SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 6. November 1997 *

1. Der Bundesfinanzhof ersucht Sie, die Vereinbarkeit der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor [1] (im folgenden: streitige Verordnung) in Verbindung mit bestimmten Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse [2] mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu prüfen.

Das einschlägige Gemeinschaftsrecht

Die Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (im folgenden: Grundverordnung von 1981 oder auch: Reform von 1981) [3]

2. Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, die durch die Verordnung Nr. 1009/67/EWG des Rates vom 18. Dezember 1967 [4] errichtet wurde, ist durch den Erlaß der Grundverordnung von 1981 völlig umgestaltet worden.

3. Diese Verordnung bezweckt, die Beschäftigungslage und den Lebensstandard der Erzeuger der Grundstoffe wie der Zuckerhersteller der Gemeinschaft zu sichern und die Sicherheit der Versorgung aller Verbraucher zu vernünftigen Preisen durch die Stabilisierung des Zuckermarktes zu gewährleisten [5].

4. Die Marktregulierung erfolgt durch die jährliche Festsetzung von Richtpreisen und Interventionspreisen für bestimmte Erzeugnisse (insbesondere Weißzucker und Rohzucker), ihre Lagerung und die Einführung einer gemeinsamen Handelsregelung an den Außengrenzen der Gemeinschaft, die auf einem Abschöpfungssystem bei der Einfuhr und einem Erstattungssystem bei der Ausfuhr beruht. Die durch die Verordnung Nr. 1009/67 eingeführte Produktionsquotenregelung im Zuckersektor wird im übrigen beibehalten [6].

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 262, S. 14.

2 — ABl. L 338, S. 1.

3 — ABl. L 177, S. 4.

4 — ABl. 1967, 308, S. 1.

5 — Dritte, vierte und achte Begründungserwägung.

6 — Dritte, fünfte, siebte, achte sowie elfte Begründungserwägung.

5. Um die Erhöhung der Kosten dieser neuen Regelung zu kontrollieren, stellen die Erzeuger selbst deren volle Finanzierung sicher [7]. Dies ist mit Sicherheit ein origineller und innovativer Aspekt der Reform.

6. Da die Wirksamkeit dieser Maßnahmen von der umfassenden Kenntnis des Warenverkehrs mit den Drittländern abhängt [8], sieht Artikel 13 vor, daß für alle Einfuhren in die Gemeinschaft sowie für alle Ausfuhren aus der Gemeinschaft die Vorlage einer Einfuhr-bzw. Ausfuhrlizenz erforderlich ist, deren „Erteilung ... von der Stellung einer Kaution ab[hängt], die die Erfüllung der Verpflichtung sichern soll, die Einfuhr oder Ausfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durchzuführen; die Kaution verfällt ganz oder teilweise, wenn die Ein-bzw. Ausfuhr innerhalb dieser Frist nicht oder nur teilweise erfolgt ist".

7. Zu unterscheiden sind drei Arten von Quoten, die besonderen, in den Artikeln 23 bis 32 enthaltenen Regeln unterliegen:

— die A-Quote, die die Grundquote bildet;

— die B-Quote, die aus der Menge der Zuckerproduktion besteht, die die Grundquote überschreitet, ohne die „Höchstquote" zu überschreiten, die der mit einem Koeffizienten multiplizierten A-Quote entspricht;

— die C-Quote (oder „Erzeugung außerhalb von Quoten"), die aus der Menge der Zuckerproduktion eines Zuckerwirtschaftsjahres besteht, die die „Höchstquote" (A- und B-Quote) überschreitet.

8. Der Absatz des A-Zuckers wird durch einen Interventionspreis garantiert (Artikel 5 und 9) und durch eine Ausfuhrbeihilfe gefördert (Artikel 18). Für den B-Zucker gilt die Garantie des Interventionspreises nicht. Er kann jedoch in Drittländer ausgeführt werden, wobei der Exporteur eine Ausfuhrbeihilfe erhält, die dem Unterschied zwischen dem Interventionspreis und dem Weltmarktpreis für Zucker entspricht. Diese Beihilfe wird in Form von Erstattungen bei der Ausfuhr ausgezahlt (Artikel 19).

9. Nach Artikel 24 teilen die Mitgliedstaaten jedem seit einer bestimmten Zeit in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen zuckererzeugenden Unternehmen eine A-Quote und eine B-Quote zu, durch die die Zuckermenge begrenzt wird, die das Unternehmen erzeugen und direkt auf dem Gemeinschaftsmarkt oder, gegebenenfalls mit Ausfuhrerstattungen, auf dem Weltmarkt verkaufen kann.

10. Alle Kosten des Absatzes der Zuckerüberschüsse der Gemeinschaft werden von den Erzeugern von A-Zucker und B-Zucker sebst getragen, und zwar in Form einer Abgabe für die Herstellung und die Lagerkosten (Artikel 8). Im Gegenzug können die Hersteller von A- und von B-Zucker diesen frei innerhalb der Gemeinschaft verkaufen.

