der Roggen zur Vermahlung nach einer anderen Mühle gebracht werden darf.

Die BALM weist darauf hin, daß in dem auszulegenden Artikel 1 Buchstabe b der Kreis der Leistungsberechtigten aus den in der ersten Begründungserwägung erwähnten Kontrollgründen beschränkt ist. Diese Beschränkung ist strenger als bei den anderen unter Buchstabe a und Buchstabe c genannten Getreidearten, bei denen „Handel und Verarbeitungsindustrie" insgesamt, also nicht nur Mühlen, in Betracht kommen. Es fragt sich, ob dies kein Indiz dafür ist, daß der Antragsteller die Vermahlung *selbst* vornehmen muß. Anderenfalls hätte man doch diese Unterscheidung gegenüber den anderen Getreidearten nicht zu machen brauchen? Dieses an und für sich recht starke auf den Kontext gestützte Argument [14] wird freilich durch die Überlegung entkräftet, daß in der Bestimmung auch deutlicher und klarer hätte ausgedrückt werden können, daß die Antragsteller die Vermahlung selbst vornehmen müssen. Dies hätte durch die folgende Formulierung des betreffenden Satzteils der Bestimmung leicht geschehen können: „den Mühlen für Lagerbestände an in der Gemeinschaft geerntetem Roggen, der zum Zweck der menschlichen Ernährung *von ihnen* gemahlen werden muß und der ihnen zum gleichen Zeitpunkt gehört" (hervorgehobene Wörter hinzugefügt) [15].

Diese Textanalyse zeigt, daß keines der auf den Wortlaut gestützten Argumente endgültigen Aufschluß gibt und daß bei der Auslegung des Wortlauts auch die dahinterstehenden Gründe berücksichtigt werden müssen, wie bereits von der BALM mit dem gerade erörterten Argument angedeutet wurde und im folgenden weiter dargelegt wird.

Das Kontrollargument

12. Die BALM stützt ihre Auslegung — hinsichtlich deren sie einräumt, daß sie nicht eindeutig aus dem Wortlaut allein hergeleitet werden kann — auf eine Darstellung des Kontrollsystems, das auf Person und Betrieb des Vergütungsempfängers zugeschnitten sei. Dieses Kontrollsystem besteht aus den Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 8 Absatz 1 (und der neunten Begründungserwägung) der Durchführungsverordnung konzipieren und anwenden müssen.

14 — Dieses Argument wurde im Rahmen des in der Sache gleichlautenden Artikels 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 1554/73, die der Verordnung Nr. 1821/81 vorausging, vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat, für erheblich erachtet (siehe Fußnote 13, a. a. O., S. 334).

15 — Dies ist das auf den Wortlaut abstellende Argument der Firma Lampe, worauf oben unter Nr. 8 verwiesen wurde.

Die neunte Begründungserwägung der Durchführungsverordnung lautet wie folgt:

„Verfahren und Mittel zur Kontrolle der Lagerbestände an Getreide sowie ihre Veränderungen sind von den zuständigen Stellen der einzelnen Mitgliedstaaten festzulegen, denen es obliegt, alles Notwendige zu veranlassen, damit die Gemeinschaftsbestimmungen über die Gewährung der Übergangsvergütung eingehalten werden."

Artikel 8 Absatz 1 der Durchführungsverordnung lautet wie folgt:

„Zur Anwendung dieser Verordnung ist es erforderlich, daß die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats die notwendigen Kontrollen vornimmt. Zu diesem Zweck erläßt sie alle geeigneten Maßnahmen, um den besonderen Verhältnissen auf ihrem Gebiet insbesondere hinsichtlich Bestandsveränderungen und -bewegungen Rechnung zu tragen, und setzt die Zeitabschnitte fest, in denen diese der Kontrolle unterstehen."

Konkret besteht die Kontrollaufgabe der Behörde des Mitgliedstaats darin, daß sie die Lagerbestände am Ende des Wirtschaftsjahres und die (möglicherweise spätere) Vermahlung der verschiedenen Partien kontrolliert, die in diesem Zeitpunkt dazugehören. Abgesehen von einer genau zu diesem Zeitpunkt stattfindenden körperlichen Überprüfung, die nur stichprobenweise erfolgen kann, ist zum Zweck einer nachträglichen Kontrolle vorgeschrieben, daß die zu überprüfenden Unternehmen eine *Bestands*buchhaltung führen müssen, wobei auch in einem *Mahl*buch die Vermahlung der Partien festzuhalten ist.

