Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

auf die ihm vom Tribunal administratif Paris mit Urteil vom 26. Januar 1982 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72 der Kommission vom 16. Juni 1972 sowie 18 Absatz 2 und 19 der Verordnung Nr. 232/75 der Kommission vom 30. Januar 1975 beeinträchtigen könnte.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Februar 1983

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Ersten Kammer

A. O'Keeffe

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 11. NOVEMBER 1982

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In Artikel 6 der Verordnung Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 13 ff.) ist vorgesehen, daß für Butter aus öffentlicher Lagerhaltung, die während eines Milchwirtschaftsjahres nicht zu normalen Bedingungen abgesetzt werden kann, besondere Maßnahmen ergriffen werden können. Diese sind gemäß Artikel 7 Buchstabe a) der Verordnung Nr. 985/68 (ABl. L 169 vom 18. 7. 1968, S. 1 ff.), der durch die Verordnung Nr. 750/69 (ABl. L 98 vom 25. 4. 1969, S. 2) eingefügt worden ist, im sogenannten Verwaltungsausschußverfahren des Artikels 30 der Verordnung Nr. 804/68 zu erlassen.

Aufgrund dieser Bestimmungen erging am 16. Juni 1972 die Verordnung Nr. 1259/72 über den Absatz von Butter zu herabgesetzten Preisen an bestimmte Verarbeitungsbetriebe in der Gemeinschaft (ABl. L 139 vom 17. 6. 1972, S. 18 ff.), die in der Folgezeit wiederholt geändert worden ist. Ihr Artikel 6 sah vor, daß Teilnehmer an einer Ausschreibung — auf diesem Wege wird die Butter aus Interventionsbeständen abgesetzt — sich schriftlich verpflichten, die zu erwerbende Butter zu Butterfett verarbeiten und bestimmte Stoffe beimischen zu lassen sowie diese Erzeugnisse zu bestimmten, genau aufgeführten Erzeugnissen verarbeiten zu lassen. Dabei galt für die Verarbeitung in der Gemeinschaft ursprünglich eine Frist von 120 Tagen (nach der Verordnung Nr. 2815/72 — ABl. L 297 vom 30. 12. 1972, S. 3 ff. —: vier Monate) von der Übernahme der Butter an; diese Frist wurde durch Verordnung Nr. 677/73 (ABl. L 65 vom 10. 3. 1973, S. 16 ff.) auf sechs Monate ausgedehnt. Artikel 18 der Verordnung Nr. 1259/72 bestimmte, daß die vom Erwerber zu stellende Kaution — sie entsprach dem Unterschiedsbetrag zwischen dem Marktpreis für Butter und dem von der Kommission unter Berücksichtigung der Preise konkurrierender Fette festgesetzten und zunächst allein zu entrichtenden Mindestpreis — außer im Fall höherer Gewalt nur für diejenigen Mengen freigegeben wurde, für die der Zuschlagsempfänger den Nachweis erbracht hatte, daß die in Artikel 6 genannten Voraussetzungen erfüllt waren.

Diese Regelung wurde mit Wirkung vom 1. Februar 1975 abgelöst durch die Verordnung Nr. 232/75 über den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen für die Herstellung von Backwaren und Speiseeis (ABl. L 24 vom 31. 1. 1975, S. 45 ff.). Ihr Artikel 6 entsprach — soweit es hier von Interesse ist — im großen ganzen dem Artikel 6 der Verordnung Nr. 1259/72. Dasselbe gilt für die Regelung der Freigabe der Kaution in Artikel 18 Absatz 2, der darüber hinaus die zu erbringenden Nachweise im einzelnen aufführte. Außerdem bestimmte Artikel 19 Absatz 2, auf den in Artikel 18 Absatz 2 Bezug genommen wird:

„In den anderen Fällen, die nicht als Fälle höherer Gewalt angesehen werden können und in denen

— die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d) genannten Verarbeitungsfristen oder die in Artikel 6 Absatz 2 Unterabsatz 1 genannte Verarbeitungsfrist insgesamt um nicht mehr als 30 Tage überschritten worden sind

und

— diese Fristüberschreitung nicht auf grobe Fahrlässigkeit des Interessenten zurückzuführen ist,

verfällt die Verarbeitungskaution auf begründeten Antrag des Interessenten nur bis zu einer Höhe von zwei Rechnungseinheiten pro Tonne und je Tag, um den die vorgeschriebenen Fristen überschritten worden sind.

Ein solcher Antrag ist nur zulässig, wenn er binnen 30 Tagen, gerechnet vom Tage des Ablaufs der betreffenden Frist, bei der betreffenden Interventionsstelle gestellt wird."