7 — Elfte Begründungserwägung.

8 — Neunte Begründungserwägung.

11. Während die Funktionsweise des Systems der A- und der B-Quote genau geregelt ist, werden hinsichtlich der Funktionsweise des Systems der C-Quote nur die wesentlichen Grundzüge genannt, und es bleibt der Kommission überlassen, deren Anwendungsmodalitäten zu regeln. Artikel 26 bestimmt:

„(1) Vorbehaltlich des Absatzes 2 darf C-Zucker, der nicht gemäß Artikel 27 übertragen wurde, ... nicht auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft abgesetzt werden und muß in unverarbeiteter Form vor dem auf das Ende des betreffenden Wirtschaftsjahres folgenden 1. Januar ausgeführt werden.

Die Artikel 8, 9, 18 und 19 sind auf diesen Zucker ... nicht anwendbar.

(2) Die Anwendung von Artikel 18 auf C-Zucker kann jedoch, soweit dies für die Sicherheit der Zuckerversorgung der Gemeinschaft notwendig ist, in Ausnahmefällen beschlossen werden. In diesem Fall wird gleichzeitig beschlossen, daß die gesamte C-Zuckermenge ohne Erhebung der in Absatz 3 vorgesehenen Abgabe endgültig auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden darf.

(3) Die Durchführungsvorschriften zu diesem Artikel werden nach dem Verfahren des Artikels 41 [9] erlassen.

Sie müssen insbesondere die Erhebung einer Abgabe für die in Absatz 1 genannten C-Zucker-... mengen vorsehen, für die bis zu einem noch zu bestimmenden Zeitpunkt die Ausfuhr in unverarbeiteter Form innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht nachgewiesen ist."

12. Artikel 27 ermöglicht es den Erzeugern, zum Ausgleich für die jährlichen Produktionsschwankungen eine Menge C-Zucker bis zum Höchstbetrag der Produktion ihrer A-Quote auf das folgende Wirtschaftsjahr zu übertragen. Diese übertragene Menge muß zwölf Monate lang gelagert werden und wird als Teil der A-Quote des folgenden Wirtschaftsjahres angesehen. Die Erzeuger, die diese Möglichkeit, eine Menge C-Zucker zu übertragen, nutzen, sind verpflichtet, sich an den Lagerkosten zu beteiligen (Artikel 27 Absatz 3 Unterabsatz 2).

9 — Dem sogenannten Verwaltungsausschußverfahren.

Die streitige Verordnung

13. Diese Verordnung enthält die für die Anwendung des Artikels 26 der Grundverordnung von 1981 nützlichen Vorschriften, d. h. sie enthält die Durchführungsvorschriften für die Erzeugung von C-Zucker.

14. Der Erzeuger von C-Zucker muß nachweisen, daß dieser Zucker nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt und in Drittländer ausgeführt wurde.

15. Dieser Nachweis muß gegenüber der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats erbracht werden, in dessen Hoheitsgebiet der C-Zucker erzeugt worden ist (Artikel 2 Absatz 1), und den Vorschriften des Artikels 2 Absatz 2 Unterabsatz 1 entsprechen.

16. Für den Fall, daß dieser Nachweis nicht erbracht wird, sieht Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a dieser Verordnung vor, daß die Mengen C-Zucker als auf dem Binnenmarkt abgesetzt angesehen werden und daß Beträge dafür zu zahlen sind.

Die Verordnung Nr. 3183/80

17. Diese Verordnung enthält wegen der bedeutenden Rolle, die die Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte spielen [10], gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

18. Die Ausfuhrlizenz berechtigt und verpflichtet dazu, mit dieser Lizenz innerhalb ihrer Gültigkeitsdauer die angegebene Menge des bezeichneten Erzeugnisses auszuführen (Artikel 8). Sie wird nur nach Stellung einer Kaution erteilt (Artikel 13).

19. Der Lizenzantrag ist an die zuständige nationale Stelle zu senden. Er ist entsprechend den auf Formblättern enthaltenen Hinweisen auszufüllen (Artikel 16), andernfalls wird er nicht berücksichtigt (Artikel 12).

20. Die Lizenzen werden in mindestens zwei Exemplaren erteilt, von denen das erste, das als Exemplar für den Inhaber bezeichnet

10 — Fünfte und zwölfte Begründungserwägung.

wird und die Nummer 1 trägt, dem Antragsteller ausgehändigt wird und das zweite bei der erteilenden Stelle verbleibt (Artikel 19).

21. *Das Exemplar Nummer 1 der Ausfuhrlizenz* wird der Stelle vorgelegt, bei der die Zollförmlichkeiten für die Ausfuhr aus der Gemeinschaft erfüllt werden (Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe b). Nach *Abschreibung und Bestätigung* gibt die fragliche Stelle dem Beteiligten das Exemplar Nummer 1 der Lizenz zurück (Artikel 22 Absatz 3).

