SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER

vom 13. Juli 1995 *

Einleitung

1. Mit Klageschrift, die am 23. Dezember 1993 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht worden ist, hat das Königreich der Niederlande gegen die Kommission Klage erhoben mit dem Antrag, die Verordnung (EWG) Nr. 2920/93 der Kommission vom 22. Oktober 1993 zur Festsetzung des einheitlichen Verringerungskoeffizienten für die Bestimmung der den Marktbeteiligten der Gruppen A und B im Rahmen des Zollkontingents für das zweite Halbjahr 1993 zuzuteilenden Bananenmenge (nachstehend: Koeffizientverordnung) [1] für nichtig zu erklären.

2. Zur Stützung des eingereichten Antrags hat das Königreich der Niederlande insbesondere geltend gemacht, die Verordnung beruhe auf einer unrichtigen Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 der Kommission vom 10. Juni 1993 über Durchführungsbestimmungen für die Einfuhrordnung der EG für Bananen (nachstehend: Durchführungsverordnung) [2], die Kommission sei nicht befugt gewesen, die von den niederländischen Behörden mitgeteilten Mengen zu berichtigen, die Kommission habe den Gleichheitsgrundsatz verletzt, und die Verordnung sei schließlich nicht ausreichend begründet.

3. Die Kommission hat beantragt, die Klage abzuweisen und dem Königreich der Niederlande die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Die Ratsverordnung

4. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktordnung für Bananen (nachstehend: Ratsverordnung) [3] wurde anstelle der ehemaligen nationalen Ordnungen eine gemeinsame Marktordnung für Bananen eingeführt.

5. Gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Ratsverordnung wird jedes Jahr ein gemeinsames

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 264, S. 40.

2 — ABl. L 142, S. 6.

3 — ABl. L 47, S. 1.

Zollkontingent von zwei Millionen Tonnen für die Einfuhr von Bananen aus Drittländern und für nichttraditionelle AKP-Bananen eröffnet [4]. Für das zweite Halbjahr 1993 wird das Kontingent auf eine Million Tonnen festgesetzt. Innerhalb des Kontingents werden Drittlandbananen mit einem Zoll von 100 ECU/Tonne belegt, während nichttraditionelle AKP-Bananen zollfrei eingeführt werden können. Außerhalb des Kontingents werden nichttraditionelle Bananeneinfuhren aus AKP-Ländern mit einem Zoll von 750 ECU/Tonne belegt, während der Einfuhrzoll für Drittlandsbananen 850 ECU/Tonne beträgt.

Das Zollkontingent wird gemäß Artikel 19 Absatz 1 auf drei Gruppen von Marktbeteiligten verteilt. Gruppe A umfaßt Marktbeteiligte, die Drittlandsbananen und/oder nichttraditionelle AKP-Bananen vermarktet haben. Gruppe B umfaßt Marktbeteiligte, die Gemeinschaftsbananen und/oder traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben, während Gruppe C Marktbeteiligte betrifft, die ab 1992 mit der Vermarktung von anderen als Gemeinschaftsbananen und/oder traditionellen AKP-Bananen begonnen haben. Der Gruppe A werden 66,5 % des Kontingents, der Gruppe B 30 % des Kontingents und der Gruppe C die verbleibenden 3,5 % zugeteilt.

4 — „Nichttraditionelle AKP-Bananen" werden in Artikel 15 Absatz 2 definiert als die von den AKP-Staaten ausgeführten Mengen, die über die in der Ratsverordnung festgelegten Mengen hinausgehen. Die Bezeichnung „AKP-Staaten" umfaßt eine Reihe von Staaten in Afrika, Westindien und im Stillen Ozean, mit denen die Gemeinschaft die Abkommen von Lomé abgeschlossen hat.

Um bestehende Handelsverbindungen nicht zu stören und gleichzeitig eine gewisse Entwicklung der Vermarktungsstrukturen zu ermöglichen, erfolgt die Aufteilung des Kontingents für jede der Gruppen unter Zugrundelegung der durchschnittlichen Jahresmenge an Bananen, die jeder Marktbeteiligte in den drei Vorjahren vermarktet hat [5].

6. Nach Artikel 20 erläßt die Kommission Durchführungsbestimmungen für die Einfuhrregelung, namentlich ergänzende Maßnahmen in Zusammenhang mit der Ausstellung von Bescheinigungen.