13. Unternehmen sind im allgemeinen nur zu einer Finanzbuchhaltung verpflichtet und brauchen nicht die einzelnen Warenbewegungen und -vorgänge aufzuzeichnen. Im Falle der Bundesrepublik waren die *Antragsteller,* die Übergangsvergütungen beanspruchten, gemäß § 5 der Verordnung über die Gewährung von Übergangsvergütung für Getreide vom 9. Juli 1979 zur Führung und Aufbewahrung einer solchen Bestandsbuchhaltung verpflichtet[16]. Dies steht im Einklang mit dem Auftrag, der den Mitgliedstaaten in Artikel 8 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 1821/81 erteilt wurde.

In ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof hat die BALM geltend gemacht, wenn der von der Firma Lampe befürworteten Auslegung gefolgt werde, könne der Nachweis einer tatsächlichen Vermahlung der Roggenmengen, für die eine Übergangsvergütung beantragt worden sei, nicht immer auf eine Bestandsbuchhaltung bei denjenigen gestützt werden, die erklärten, die Vermahlung vorgenommen zu haben.

14. Um die Stichhaltigkeit dieses Arguments, dem die Firma Lampe in der mündlichen Verhandlung entgegengetreten ist, beurteilen zu können, wurden die Beteiligten gefragt, ob auch Dritte — d. h. nichtantragstellende Mühlen — verpflichtet sind[17], dergestalt Buch zu führen, daß mit Hilfe von nachträglichen Buchprüfungen, neben körperlichen Überprüfungen zu dem betreffenden Zeitpunkt selbst, eine gleichwertige

16 — Verordnung über die Gewährung von Übergangsvergütung für Getreide vom 9. Juli 1979, *BGBl.* I, S. 1021.

17 — Mit der gestellten Frage, zu der sich sowohl die Firma Lampe als auch die BALM und die Kommission nach der mündlichen Verhandlung schriftlich äußern konnten, wurde wörtlich darum ersucht, „mitzuteilen, auf welcher rechtlichen Grundlage nichtantragstellende bundesdeutsche Mühlen dazu verpflichtet sind, systematische Aufzeichnungen zu Zu- und Abgängen an Getreide (eine ‚Bestandsbuchhaltung') sowie zu Vermahlungen von Getreide (ein ‚Mahlbuch') zu führen, aufzubewahren und für eventuelle Kontrollen zur Verfügung zu halten".

Kontrolle der Erfüllung der Vermahlungsverpflichtung möglich wäre [18].

Dazu möchte ich bemerken, daß ein Mahlbuch und eine Bestandsbuchhaltung nur dann eine sinnvolle Kontrolle ermöglichen, wenn sie tatsächlich das ganze Jahr über geführt werden, sich auf alle Vermahlungsvorgänge des Unternehmens beziehen und im Laufe des Jahres jederzeit durch Gegenüberstellung mit den anhand einer körperlichen Überprüfung vor Ort ermittelten Beständen und Vorgängen behördlicherseits kontrolliert werden können.

15. In ihrer Antwort auf die gestellte Frage verweist die Firma Lampe auf die Verordnung über Meldepflichten der Getreide-, Stärke- und Futtermittelwirtschaft vom 26. Juni 1978 [19], wonach alle Mühlen, die jährlich eine bestimmte Mindestmenge vermahlen, monatlich Meldungen über Bestände am Anfang, Bestandsveränderungen während und Bestände am Ende des Meldezeitraums abzugeben haben [20]. Die für diese Meldungen erforderlichen Aufzeichnungen sind laufend zu machen und müssen drei Jahre lang aufbewahrt werden [21].

Die BALM macht in ihrer Stellungnahme zu diesen Ausführungen der Firma Lampe geltend, diese Meldepflicht diene einem anderen Zweck und sei deshalb nicht spezifisch auf die Kontrolle der in Rede stehenden Übergangsvergütungen zugeschnitten; insbesondere erfolgten die Meldungen global und seien in Tonnen — also in Mengen — ausgedrückt. Sie könnten daher nicht garantieren, daß auch tatsächlich Aufzeichnungen über Herkunft und Bestimmung einzelner Partien gemacht und aufbewahrt würden. Die BALM räumt allerdings ein, daß letzteres wahrscheinlich notwendig sei, um der auferlegten Meldepflicht nachkommen zu können. Außerdem weist sie darauf hin, daß für kleine Mühlen keine Meldepflicht bestehe (wenn ihr Jahresumsatz weniger als 250 t betrage) bzw. daß bei ihnen die zeitlichen Abstände für die Meldepflicht unterschiedlich festgelegt seien (wenn ihr Umsatz zwischen 250 und 500 t liege).