22. Die Freistellung der Kaution hängt vom *Nachweis* „der Erfüllung der in Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe b genannten Zollförmlichkeiten für das betreffende Erzeugnis" ab (Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b) sowie davon, daß *das Erzeugnis* binnen 60 Tagen nach Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten — mit Ausnahme von Fällen höherer Gewalt — *das geographische Gebiet der Gemeinschaft verlassen hat* (erster Gedankenstrich).

23. Dieser Nachweis wird durch die Vorlage des Exemplars Nummer 1 der Lizenz erbracht, das mit Abschreibungs- und Bestätigungsvermerken nach Artikel 22 versehen ist (Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe a).

24. Außerdem verlangt Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b einen zusätzlichen Nachweis, der durch „Vorlage des oder der Kontrollexemplare nach Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 223/77 erbracht" wird [11], nämlich des Kontrollexemplars T Nr. 5 (im folgenden: „Kontrollexemplar T 5").

25. Artikel 10 dieser Verordnung lautet: „Hängt die Anwendung einer gemeinschaftlichen Maßnahme auf dem Gebiet der Wareneinfuhr oder Warenausfuhr ... von dem Nachweis ab, daß die betreffenden Waren der in der Maßnahme vorgesehenen oder vorgeschriebenen Verwendung oder Bestimmung zugeführt worden sind, so ist der Nachweis durch die Vorlage eines Kontrollexemplars T Nr. 5 zu erbringen."

26. Artikel 13 der Verordnung Nr. 223/77 bestimmt: „Werden Waren, die einer Überwachung der Verwendung oder der Bestimmung unterliegen, nicht im gemeinschaftlichen Versandverfahren befördert, so wird für sie neben dem für das benutzte Verfahren erforderlichen Papier [dem Exemplar 1 mit Bestätigungs- und Abschreibungsvermerken] noch ein Kontrollexemplar T Nr. 5 ausgestellt. Für seine Ausstellung und Verwendung gelten die in Artikel 12 festgelegten Bedingungen."

11 — Verordnung der Kommission vom 22. Dezember 1976 über Durchführungsbestimmungen und Vereinfachungsmaßnahmen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens (ABl. 1977, L 38, S. 20).

27. Nach Artikel 12 der Verordnung ist die Abgangszollstelle (die Zollstelle des Gebietes, in dem der C-Zucker erzeugt worden ist) für die Ausstellung des Kontrollexemplars T 5 zuständig. Sie überwacht die Übereinstimmung zwischen den Waren und den Angaben auf dem Exemplar Nummer 1 (der dem Erzeuger dieser Waren ausgehändigten Ausfuhrlizenz). Außerdem kann die Ware Kontrollen unterworfen werden.

28. Wenn die Kontrollen der Ware die Angaben auf dem Exemplar Nummer 1 bestätigen, wird die Ausfuhrerklärung von der Zollstelle angenommen, die diese mit den Bestätigungs- und Abschreibungsvermerken versieht (Artikel 11 der Verordnung Nr. 223/77) und dadurch die Richtigkeit der Ausfuhrerklärung des Erzeugers bestätigt und sodann das Kontrollexemplar T 5 ausstellt. Der Tag dieser Nachprüfung wird als Tag der Ausfuhr angesehen.

29. Das Original des Kontrollexemplars T 5, das die Waren begleitet, wird dem Inhaber der Ausfuhrlizenz nach Erledigung der Zollformalitäten von der Bestimmungszollstelle zurückgesandt, während eine Kopie dieses Dokuments von der Abgangszollstelle aufbewahrt wird.

30. Kann der Beteiligte wegen von ihm nicht zu vertretender Umstände das Kontrollexemplar T 5 binnen drei Monaten nicht vorlegen, so kann er bei der zuständigen Stelle unter Beifügung entsprechender Belege die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen beantragen (Artikel 31 Absatz 4). Die Anerkennung der dem Kontrollexemplar T 5 entsprechenden Dokumente setzt somit voraus, daß die vorgenannten Zollformalitäten zuvor erledigt worden sind.

Die Verordnung (EWG) Nr. 2630/81 der Kommission vom 10. September 1981 über besondere Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Zucker [12]

31. Diese Verordnung enthält, gerechtfertigt durch die von der Grundverordnung von 1981 vorgenommene Reform der gemeinsamen Agrarpolitik im Bereich des Zuckers [13], besondere Durchführungsvorschriften für die durch Artikel 13 der Grundverordnung von 1981 eingeführte Regelung der Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Zucker.

32. Für den C-Zucker kann *eine Lizenz, die nur für die Ausfuhr aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats gilt, in dem dieser Zucker erzeugt worden ist* (Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 2), erst dann erteilt werden, wenn der betreffende Hersteller „der zuständigen Stelle nachgewiesen hat, daß die Menge, für die die Lizenz beantragt wird, oder eine gleiche Menge tatsächlich über die A- und B-Quoten des betreffenden Betriebes

12 — ABl. L 258, S. 16.
13 — Erste Begründungserwägung.

hinaus erzeugt worden ist, wobei gegebenenfalls die auf das betreffende Wirtschaftsjahr übertragenen Mengen in Betracht gezogen werden" (Artikel 4).