Nach der fünfzehnten Begründungserwägung soll sich die Kommission bei der Annahme der zusätzlichen Kriterien, die der Marktbeteiligte zu erfüllen hat, von dem Grundsatz leiten lassen, daß Bescheinigungen natürlichen oder juristischen Personen gewährt werden sollten, die das kommerzielle Risiko bei der Vermarktung der Bananen getragen haben, sowie von dem Bedürfnis, eine Störung der normalen Geschäftsbeziehungen zwischen an unterschiedlichen Stellen in der Vermarktungskette tätigen Personen zu vermeiden [6].

Aus der sechsten Begründungserwägung folgt, daß die Erfassung der Marktbeteiligten und die Festlegung der vermarkteten Mengen, die als Bezugsgröße für die Ausstellung der Bescheinigungen heranzuziehen sind,

5 — Vgl. die vierzehnte Begründungserwägung der Ratsverordnung.

6 — Hinzuweisen ist ferner auf Artikel 19 Absatz 1 der Ratsverordnung.

von den Mitgliedstaaten nach Vorschriften und Kriterien durchgeführt werden müssen, die von der Kommission festgelegt werden.

c) Reifung der ihnen gehörenden Bananen und Abfertigung zum freien Verkehr in der Gemeinschaft."

Die Durchführungsverordnung

7. Die Kommission erließ die Durchführungsverordnung unter Bezugnahme auf die Artikel 19 und 20 der Ratsverordnung.

Nach Artikel 3 Absatz 1 können Marktbeteiligte der Gruppen A und B eine Einfuhrgenehmigung erhalten, falls sie eine oder mehrere der folgenden Tätigkeiten für eigene Rechnung ausgeübt haben:

„a) Ankauf von grünen Bananen mit Ursprung in Drittländern und/oder AKP-Staaten bei den Erzeugern bzw. gegebenenfalls Erzeugung sowie Verwendung und Verkauf in der Gemeinschaft;

b) als Eigentümer der grünen Bananen Lieferung und Abfertigung zum freien Verkehr sowie Verkauf im Hinblick auf die Abfertigung zum freien Verkehr in der Gemeinschaft. Marktbeteiligte, die das Risiko der Qualitätsminderung bzw. des Verlustes der Erzeugnisse tragen, werden dabei den Eigentümern der Erzeugnisse gleichgestellt;

Gemäß Artikel 4 Absatz 5 übermitteln die zuständigen Behörden innerhalb näher festgelegter Fristen Listen der Marktbeteiligten der Gruppen A und B nebst den Angaben der von diesen vermarkteten Mengen. Auf der Grundlage dieser Referenzmenge obliegt es gemäß Artikel 6 der Kommission, einen einheitlichen Verringerungskoeffizienten für jede Gruppe der Marktbeteiligten festzusetzen, der auf die Referenzmenge jedes Marktbeteiligten zur Berechnung der ihm zuzuteilenden Mengen anzuwenden ist.

8. Bei der Behandlung der Anträge für das zweite Halbjahr 1993 wandten die niederländischen Behörden Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Durchführungsverordnung so an, daß die Vorschrift Marktbeteiligte umfaßte, die grüne Bananen im Drittland gekauft und anschließend in der Gemeinschaft versendet hatten, obwohl es die deutschen Käufer waren, die sie zum freien Verkehr abgefertigt hatten. Als Begründung für diese Auslegung führen die niederländischen Behörden an,

daß das Risiko der Qualitätsminderung oder des Verlustes in diesem Fall die niederländischen Marktbeteiligten getroffen habe.

Die Koeffizientverordnung

10. Nach Erhalt der Berechnungen der Mitgliedstaaten konnte die Kommission feststellen, daß die berechnete Gesamtmenge die von Eurostat ermittelte Gesamtimportmenge überstieg. Die Kommission gelangte daher zu dem Schluß, daß es zu Doppelbuchungen infolge unrichtiger Auslegung des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe b der Durchführungsverordnung gekommen sei.