Der genannte Artikel 18 Absatz 2 wurde durch die Verordnung Nr. 1687/76 zur Festlegung der gemeinsamen Durchführungsbestimmungen für die Überwachung der Verwendung und/oder Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen der Interventionsstellen (ABl. L 190 vom 14. 7. 1976, S. 1 ff.) aufgehoben. Diese Verordnung sieht in Artikel 2 vor, daß die Erzeugnisse vom Zeitpunkt der Auslagerung aus dem Interventionslager bis zur Beendigung der Überwachung der ordnungsgemäßen Verwen-

dung und/oder Bestimmung einer Zollkontrolle oder einer entsprechenden Verwaltungskontrolle unterliegen. Ihr Artikel 3 schreibt vor, daß die Vorschriften hinsichtlich der Verwendung und/oder Bestimmung als erfüllt gelten, wenn die Erzeugnisse, die für die Verarbeitung oder Beimischung zu anderen Erzeugnissen bestimmt sind, verarbeitet und die vorgeschriebenen Fristen eingehalten worden sind. Nach Artikel 12 ist der Nachweis, daß die Kontrolle gemäß Artikel 2 stattgefunden habe, durch bestimmte Dokumente zu erbringen, und nach Artikel 13 Absatz 4 ist die vor der Auslagerung aus der Interventionsstelle zu stellende Kaution freizugeben, wenn die in Artikel 12 erwähnten Nachweise erbracht worden sind.

Weil nicht klar ist, auf welche Zeiträume es für das Ausgangsverfahren ankommt — einerseits ist die Rede von Ausschreibungen, die zwischen September 1973 und September 1977 stattgefunden haben, und andererseits von einem Verkauf der Butter durch die Klägerin des Ausgangsverfahrens an französische Abnehmer in der Zeit von März bis Juni 1980 —, sollte schließlich auch noch erwähnt werden, daß mit Wirkung vom 5. März 1979 die Verordnung Nr. 262/79 über den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen für die Herstellung von Backwaren, Speiseeis und anderen Lebensmitteln (ABl. L 41 vom 16. 2. 1979, S. 1 ff.) gilt. Sie sieht in Artikel 8 — je nach Verarbeitung — Verarbeitungsfristen von drei Monaten beziehungsweise acht Monaten vom Tag des für die einzureichenden Angebote geltenden Annahmeschlusses an vor. Nach Artikel 22 verfällt die Verarbeitungskaution, wenn die in der Verordnung Nr. 1687/76 vorgesehenen Nachweise in einer bestimmten Frist nicht erbracht werden und wenn nicht alle Bedingungen des Artikels 5, der die Verarbeitung im einzelnen regelt, eingehalten worden sind. Darüber hinaus heißt es in Artikel 23 Absatz 2:

„In den anderen Fällen, die nicht als Fälle höherer Gewalt angesehen werden können und in denen

— die in Artikel 8 genannten Verarbeitungsfristen oder die in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a) genannte Verarbeitungsfrist insgesamt um nicht mehr als 60 Tage überschritten worden sind

und

— diese Fristüberschreitung nicht auf grobe Fahrlässigkeit des Interessenten zurückzuführen ist,

verfällt die Verarbeitungskaution auf begründeten Antrag des Interessenten nur bis zu einer Höhe von drei Rechnungseinheiten pro Tonne und je Tag, um den die vorgeschriebenen Fristen überschritten worden sind.

Ein solcher Antrag ist nur zulässig, wenn er binnen sechzig Tagen gerechnet vom Tag des Ablaufs der betreffenden Frist bei der betreffenden Interventionsstelle gestellt wird."

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat in den Jahren 1973 bis 1980 nach Teilnahme an Ausschreibungsverfahren zur Verarbeitung bestimmte Butter aus französischen Interventionsbeständen zu herabgesetzten Preisen erworben und die dafür erforderlichen Kautionen gestellt. Ein Teil der erworbenen und offenbar von der Klägerin selbst denaturierten Butter wurde an italienische Abnehmer, ein Teil an französische Interessenten weiterverkauft. Zu einem Verfall der Kautionen kam es, soweit die Verarbeitung *nach Ablauf* der im Gemeinschaftsrecht dafür vorgesehenen Fristen erfolgte, soweit die Verarbeitung *zu einem unbestimmten Zeitpunkt* erfolgte und soweit die Verarbeitung unterblieb, weil die Butter nach Versendung durch die

Klägerin abhanden gekommen war. Dies wurde unter Ablehnung eines von der Klägerin gestellten Antrages auf Freigabe der Kautionen in einem Schreiben der französischen Interventionsstelle FORMA vom 21. Januar 1981 festgehalten.