33. Die Antragsformulare oder die Formulare der Ausfuhrlizenz für C-Zucker enthalten die in Artikel 16 der Verordnung Nr. 3183/80 vorgesehenen allgemeinen Angaben und die in Artikel 3 der Verordnung Nr. 2630/81 bezeichneten zusätzlichen Angaben.

Sachverhalt und Verfahren

34. Der Bundesfinanzhof hat den Gerichtshof im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Südzucker AG Mannheim/Ochsenfurt (im folgenden: Firma Südzucker), einem deutschen Unternehmen mit Sitz in Mannheim, und dem Hauptzollamt Mannheim angerufen.

35. Die Firma Südzucker verkaufte der Firma A. Töpfer/Hamburg, die ebenfalls in Deutschland ansässig ist, C-Zucker, den sie im Wirtschaftsjahr 1986/87 erzeugt hatte.

36. Dieser Zucker wurde ohne Ausfuhrabfertigung in die Schweiz ausgeführt. Die Firma Südzucker war somit nicht in der Lage, das Exemplar Nummer 1 und das Kontrollexemplar T 5 mit den erforderlichen Abschreibungs- und Bestätigungsvermerken vorzulegen.

37. Die Anträge der Firma Südzucker auf nachträgliche Ausstellung des Kontrollexemplars T 5 und eine nachträgliche Lizenzabschreibung wurden zurückgewiesen.

38. Das Hauptzollamt Mannheim, das der Auffassung war, daß die Ausfuhr nicht gehörig nachgewiesen worden war, erhob von der Firma Südzucker durch Bescheid vom 9. Juni 1992 Abgaben gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der streitigen Verordnung nach.

39. Die Firma Südzucker, die meinte, daß die von ihr vorgelegten Dokumente den nach der streitigen Verordnung erforderlichen Dokumenten gleichwertig seien [14], erhob gegen diesen Bescheid Klage beim Finanzgericht Mannheim. Diese wurde mit der Begründung abgewiesen, daß der Nachweis der Ausfuhr des C-Zuckers nicht durch die Vorlage der in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der streitigen Verordnung vorgesehenen Dokumente und Auskünfte erbracht worden sei.

14 — Es handelte sich um die Versandscheinausfuhrerklärungen und die Ausfuhrerklärungen sowie die Kopien der Bahnfrachtbriefe und die Verzollungsquittungen der schweizerischen Zollverwaltung.

40. Gegen die Entscheidung des Finanzgerichts Mannheim wurde Revision zum Bundesfinanzhof eingelegt.

Die Vorabentscheidungsfrage

41. Der Bundesfinanzhof, der der Auffassung ist, daß der Ausgang des ihm vorliegenden Rechtsstreits von der Prüfung der Gültigkeit der Artikel 2 und 3 der streitigen Verordnung abhängt, legt Ihnen folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

Ist die Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor (ABl. L 262, S. 14) in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 338, S. 1) vor allem unter Berücksichtigung des gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gültig, soweit sich nach ihr ergibt, daß Zucker als auf dem Binnenmarkt abgesetzt gilt — Grundlage für die Erhebung der Zuckerproduktionsabgabe —, wenn er zwar tatsächlich, jedoch ohne Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten ausgeführt worden ist und demzufolge der Nachweis durch das mit zollamtlichen Abschreibungs- und Bestätigungsvermerken versehene Exemplar Nummer 1 der Ausfuhrlizenz nicht erbracht werden kann?

42. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ist Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der streitigen Verordnung, wonach der Hersteller verpflichtet ist, die Ausfuhr des C-Zuckers durch die Vorlage der Ausfuhrlizenz mit den erforderlichen Bestätigungs- und Abschreibungsvermerken und des Kontrollexemplars T 5 nachzuweisen, nicht rechtswidrig, da diese Verpfichtung in Artikel 26 Absatz 3 der Grundverordnung von 1981 ausdrücklich vorgesehen sei [15].

43. Das Gericht fragt sich jedoch, ob die Konsequenz des Fehlens dieses Nachweises, nämlich daß der Zucker C dann als auf dem Binnenmarkt abgesetzt gilt, nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt, wie der Gerichtshof ihn in den Urteilen vom 24. September 1985 in der Rechtssache Man (Sugar) (im folgenden: Urteil Man) [16] und vom 27. November 1986 in der Rechtssache Maas [17] definiert habe.

44. In diesen Urteilen haben Sie entschieden, daß eine Gemeinschaftsregelung, die eine Unterscheidung zwischen einer Hauptpflicht und einer Nebenpflicht trifft, die Verletzung der Nebenpflicht nicht ebenso streng ahnden darf wie die der Hauptpflicht, da sie sonst gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen würde.

15 — Teil II Absatz 5 des Vorlagebeschlusses.
16 — Rechtssache 181/84 (Slg. 1985, 2889, Randnr. 20).
17 — Rechtssache 21/85 (Slg. 1986, 3537, Randnr. 15).