9. In einem Schreiben vom 9. September 1993 an die Mitgliedstaaten teilte die Kommission mit, daß drei Bedingungen erfüllt sein müßten, damit ein Marktbeteiligter unter Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b falle. Der Marktbeteiligte müsse Eigentümer sein, und er müsse die Abfertigung zum freien Verkehr und den endgültigen Verkauf im Hinblick auf den Absatz in der Gemeinschaft durchführen. Das Risiko der Qualitätsminderung oder des Verlustes ersetze allein das Erfordernis, daß der Marktbeteiligte Eigentümer sein müsse. Das Erfordernis des Eigentumsrechts bezweckt der Mitteilung zufolge, Agenten und andere Mittelsmänner auszuschließen, die für Rechnung anderer handelten. In der Praxis komme bisweilen der Fall vor, daß der Marktbeteiligte, der die Abfertigung zum freien Verkehr durchführe, nicht Eigentümer sei, aber trotzdem das Risiko der Qualitätsminderung oder des Verlustes trage. In diesem Fall ist es laut Kommission dieser Marktbeteiligte und Nichteigentümer, der die Vermarktungsfunktion ausübe. Die Ausnahmebestimmung solle sicherstellen, daß dieser Marktbeteiligte bei der Aufteilung des Zollkontingents in Betracht gezogen werde.

11. Auf der Grundlage einer nachfolgenden Überprüfung einschließlich einer Fühlungnahme mit den nationalen Behörden setzte die Kommission die von den Niederlanden, Italien und Belgien berechneten Mengen jeweils um 19,7 %, 6,3 % und 0,04 % herab.

Nach Vornahme dieser Berichtigung erließ die Kommission unter Hinweis auf Artikel 20 der Ratsverordnung nach Befolgung des vorgeschriebenen Ausschußverfahrens die Koeffizientverordnung zur Feststellung der einheitlichen Verringerungskoeffizienten für die Bestimmung der den Marktbeteiligten der Gruppen A und B für das zweite Halbjahr 1993 zuzuteilenden Bananenmenge.

In der fünften Begründungserwägung wird ausgeführt: „Eine Prüfung ... der insgesamt zugeteilten Referenzmengen hat ergeben, daß die auf die jeweilige Wirtschaftsfunktion entfallenden Mengen unter Einbeziehung mehrerer Marktbeteiligter in verschiedenen Mitgliedstaaten doppelt verbucht sind. Durch Nachprüfungen, die bei den zuständigen Behörden in mehreren Mitgliedstaaten vorgenommen wurden, konnte die Feststellung erhärtet und die Gesamtmenge der betreffenden, auf falsche Anwendung der Kriterien, die für die Zuerkennung des Rechts auf Inanspruchnahme des Zollkontingents maßgebend sind, beruhenden Doppelbuchungen verhältnismäßig genau berechnet werden."

Aus der sechsten Begründungserwägung ergibt sich, daß sich bei Berücksichtigung der von einigen Mitgliedstaaten mitgeteilten Angaben ein überhöhter, die Marktbeteiligten der Gruppe A benachteiligender einheitlicher Berichtigungskoeffizient ergäbe. Damit bestimmte Marktbeteiligte nicht auf eine schwer wiedergutzumachende Weise erheblich diskriminiert würden und die Ausschöpfung des Zollkontingents nicht gestört werde, habe die Kommission die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Mengen um die veranschlagten Doppelbuchungen verringert.

Die Auslegung des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe b der Durchführungsverordnung

12. Die niederländische Regierung macht geltend, die Kommission habe Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Durchführungsverordnung falsch ausgelegt, indem sie auf den formellen Übergang in den freien Verkehr und nicht darauf abgestellt habe, wer das Geschäftsrisiko trage.

13. Nach Ansicht der Kommission enthält Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b drei Voraussetzungen, die allesamt erfüllt sein müßten. Das Risiko der Qualitätsminderung oder des Verlustes könne das Erfordernis des Eigentumsrechts, nicht aber die beiden übrigen Voraussetzungen ersetzen.

14. Ich stimme mit der Kommission darin überein, daß in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b drei Voraussetzungen aufgestellt werden. Der Marktbeteiligte muß Eigentümer sein, die Erzeugnisse auf eigene Rechnung in den freien Verkehr bringen und sie zwecks Abfertigung zum freien Verkehr verkaufen. Das Risiko der Qualitätsminderung oder des Verlustes wird dem Eigentümerrisiko gleichgestellt. Die Ausnahme bezieht sich somit nur auf eine der drei Voraussetzungen. Nach meiner Auffassung widerspricht es daher offensichtlich dem Inhalt der Vorschrift, wenn man sie dahin auslegt, daß diese Ausnahme alle drei Voraussetzungen und damit zugleich die Geschäftsrisiken in Verbindung mit der Berichtigung der Einfuhrzölle und

dem Verkauf zwecks Abfertigung zum freien Verkehr in der Gemeinschaft ersetzt. Aufgrund dieser Auslegung des Artikels 3 Absatz 1 ist das Vorbringen der niederländischen Regierung daher zurückzuweisen.