16. Im Hinblick auf die Würdigung des Kontrollarguments und der von den Beteiligten dazu abgegebenen Stellungnahmen möchte ich darauf hinweisen, daß der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung auf dem Gebiet der Beihilfen stets der Auslegung große Bedeutung beigemessen hat, die einer wirksamen Kontrolle der Verwendung von Gemeinschaftsgeldern förderlich ist [22].

Dem Kontrollargument der BALM muß denn auch die erforderliche Bedeutung beigemessen werden. In Anbetracht der Zielsetzung der in Rede stehenden Übergangsvergütungen, die dazu bestimmt sind, Roggen-

18 — Die BALM hatte namentlich in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt, dadurch, daß sie aufgrund der allgemeinen Bestimmung des § 33 Absatz 2 des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation (in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1986, *BGBl.* I, S. 1397) ein Prüfungsrecht auch bei den Mühlen, die den Roggen kauften, habe, werde das Problem nicht gelöst, da diese nichtantragstellenden Käufer nicht verpflichtet seien, eine Bestands- und Vermahlungsbuchhaltung zu führen. Die BALM könne mit anderen Worten zwar an Ort und Stelle erscheinen, finde aber keine Beweismittel vor. Die gestellte Frage sollte der Firma Lampe die Möglichkeit geben, dieses Vorbringen zu entkräften.

19 — *BGBl.* 1978 I, S. 883 bis 888.

20 — § 2 Absätze 1 und 2 der Verordnung in Verbindung mit Anlage 1.

21 — § 5 der Verordnung.

22 — Sowohl in dem von der Kommission erwähnten Urteil vom 12. Dezember 1985 in der Rechtssache 276/84, Metelmann, Slg. 1985, 4057, insbesondere Randnr. 12, als auch in den von der Firma Lampe angezogenen Urteilen, u. a. den Urteilen vom 3. Juli 1985 in der Rechtssache 20/84, De Jong, Slg. 1985, 2061, insbesondere Randnr. 17, und vom 1. Oktober 1985 in der Rechtssache 125/83, Corman, Slg. 1985, 3039, insbesondere Randnr. 22, wurde eine agrarrechtliche Regelung so ausgelegt, daß die Wirksamkeit des Kontrollsystems gewährleistet war.

bestände zu subventionieren, die am Ende des Wirtschaftsjahres — also im vorliegenden Fall am 31. Juli — bei Mühlen eingelagert sind, kommt es darauf an, die fragliche Bestimmung so auszulegen, daß sie die von den Mitgliedstaaten erlassenen Kontrollmaßnahmen nicht wirkungslos macht oder unnötig kompliziert. Zugleich muß jedoch dafür Sorge getragen werden, daß die Kontrollmaßnahmen sich in einem vernünftigen Rahmen halten und normale Geschäfte so wenig wie möglich behindern.

Unter diesen Umständen meine ich, daß Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1821/81 der Kommission dem nicht entgegensteht, daß Lagerbestände, die am Ende des Wirtschaftsjahres der antragstellenden Mühle gehören, von dritten Mühlen vermahlen werden, *vorausgesetzt,* daß diese Mühlen in der Lage sind, der Kontrollbehörde anhand einer verläßlichen Bestandsbuchhaltung und eines ebensolchen Mahlbuches detaillierte Auskünfte zu erteilen, die den Auskünften gleichwertig sind, die die antragstellende Mühle selbst erteilen muß, daß sie der Kontrollbehörde die betreffenden Unterlagen zur Verfügung halten — dieser auf Ersuchen die Bücher gegebenenfalls zusenden — und daß sie der Kontrollbehörde auch erlauben, auf Wunsch eine körperliche Überprüfung bei ihnen durchzuführen.

Es ist selbstverständlich Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt werden können.

Ergebnis

17. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, die Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu beantworten:

„Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1821/81 der Kommission vom 2. Juli 1981 (ABl. L 182, S. 10) ist dahin gehend auszulegen, daß Roggen, für den eine Übergangsvergütung beantragt wird und der am Ende des Wirtschaftsjahres der antragstellenden Mühle gehört, auch von anderen Mühlen zum Zweck der menschlichen Ernährung vermahlen werden darf, vorausgesetzt, daß diese Mühlen in der Lage sind, der Kontrollbehörde anhand einer verläßlichen Bestandsbuchhaltung und eines ebensolchen Mahlbuches detaillierte Auskünfte zu erteilen, die den Auskünftengleichwertig sind, die die antragstellende Mühle selbst erteilen muß, daß sie der Kontrollbehörde die betreffenden Unterlagen zur Verfügung halten — dieser auf Ersuchen die Bücher gegebenenfalls zusenden — und daß sie der Kontrollbehörde auch erlauben, auf Wunsch eine körperliche Überprüfung bei ihnen durchzuführen."