45. Sie haben die Hauptpflicht als eine Verpflichtung definiert, deren Einhaltung für das gute Funktionieren eines gemeinschaftlichen Systems von grundlegender Bedeutung ist oder deren Erfüllung zur Erreichung des von der betreffenden Regelung angestrebten Zieles erforderlich ist, und die Nebenpflicht als eine Verpflichtung, die *im wesentlichen administrativer Natur* ist.

46. Gestützt auf diese Unterscheidung und die sich daraus ergebende Konsequenz — nämlich die Regel, daß die Verletzung einer Nebenpflicht, will man nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen, nicht mit der gleichen Strenge geahndet werden darf wie die Verletzung einer Hauptpflicht — haben Sie zugelassen, daß die Verletzung einer Hauptpflicht mit dem vollständigen Verfall der Kaution geahndet werden kann, ohne daß dies zu einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz führt.

47. Das vorlegende Gericht hat auf diese Rechtsprechung Bezug genommen und daraus hergeleitet, daß die Hauptpflicht die Ausfuhr sei, die hier erfüllt sei; ob zu ihr auch der Nachweis der Erledigung der Ausfuhrzollförmlichkeiten und die Vorlage der Lizenz zu rechnen sei, erscheine zweifelhaft [18].

18 — Teil II sechster Absatz des Vorlagebeschlusses.

48. Meines Erachtens ist die in den Urteilen Man und Maas vorgenommene Unterscheidung zwischen Hauptpflichten und Nebenpflichten für die Frage, ob Artikel 2 Absatz 2 der streitigen Verordnung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt, unerheblich.

49. Die Hauptpflicht eines Erzeugers von C-Zucker besteht nämlich gemäß Artikel 26 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Grundverordnung von 1981 gerade darin, *den C-Zucker nicht auf dem Binnenmarkt abzusetzen und ihn in Drittländer auszuführen.* Im Gegenzug ist dieser Erzeuger nach Artikel 26 Absatz 1 Unterabsatz 2 von der Zahlung der mit dem Funktionieren der Reform von 1981 zusammenhängenden Abgaben und Kosten befreit. Die streitige Verordnung ist nichts anderes als die genaue Durchführung dieser Bestimmung, da sie vorsieht, daß für den Fall, daß der Nachweis der Erfüllung der Hauptpflicht nicht erbracht wird, ein bestimmter Betrag erhoben wird. Außerdem gilt der Grundsatz, daß ein Recht nur dann wirksam anerkannt werden kann, wenn der Nachweis der Erfüllung der ihm zugrunde liegenden Voraussetzungen erbracht wird, allgemein in allen Mitgliedstaaten. Daraus ergibt sich, daß die Verpflichtung, den Nachweis für die Erfüllung der Hauptpflicht zu erbringen, zwangsläufig in der Hauptpflicht mitenthalten ist. Anders ausgedrückt komme ich zu dem Ergebnis, daß, da die streitige Verordnung keine Unterscheidung zwischen einer Hauptpflicht und einer Nebenpflicht trifft, die Urteile Man und Maas nicht einschlägig sind.

50. Um dem vorlegenden Gericht eine nützliche Antwort zu geben, muß seine Frage

meines Erachtens dahin gehend verstanden werden, ob die Verpflichtung, den Nachweis, daß der C-Zucker nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt und in Drittländer ausgeführt wurde, ausschließlich mit Hilfe der abschließend in Artikel 2 Absatz 2 der streitigen Verordnung aufgezählten Mittel zu erbringen, unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtsgültig ist. Anders ausgedrückt ersucht das vorlegende Gericht Sie, zu prüfen, ob die Regel, nach der dieser Nachweis nur durch die Vorlage des Nachweises der zollmäßigen Abfertigung des Exemplars Nummer 1 der Ausfuhrlizenz und des Kontrollexemplars T 5 erbracht werden kann, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist.

Die Beantwortung der Vorabentscheidungsfrage

51. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes dürfen die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht die Grenzen dessen überschreiten, *was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist.* Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den Zielen stehen [19].

19 — Vgl. z. B. Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95 (National Farmers' Union u. a., Randnrn. 49 und 50, Slg. 1997, I-4559).

52. Das mit der streitigen Verordnung verfolgte Ziel besteht in der Einführung der für die Anwendung des Artikels 26 der Grundverordnung von 1981 nützlichen Vorschriften.

53. Da der Zuckermarkt in der Gemeinschaft von Überschüssen gekennzeichnet ist, geht es darum, den Erzeugern der Grundstoffe und den Zuckerherstellern der Gemeinschaft Beschäftigungslage und Lebensstandard weiterhin zu sichern, die Sicherheit der Versorgung aller Verbraucher der Gemeinschaft zu vernünftigen Preisen zu gewährleisten, Instrumente zur Regulierung des Zuckermarktes vorzusehen und die Erhöhung der Kosten der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker zu kontrollieren. Deshalb beruht die durch diese Verordnung geschaffene Regelung auf dem Grundsatz, daß nur die, die das System finanzieren, Nutzen daraus ziehen können.