Die Zuständigkeit der Kommission

15. Die niederländische Regierung macht geltend, die Kommission habe keine Befugnis, bei der Festsetzung des Verringerungskoeffizienten die Angaben der Mitgliedstaaten zu berichtigen. Es seien die Mitgliedstaaten, die die Listen der Marktbeteiligten erstellten und die Referenzmengen festsetzten. Weder Artikel 155 EWG-Vertrag noch Artikel 20 der Ratsverordnung berechtigten die Kommission, diese Angaben bei der Festsetzung des Verringerungskoeffizienten eigenhändig abzuändern.

16. Die Kommission führt als Rechtsgrundlage Artikel 155 EWG-Vertrag und Artikel 20 der Ratsverordnung an und stützt ihre Auslegung darauf, daß die Aufzählung in Artikel 20 nicht erschöpfend sei und daß sich aus der Pflicht zur Festsetzung eines Verringerungskoeffizienten ergebe, daß die Kommission sicherzustellen habe, daß nicht infolge einer Doppelbuchung ein unrichtiger Koeffizient berechnet werde. In der vorliegenden Sache könne eine Doppelbuchung unmittelbar aufgrund eines Vergleichs der Angaben der Mitgliedstaaten und der Erhebungen, die Eurostat aufgrund der vorliegenden Zolldokumente vorgenommen habe, festgestellt werden. Die Verringerung, die nach Beratungen und Verhandlungen mit bestimmten Mitgliedstaaten und insbesondere mit den Niederlanden vorgenommen worden sei, sei notwendig, um sicherzustellen, daß das Zollkontingent so weit wie möglich in Übereinstimmung mit der Ratsverordnung verteilt werde.

17. Dem Inhalt der Ratsverordnung läßt sich eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die von der Kommission vorgenommenen Berichtigung nicht entnehmen [7]. Es ist daher zu untersuchen, ob sie aus Zweck und Struktur der Einfuhrregelung, insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, abgeleitet werden kann.

18. Um den notwendigen Bezugsrahmen zu schaffen, ist es zweckmäßig, den Ausgangs-

7 — Die Kommission hat auf die Frage nach einem Präzedenzfall, bei dem Angaben eines Mitgliedstaats berichtigt worden seien, auf die Einfuhrregelung für Rindfleisch hingewiesen, die Gegenstand des nachstehend behandelten Urteils Emerald Meats war. Diese Regelung ist zuletzt in der Verordnung (EWG) Nr. 3072/94 des Rates vom 12. Dezember 1994 zur Eröffnung und Verwaltung eines Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch des KN-Codes 0202 sowie für die Waren des KN-Codes 0206 29 91 (erstes Halbjahr) festgelegt worden (ABl. L 325, S. 3). Gemäß Artikel 3 ist die Kommission befugt, Durchführungsbestimmungen insbesondere über die Aufteilung der Mengen auf die Marktteilnehmer und die Bedingungen der Erteilung von Einfuhrgenehmigungen zu erlassen. Die Bestimmungen entsprechen den in früheren entsprechenden Verordnungen enthaltenen. Auch auf diesem Gebiet gibt es somit keine ausdrückliche Grundlage für die Kommission, die von den Mitgliedstaaten angegebenen Mengen zu berichtigen.

punkt der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Befugnis der Kommission zum Erlaß von Durchführungsmaßnahmen darzustellen. Im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik ist davon auszugehen, daß die Befugnisse der Kommission weit auszulegen sind [8]. Dies beruht darauf, daß die Kommission als einzige in der Lage ist, Entwicklungen auf den Agrarmärkten stetig und aufmerksam zu verfolgen und mit der erforderlichen Schnelligkeit zu handeln [9]. Die Grenzen der Befugnisse der Kommission müssen daher vor allem anhand der wichtigsten allgemeinen Ziele der einzelnen Marktordnungen beurteilt werden [10]. Der Gerichtshof hat mehrfach entschieden, daß die Kommission befugt sei, sämtliche Maßnahmen zu ergreifen, die zur Durchführung einer Ratsverordnung notwendig oder zweckmäßig seien, falls diese nicht der entsprechenden Ratsverordnung oder den vom Rat festgesetzten Durchführungsbestimmungen zuwiderliefen [11].