54. Da die Erzeuger von A- und B-Zucker die einzigen sind, die es finanzieren, sind sie allein berechtigt, ihre Produktion auf dem Binnenmarkt mit Preisgarantien oder Ausfuhrbeihilfen abzusetzen.

55. Durch den Erlaß des Artikels 26 der Grundverordnung von 1981 bestätigt der Rat, daß die mit der Reform von 1981 verfolgten Ziele erreicht sind, wenn *der Erzeuger von C-Zucker den Nachweis erbringt, daß der außerhalb von Quoten erzeugte Zucker nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt und in Drittländer ausgeführt wurde.*

56. Nach dieser Vorschrift ist die Beachtung folgender Grundsätze für das ordnungsgemäße Funktionieren der C-Quotenregelung unerläßlich:

— C-Zucker darf grundsätzlich nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden;

— desgleichen muß dieser Zucker in unverarbeiteter Form vor dem auf das Ende des betreffenden Wirtschaftsjahres folgenden 1. Januar nach Drittländern ausgeführt werden;

— der als Zucker der C-Quote ausgeführte Zucker muß tatsächlich aus der Erzeugung außerhalb von Quoten und nicht aus der A- oder B-Quote stammen;

— die Erzeuger von C-Zucker nehmen an der Finanzierung des für die A- und die B-Quote geschaffenen Systems nicht teil;

— im Gegenzug steht ihnen weder eine Preisgarantie noch eine Ausfuhrbeihilfe zu;

— wenn der Erzeuger von C-Zucker nicht den Nachweis für die Erfüllung dieser Voraussetzungen erbringt, muß er einen bestimmten Betrag zahlen.

57. Lassen Sie mich nach dieser Aufzählung der Ziele dieser Vorschrift prüfen, ob die Kommission nicht über das hinausgegangen ist, was zu deren Verwirklichung geeignet und erforderlich ist.

58. Sie haben entschieden: „Die Kommission und der Verwaltungsausschuß ... [verfügen] bei der Beurteilung eines komplexen wirtschaftlichen Sachverhalts über einen weiten Ermessensspielraum. Bei der Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Ausübung einer solchen Befugnis muß sich der Richter darauf beschränken, zu prüfen, ob der Behörde kein offensichtlicher Fehler oder ein Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat." [20]

59. Der Gerichtshof prüft, ob bei der Beurteilung der Lage des fraglichen Marktes kein offensichtlicher Irrtum vorgekommen ist, ob die Kommission ein Mittel gewählt hat, das zur Erreichung der verfolgten Ziele nicht offensichtlich ungeeignet ist, ob sie, wenn sie die Wahl zwischen mehreren geeigneten Mitteln hatte, das am wenigsten belastende gewählt hat und schließlich, ob die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen [21].

60. Zum ersten Punkt ist nichts vorgetragen worden.

20 — Vgl. z. B. Urteil vom 29. Februar 1996 in den Rechtssachen C-296/93 und C-307/93 (Frankreich und Irland/Kommission, Slg. 1996, I-795, Randnr. 31).

21 — Ibidem, Randnr. 30.

61. Deshalb ist festzustellen, daß nicht nachgewiesen worden ist, daß der Kommission bei der Beurteilung des Marktes ein offensichtlicher Fehler unterlaufen ist.

62. Lassen Sie mich nunmehr prüfen, ob, wie die Firma Südzucker geltend macht, die erlassene Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet ist und ob die Zulassung der Vorlage anderer Beweise als desjenigen, der in der streitigen Verordnung vorgesehen ist, besser geeignet gewesen wäre.

63. Die Aufgabe, die die streitige Verordnung erfüllt, besteht gerade darin, die Voraussetzungen für den Nachweis, daß der C-Zucker nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt wurde und daß er in Drittländer ausgeführt wurde, festzulegen.

64. Artikel 1 Absatz 1 der streitigen Verordnung [22] bestimmt:

„(1) C-Zucker ... nach Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 *[muß] von dem Mitgliedstaat aus ausgeführt werden, auf dessen Hoheitsgebiet [er] hergestellt wurde.*

Der Hersteller dieses C-Zuckers ... muß *nachweisen*, daß [dieser] ausgeführt worden ist:

— als nicht denaturierter Weiß- oder Rohzucker ... in unverändertem Zustand,

— *ohne Erstattung oder Abschöpfung,*

— von dem Mitgliedstaat aus, in dem das Erzeugnis hergestellt wurde.