19. Nach meiner Auffassung ist die Zuständigkeitsverteilung in der Ratsverordnung eher Ausdruck einer praktischen Aufgabenverteilung als des Wunsches des Gemeinschaftsgesetzgebers, eine selbständige Entscheidungskompetenz der Mitgliedstaaten zu begründen. Das kann der sechsten Begründungserwägung entnommen werden, wonach die Erfassung der Marktbeteiligten und die Festlegung der vermarkteten Mengen von den Mitgliedstaaten nach den von der Kommission festgelegten Verfahren und Kriterien durchgeführt werden. Die Aufgabe der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Verteilung des Zollkontingents beschränkt sich somit auf eine mechanische Behandlung der Anträge auf der Grundlage der von der Kommission in der Durchführungsverordnung festgesetzten Verfahren und Kriterien.

20. In dem Urteil vom 20. Januar 1993 (Emerald Meats) [12] hat der Gerichtshof eine Problemstellung behandelt, die in gewisser Hinsicht der vorliegenden Rechtssache ähnelt. In der Rechtssache Emerald Meats ging es um die Verteilung eines Einfuhrkontingents innerhalb der gemeinsamen Marktordnung für Rindfleisch [13]. Wie im vorliegenden Fall verteilte die Kommission das Kontingent auf der Grundlage von Listen der Mitgliedstaaten, in denen die in Betracht zu ziehenden Marktbeteiligten und Einfuhrmengen aufgeführt waren.

Im Bezugszeitraum hatte das Unternehmen Emerald Meats nationale Quotenanteile von Verarbeitungsunternehmen erworben und die Einfuhr durchgeführt. Die Auslegung der Durchführungsverordnung durch die irischen Stellen führte indessen dazu, daß den Verarbeitungsunternehmen und nicht Eme-

8 — Vgl. z. B. Urteil vom 29. Juni 1989 in der Rechtssache 22/88 (Vreugdenhil u. a., Slg. 1989, 2049, Randnr. 16).

9 — Vgl. Urteil vom 29. Juni 1989, Fußnote 8, vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 61/86 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 431, Randnr. 7), und vom 11. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 279/84, 280/84, 285/84 und 286/84 (Rau, Slg. 1987, 1069, Randnr. 14).

10 — Vgl. Fußnote 9.

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

12 — Verb. Rs. C-106/90, C-317/90 und C-129/91, Emerald Meats, Slg. 1993, I-209.

13 — Die grundlegenden Bestimmungen für die Aufteilung des entsprechenden Einfuhrkontingents sind in der Ratsverordnung (EWG) Nr. 3889/89 vom 11. Dezember 1989, ABl. L 378, S. 16, festgelegt.

rald Meats diese Einfuhrmengen zugerechnet wurden. Emerald Meats klagte sowohl vor dem irischen High Court als auch vor dem Gerichtshof. Ferner stellte das Unternehmen im darauffolgenden Zuteilungsjahr Lizenzanträge im Vereinigten Königreich.

Um einer Doppelzuteilung auf der Grundlage der gesamten Einfuhrmenge infolge des Antrags von Emerald Meats im Vereinigten Königreich und des Antrags der Verarbeitungsunternehmen in Irland entgegenzuwirken, setzte die Kommission in ihrer Durchführungsverordnung [14] fest, daß Einfuhrgenehmigungen in dem Fall, daß zwei oder mehr Importeure einen Antrag aufgrund der gleichen Einfuhrmenge eingereicht hatten, nur gegen Sicherheitsleistung erteilt werden durften. Außerdem gab die Kommission den irischen Behörden auf, über die Verteilung für 1991 neu zu entscheiden [15]. Schließlich kann dem Sitzungsbericht entnommen werden, daß die Kommission bei der Berechnung des Verringerungskoeffizienten die von Emerald Meats und dem Verarbeitungsunternehmen angezeigte Doppelmenge lediglich einmal berücksichtigt hatte [16]. In dem errechneten Koeffizienten waren also keine doppelt gebuchten Mengen enthalten.

Vor dem Gerichtshof brachte Emerald Meats u. a. vor, die Kommission sei verpflichtet, die Zuteilung der irischen Behörden zugunsten der Verarbeitungsunternehmen aufzuheben.