Wird der Nachweis nicht erbracht, daß der Zucker ... aus der Gemeinschaft vor dem auf das Ende des Wirtschaftsjahres, in dem der C-Zucker ... erzeugt worden ist, folgenden 1. Januar *ausgeführt worden ist, so gilt die betreffende Menge als auf dem Binnenmarkt abgesetzt.*"

65. Die Prüfung des Artikels 1 Absatz 1 der streitigen Verordnung ergibt, daß der Hersteller von C-Zucker einen dreifachen Nachweis erbringen muß. Er muß erstens nachweisen, daß es sich bei dem ausgeführten C-Zucker um nicht denaturierten Weiß- oder Rohzucker handelt, und zweitens, daß dieser ohne Erstattung oder Abschöpfung ausgeführt worden ist.

22 — Hervorhebungen von mir.

66. Aus dem Umstand, daß nur für A- und B-Zucker Abschöpfungen oder Erstattungen gewährt werden, ist zu schließen, daß diese Vorschrift den Erzeuger von C-Zucker verpflichtet, nachzuweisen, daß die als C-Zucker aus der Gemeinschaft ausgeführte Zuckermenge außerhalb von Quoten erzeugt worden ist und nicht aus Mengen stammt, die als A- und B-Mengen erzeugt wurden. Anders ausgedrückt ist nachzuweisen, daß das Funktionieren der Produktionsregelung für die A- und B-Quote durch das Funktionieren der Regelung der Erzeugung außerhalb der Quoten nicht gestört worden ist.

67. Drittens muß der Hersteller nachweisen, daß der C-Zucker *von dem Mitgliedstaat aus, in dem er hergestellt wurde,* ausgeführt worden ist.

68. Dieser dreifache Nachweis ist der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der C-Zucker erzeugt worden ist, vor dem auf das Ende des Wirtschaftsjahres, in dem der C-Zucker erzeugt worden ist, folgenden 1. Januar zu erbringen (Artikel 2 Absatz 1 der streitigen Verordnung).

69. Somit ergibt sich aus der Prüfung des Artikels 1, daß die Kommission die durch Artikel 26 der Grundverordnung von 1981 verfolgten Ziele völlig richtig umgesetzt hat und daß der Erzeuger von C-Zucker, der lediglich den Nachweis der Ausfuhr einer bestimmten Menge C-Zucker aus der Gemeinschaft erbringen würde, die Voraussetzungen dieser Vorschrift nicht erfüllen würde.

70. Artikel 2 Absatz 2 der streitigen Verordnung in Verbindung mit den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 2630/81 und den Artikeln 22, 30 und 31 der Verordnung Nr. 3183/80 harmonisiert die Art und Weise der Vorlage des in Artikel 1 der streitigen Verordnung bezeichneten Nachweises.

71. Diese Vorschrift bestimmt nämlich:

„(2) Der [in Absatz 1 bezeichnete] Nachweis wird erbracht durch Vorlage:

a) *einer Ausfuhrlizenz, die* dem betreffenden Hersteller von der zuständigen Stelle des in Absatz 1 genannten Mitgliedstaats *gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2630/81 erteilt wurde;*

b) *der in Artikel 30 der Verordnung (EWG) Nr. 3183/80 genannten Unterlagen* zur Freistellung der Kaution;

c) einer Erklärung des Herstellers, mit der er bescheinigt, daß der C-Zucker ... von ihm hergestellt worden ist."

72. Die von der gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2630/81 zuständigen Behörde ausgestellte Ausfuhrlizenz besteht konkret in einem Formular, das zusammenhängend in dieser Reihenfolge das Exemplar Nummer 1, das Exemplar Nummer 2 und den Antrag auf Ausfuhr im Rahmen der Erzeugung außerhalb von Quoten sowie eventuelle zusätzliche Exemplare der Lizenz enthält, auf denen eine ganze Reihe von Angaben sowohl über den Inhaber der Lizenz als auch über die Ware, für die die Lizenz beantragt worden ist, vermerkt sind.

73. Dieses Formular wird sodann einer Behandlung unterzogen, die mit der in der Verordnung Nr. 3183/80 vorgesehenen identisch ist. Ich habe diese genau beschrieben.

74. Was die wichtigsten in dieser letztgenannten Verordnung festgelegten Regeln angeht, so erinnere ich daran, daß das Exemplar Nummer 1 der Ausfuhrlizenz den Abgangszollstellen übersandt wird. Das Exemplar Nummer 2 bleibt bei der für die Erteilung der Ausfuhrlizenzen zuständigen Behörde. Die Abgangszollstelle prüft die Übereinstimmung zwischen den Angaben auf dem Exemplar Nummer 1, das dem Inhaber ausgehändigt wurde, und der Ware. Die Bestätigungs- und Abschreibungsvermerke bestätigen diese Übereinstimmung. Nach dieser Feststellung wird das Kontrollexemplar T 5 von der zuständigen Zollstelle ausgestellt. Sobald die Ware an ihrem Bestimmungsort angekommen ist, werden alle diese Dokumente mit den erforderlichen Bestätigungsvermerken und Kontrollangaben (d. h. den „Abschreibungen") vom Erzeuger des C-Zuckers an die zuständige Behörde gesandt.

75. Aufgrund dieser Auskünfte prüft diese Behörde nach, ob die Voraussetzungen des Artikels 26 der Grundverordnung von 1981 erfüllt sind, und kann die erforderlichen Maßnahmen ergreifen [23].