In Randnummer 40 des Urteils heißt es: „Ebensowenig gehört es zu den Erfordernissen einer Gemeinschaftsverwaltung, daß die Kommission in der Lage sein muß, unrichtige Entscheidungen der staatlichen Behörden im Rahmen der Verwaltung der Kontingente in Einzelfällen zu korrigieren, da die Einhaltung der gemeinschaftlichen Regeln und deren einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft entweder durch das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 des Vertrages oder im Rahmen gerichtlicher Verfahren vor den nationalen Gerichten gewährleistet werden kann, denen das Verfahren des Artikels 177 des Vertrages zur Verfügung steht."

In Randnummer 50 des Urteils hat der Gerichtshof ferner ausgeführt, daß „die Kommission ... sich [ebensowenig] an die Stelle der Behörden der Mitgliedstaaten setzen und die Listen korrigieren [konnte], die diese ihr übermittelt hatten, oder dieselben Referenzmengen unbesehen zweimal zulassen, da dadurch die Mengen, die für die Zuteilung an andere Wirtschaftsteilnehmer in der Gemeinschaft aufgrund der Mengen, die diese während der Referenzjahre nachweislich eingeführt hatten, zur Verfügung standen, rechtswidrig verringert worden wären". Unter diesen Umständen befand der

14 — Verordnung (EWG) Nr. 519/91 der Kommission vom 1. März 1991, ABl. L 56, S. 12.

15 — Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 3021/91 der Kommission vom 16. Oktober 1991, ABl. L 287, S. 11.

16 — Vgl. Sitzungsbericht in der Rechtssache C-129/91, Slg. 1993, I-241, Punkt 9.

Gerichtshof, daß es nicht unsachgemäß sei, daß die Kommission die erwähnte Voraussetzung der Sicherheitsleistung eingeführt habe.

21. Der Sachverhalt in der Rechtssache Emerald Meats unterscheidet sich in einigen Punkten von der vorliegenden Rechtssache. Zwar hatte die Kommission in der Rechtssache Emerald Meats einen Verteilungskoeffizienten ohne Einbeziehung doppelt gebuchter Mengen festgesetzt. Die Kommission hatte auf diese Weise unter Ausübung ihrer Befugnis zur Festsetzung des Schlüssels für die Verteilung des Kontingents sichergestellt, daß keine Einbeziehung von Doppelbuchungen erfolgte. Das Problem in jener Rechtssache war jedoch nicht wie in der vorliegenden Rechtssache die Frage der Befugnisse der Kommission bei der Berechnung des allgemeinen Koeffizienten durch sie selbst, sondern die konkrete Verteilung eines ordnungsgemäß berechneten Kontingentanteils auf einzelne Marktbeteiligte.

22. Aus dem Urteil Emerald Meats läßt sich daher meines Erachtens nicht ableiten, daß die Kommission bei der Festsetzung des allgemeinen Verringerungskoeffizienten Angaben der Mitgliedstaaten nicht berichtigen darf, soweit ihr der Rat nicht ausdrücklich eine solche Befugnis übertragen hat.

23. Grundlage für eine Einfuhrregelung wie die in der Ratsverordnung enthaltene ist und muß sein, daß die Zuteilung unter genauer Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes erfolgt [17]. Führt die allgemeine Auslegung der von der Kommission festgesetzten Zuteilungskriterien durch einen Mitgliedstaat dazu, daß eine Doppelbuchung derselben Einfuhrmenge erfolgt, so wird die Grundlage der Einfuhrordnung zum Nachteil der Marktbeteiligten und der Gemeinschaftsordnung insgesamt verfälscht. Eine solche Doppelbuchung würde, wie der Gerichtshof in dem Urteil Emerald Meats betont hat, die Menge verringern, die den Marktbeteiligten, die die Voraussetzungen des Gemeinschaftsrechts für die Beteiligung an dem Einfuhrkontingent erfüllen, zur Verfügung steht [18].

24. Es ergibt sich daher nach meiner Auffassung mit Rücksicht auf die Marktbeteiligten und die richtige Funktion der gemeinsamen Marktordnung, daß die Kommission als die Behörde, die einen Überblick über die gesamte Verwaltung hat [19], berechtigt sein muß, gegenüber einer solchen Doppelbuchung bei der Festsetzung des Verringerungskoeffizienten einzugreifen, der aus Gründen der Verwaltungspraxis unbedingt zentral festgesetzt werden muß.

25. Es wäre eindeutig unbefriedigend, wenn die Kommission darauf angewiesen wäre, einen Verringerungskoeffizienten auf der

17 — Hier ist auf die vierzehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 404/93 hinzuweisen.

18 — Vgl. Urteil vom 20. Januar 1993, oben Fußnote 12, Randnr. 50, in der der Gerichtshof, wie oben ausgeführt, den Ausdruck „rechtswidrig" für eine solche Verringerung verwendete.

19 — Vgl. die in Fußnote 9 angeführten Urteile.

Grundlage doppel gebuchter Mengen festzusetzen und danach gegen den betreffenden Mitgliedstaat eine Vertragsverletzungsklage zu erheben und/oder den Marktbeteiligten darauf zu verweisen, gegen den oder die Mitgliedstaaten, die die Doppelbuchung veranlaßt hatten, vor einem nationalen Gericht zu klagen. Damit würde zum einen die Kommission gezwungen, einen Rechtsakt zu erlassen, der nach ihrer Auffassung auf einer falschen Grundlage beruhte, und zum anderen allen anderen Marktbeteiligten ein Verlust zugefügt, der nur schwer wiedergutgemacht werden könnte.

26. Voraussetzung für die faktische Verteilung des Zollkontingents ist, daß die Kommission einen Verringerungskoeffizienten festsetzt. Aus zeitlichen Gründen ist die Kommission daher gezwungen, diesen Koeffizienten unmittelbar nach der Entgegennahme der Angaben zu berechnen und den Mitgliedstaaten mitzuteilen. Würde der Kommission die Befugnis abgesprochen, die Angaben der Mitgliedstaaten wegen doppelt gebuchter Mengen zu berichtigen, und würde sie statt dessen darauf verwiesen, ein Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag einzuleiten, müßte man, soll nicht ein eventuell falscher Koeffizient festgesetzt werden, dessen Festsetzung verschieben, bis der Gerichtshof in der Sache entscheiden oder unter Umständen einen Beschluß über vorläufige Maßnahmen erlassen hätte. Eine solche Lösung wäre meiner Auffassung nach ebenfalls nachteilig für die Marktbeteiligten und das richtige Funktionieren der Marktordnung, weil es innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit weder der Kommission praktisch möglich wäre, ein Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag durchzuführen, noch dem Gerichtshof, einen Beschluß über vorläufige Maßnahmen zu erlassen.

27. Auch eine Anordnung mit Sicherheitsleistung wäre keine brauche Alternative zur Anerkennung einer Befugnis der Kommission zur Berichtigung einer Doppelbuchung. Eine solche Anordnung wäre nach meiner Auffassung allein dann geeignet, wenn die Kommission wie in der Rechtssache Emerald Meats bereits einen Koeffizienten ohne Einbeziehung doppelt gebuchter Mengen festgesetzt hätte. In einer solchen Situation könnte eine Anordnung der Sicherheitsleistung sicherstellen, daß ein Kontingentanteil dem Antragsteller nur einmal zugeteilt würde, der dann den Nachweis zu erbringen hätte, daß er einen entsprechenden Anspruch hat.

28. Es scheint demnach keine brauchbare Alternative zur Anerkennung einer Befugnis der Kommission zur Berichtigung von doppelt gebuchten Mengen bei der Festsetzung des Verringerungskoeffizienten zu geben. Im vorliegenden Fall scheint es ferner besonders klar zu sein, daß die Kommission hierzu berechtigt war. Die Auslegung der Ratsverordnung durch die niederländische Behörde muß daher als offenbar unrichtig angesehen

werden. Es kommt hinzu, daß es der Kommission praktisch möglich war, die notwendige Berichtigung innerhalb eines angemessenen Zeitraums vorzunehmen.

Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes

29. Die niederländische Regierung macht geltend, die Kommission habe den Gleichheitsgrundsatz dadurch verletzt, daß sie nicht sichergestellt habe, daß jede Form der Doppelbuchung abgestellt worden sei; selbst nach einer Berichtigung habe es zwischen den gesamten Angaben und den Erhebungen von Eurostat keine Übereinstimmung gegeben.

30. Die Kommission hat bestätigt, daß es noch immer Doppelbuchungen gebe. Die Mitgliedstaaten hätten inzwischen unter Hinweis auf die vorgelegten Zolldokumente die angegebenen Mengen belegen können, weshalb es technisch nicht möglich gewesen sei, die Quelle der Doppelbuchung zu ermitteln. Zudem hätten die niederländischen Stellen nicht nachgewiesen, daß die Kommission vorsätzlich oder fahrlässig bestimmte Marktbeteiligte begünstigt habe.