76. Ich komme deshalb zu dem Ergebnis, daß die nach Artikel 2 der streitigen Verordnung erforderlichen Dokumente zur Erreichung des mit der Reform von 1981 verfolgten Zieles nicht nur notwendig, sondern auch voll und ganz geeignet sind.

77. Die Firma Südzucker macht geltend, die Zulassung anderer Beweismittel als derjenigen, die speziell in Artikel 2 vorgesehen sind, insbesondere der Beweismittel, die von den Behörden der Drittländer ausgestellt würden, wäre ebenso geeignet und weniger belastend.

78. Daran habe ich wirklich Zweifel, denn meines Erachtens stellt die zollamtliche Behandlung des Exemplars Nummer 1 und des Kontrollexemplars T 5 eine rationelle

23 — D. h. im Fall der Verletzung der vorgeschriebenen Regeln Sanktionen erlassen oder auch Krisensituationen auf dem Binnenmarkt zuvorkommen, indem sie den Erlaß neuer Maßnahmen (wie etwa Ausfuhrabschöpfungen im Fall eines Zuckermangels) vorschlägt.

und für die Gemeinschaft kostengünstigere Verwaltung der gemeinsamen Agrarpolitik im Zuckersektor dar. Außerdem bewirkt sie, daß die Erzeuger von C-Zucker die ihnen auferlegten Verpflichtungen gut verstehen können und daß sie gleichbehandelt werden.

79. So werden aufgrund einer Kontrolle der Ware vor Verlassen des Gemeinschaftsgebiets alle Angaben, die in ein und demselben Dokument enthalten sind, von der dafür zuständigen Stelle bestätigt, was die Gleichbehandlung der Erzeuger erleichtert. Die vereinheitlichte Präsentation des vorgelegten Nachweises ist somit zuverlässig, klar für den Verbraucher und für die Dienststellen der Kommission leicht zu handhaben. Ich möchte insoweit daran erinnern, daß gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [24] die von den Mitgliedstaaten für eine vom EAGFL finanzierte Maßnahme getätigten Ausgaben erst nach dem von der Kommission vorgenommenen Rechnungsabschluß im Gemeinschaftshaushalt verbucht werden.

80. Die von der Firma Südzucker vorgeschlagenen Nachweise haben diese Vorteile dagegen nicht. Sie bescheinigen nicht zwangsläufig dieselben Kontrollen, da die Zollbehörden der Drittländer, die sie ausgestellt haben, nicht unbedingt dasselbe Ziel im Auge haben wie die Reform von 1981. Deshalb kann man den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis einräumen, die Nachweise dafür, daß das System der Zuckerproduktion außerhalb von Quoten korrekt funktioniert hat, zu beurteilen, ohne diese Reform zu beeinträchtigen. Ihnen diese Befugnis einzuräumen, würde zu größeren Schwierigkeiten für die Dienststellen der Kommission bei der Prüfung der Akten führen, und langfristig bestünde nicht nur das Risiko einer Lähmung des Systems, sondern es würde wahrscheinlich die noch größere Gefahr auftreten, daß die Erzeuger je nach dem Land, in dem sie ansässig sind, unterschiedlich behandelt würden.

81. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß die Firma Südzucker im vorliegenden Fall keine der in der streitigen Verordnung vorgesehenen Verpflichtungen erfüllt hat, da weder die mit den erforderlichen Bestätigungs- und Abschreibungsvermerken versehene Ausfuhrlizenz noch das Kontrollexemplar T 5 vorgelegt worden sind; auch hat ihr Anwalt erklärt, es handele sich für die Firma nicht darum, das gesamte Recht der Ausfuhrlizenzen im Agrarsektor oder der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker in Frage zu stellen oder diese Lizenzen in Zukunft nicht mehr zu verwenden, sondern darum, es ihr dank eines auf dem Billigkeitsgrundsatz beruhenden und ganz außergewöhnlichen Urteils zu ermöglichen, in dem Rechtsstreit vor dem nationalen Gericht zu obsiegen [25].

82. Folglich stellt die von der Firma Südzukker vorgeschlagene Lösung nicht ein geeigneteres oder weniger belastendes Mittel dar als die zollamtliche Behandlung des Exemplars Nummer 1 der Ausfuhrlizenz.

24 — ABl. L 94, S. 13.

25 — In der öffentlichen Sitzung vom 25. September 1997.

Ergebnis

83. Aus den dargelegten Gründen schlage ich Ihnen vor, die vom Bundesfinanzhof vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Die Prüfung der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse hat, soweit sie den Erzeuger von Zukker außerhalb von Quoten verpflichtet, den Nachweis, daß der C-Zucker nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt wurde und daß er in Drittländer ausgeführt wurde, allein durch die Vorlage der in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2670/81 genannten Dokumente zu erbringen, nichts ergeben, was ihre Gültigkeit beeinträchtigen könnte.