31. Die niederländische Regierung hat nicht belegt, daß die Handlungsweise der Kommission zu einer Ungleichbehandlung von der Kommission bekannten Marktbeteiligten geführt hat, die Anträge auf der gleichen Grundlage wie die niederländischen Marktbeteiligten eingereicht haben. Dieses Vorbringen läuft also darauf hinaus, daß die Kommission eine Berichtigung der festgestellten Doppelbuchung nur deshalb nicht vornehmen dürfe, weil nicht alle Formen der Doppelbuchung aufgedeckt worden seien; dies sei nachteilig für die Marktbeteiligten. Eine Billigung dieser Ansicht würde in Wahrheit zu einer Rechtslage führen, bei der eine Behörde gegen eine Übertretung nicht vorgehen dürfte, wenn sie wegen Zeit- und Mittelknappheit nicht alle Fälle der unrichtigen Regelanwendung oder des Mißbrauchs aufdecken könnte.

Der Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Verletzung der Begründungspflicht

32. Die niederländische Regierung hält die Koeffizientverordnung für unzureichend begründet, weil aus ihr nicht hervorgehe, auf welcher Grundlage die Verringerung erfolgt sei. Dies habe es den niederländischen

Behörden erschwert, danach die Einfuhrgenehmigungen zuzuteilen.

33. Die Kommission meint, eine ausführliche Begründung der Verordnung sei unnötig, wenn die Mitgliedstaaten in der Phase, die dem Erlaß vorangegangen sei, beteiligt gewesen seien. In der vorliegenden Sache habe die Kommission die Auslegung des Artikels 3 Absatz 1 der Durchführungsverordnung mit den niederländischen Behörden eingehend erörtert.

34. Nach der Praxis des Gerichtshofes muß die durch Artikel 190 EWG-Vertrag vorgeschriebene Begründung die Überlegungen, die dem entsprechenden Rechtsakt zugrunde liegen, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, daß es den Betroffenen möglich ist, ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme zu entnehmen und deren Rechtmäßigkeit zu beurteilen, und daß der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann [20]. Es brauchen in der Begründung jedoch nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte angeführt zu werden, die in dem Zusammenhang, in dem der Rechtsakt ergangen ist, bei der Würdigung von Bedeutung sein könnten; die Begründung muß den tatsächlichen Möglichkeiten sowie den technischen und zeitlichen Bedingungen entsprechen, unter denen der Rechtsakt erlassen worden ist [21].

35. Nach meiner Auffassung erfüllt die Koeffizientverordnung diese Bedingungen. In der fünften und der sechsten Begründungserwägung der Verordnung werden die festgestellte Doppelbuchung und deren Ursache sowie die Notwendigkeit der Vornahme einer entsprechenden Berichtigung bei der Berechnung des Verringerungskoeffizienten angesprochen. Was insbesondere das von der niederländischen Regierung angeführte praktische Anwendungsproblem betrifft, ist davon auszugehen, daß die Auslegung des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe b durch die Kommission mit den niederländischen Behörden erörtert worden ist. Außerdem ist diese Auslegung in dem Schreiben der Kommission vom 9. September 1993 zum Ausdruck gekommen. Die niederländischen Behörden können daher keine berechtigten Zweifel hinsichtlich des Inhalts der Auslegung durch die Kommission oder der Natur des Rechtsanwendungsproblems gehegt haben, auf das in der fünften Begründungserwägung der Koeffizientverordnung hingewiesen wird.

Kosten

36. Die Kommission hat beantragt, dem Königreich der Niederlande die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen, wenn dies beantragt wird.

20 — Vgl. z. B. Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-353/92 (Griechenland/Rat, Slg. 1994, I-3411, Randnr. 19) und vom 14. Februar 1992 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre, Slg. 1990, I-395, Randnr. 15).

21 — Vgl. z. B. Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre u. a., Slg. 1990, I-395, Randnr. 16), vom 25. Oktober 1978 in der Rechtssache 125/77 (Koninklijke Scholten-Honig, Slg. 1978, 1991, Randnrn. 18 bis 22), vom 23. Februar 1977 in der Rechtssache 92/77 (An Bord Bainne, Slg. 1977, 497, Randnrn. 36 und 37) sowie vom 1. Dezember 1965 in der Rechtssache 16/65 (Schwarze, Slg. 1965, 1151).

Ergebnis

37. Vor diesem Hintergrund schlage ich dem Gerichtshof vor, folgendes Urteil zu erlassen:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.