Dagegen rief die Klägerin das Verwaltungsgericht Paris an. Sie machte zum einen geltend, in jedem Fall sei die Freigabe der Kautionen angebracht, soweit das Datum der Verarbeitung deswegen nicht habe bestimmt werden können, weil dies den italienischen Behörden nicht möglich gewesen sei, und soweit die erworbene Butter nach ihrer Versendung durch die Klägerin abhanden gekommen sei. In dieser Hinsicht müsse nämlich das Vorliegen höherer Gewalt angenommen werden. Zum anderen sei es im Hinblick auf den Zweck der Kautionsstellung — Sicherstellung der Verarbeitung —, und weil die Einhaltung der Verarbeitungs*frist* kein *entscheidendes* Element darstelle, als mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar anzusehen, daß im Fall der Fristüberschreitung die gleiche Sanktion zur Anwendung komme wie bei Nichtverarbeitung; die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften seien also, soweit sie einen Kautionsverfall auch bei Verarbeitung nach Ablauf der dafür geltenden Fristen vorsähen, als ungültig zu bezeichnen.

Zum ersten Punkt hat das Verwaltungsgericht nicht anerkannt, daß von höherer Gewalt zu sprechen sei, soweit unbestimmt sei, zu welchem Zeitpunkt die Verarbeitung erfolgt sei, und soweit die zu verarbeitende Butter abhanden gekommen sei. Was den vollständigen Kautionsverfall auch bei tatsächlicher, wenn auch verspäteter Verarbeitung der Butter anbelangt, sieht das Verwaltungsgericht unter dem Gesichtspunkt der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine berechtigte Frage nach der Gültigkeit der diesbezüglichen Gemeinschaftsvorschriften, die nach seiner Ansicht im Urteil der Rechtssachen 99 und 100/76 [1], auf das sich die beklagte französische Interventionsstelle berufen hat, noch nicht behandelt worden ist.

Es hat deshalb durch Urteil vom 26. Januar 1982 das Verfahren ausgesetzt und darum gebeten, im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die Gültigkeit des Artikels 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72, des Artikels 18 Absatz 2 und des Artikels 19 der Verordnung Nr. 232/75 und des Artikels 13 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1687/76 zu prüfen.

Zu diesem Ersuchen nehme ich wie folgt Stellung.

1. Soweit die vorgelegte Frage sich auf Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1687/76 bezieht, hat die Kommission die Ansicht geäußert, diese Vorschrift betreffe nicht direkt den Streitgegenstand — nämlich das Prinzip der Nichtfreigabe der Kaution bei Überschreitung der Verarbeitungsfrist —, was dahin verstanden werden könnte, daß die genannte Bestimmung zu Unrecht in die Gültigkeitsprüfung einbezogen worden sei.

Sollte dies tatsächlich gemeint sein, so könnte dem schwerlich gefolgt werden.

Wie schon ausgeführt, hat die Verordnung Nr. 1687/76 in Artikel 15 Nr. 17 unter anderem den Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75 aufgehoben. Nicht verändert wurde dagegen Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75, also die Vorschrift, nach der bei einer geringfügigen Überschreitung der Verarbeitungsfrist die Kaution nur zum Teil verfiel. Daraus muß geschlossen werden, daß es auch nach Erlaß der Verordnung

1 — Urteil vom 11. Mai 1977 in den verbundenen Rechtssachen 99 und 100/76 — NV Roomboterfabriek „De beste Boter" und Josef Hoche, Butterschmelzwerk gegen Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung —, Slg. 1977, S. 861.

Nr. 1687/76 beim Prinzip des Kautionsverfalls nach Überschreitung der Verarbeitungsfrist blieb. Deshalb muß weiterhin angenommen werden, daß dieses Prinzip in der Verordnung Nr. 1687/76 in anderen Bestimmungen zum Ausdruck kommt, und insofern kann tatsächlich nur an den im Vorabentscheidungsersuchen genannten Artikel 13 Absatz 4 gedacht werden, der in Verbindung mit den Artikeln 12 und 2 sowie dem eingangs ebenfalls angeführten Artikel 3 zu sehen ist.

Damit steht für mich fest, daß der Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1687/76 durchaus in die Gültigkeitsprüfung einzubeziehen ist.

2. Die Kommission meint ferner, das aufgeworfene Problem habe schon in den Rechtssachen 99 und 100/76 eine Lösung gefunden, so daß jetzt besondere Überlegungen dazu nicht mehr angestellt zu werden brauchten. Auch in den genannten Verfahren sei nämlich die Frage der Vereinbarkeit des Artikels 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72 mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu behandeln gewesen. Da unter den Bedingungen, auf die die erwähnte Vorschrift Bezug nimmt, auch die Verarbeitungsfrist genannt gewesen sei und da dem Sachverhalt der damaligen Verfahren entnommen werden könne, daß es zu einem Kautionsverfall wegen Überschreitung der Verarbeitungsfristen gekommen sei, lasse sich ohne weiteres annehmen, daß die seinerzeit gegebene bejahende Antwort auch auf den vorliegenden Fall passe.

Ich zögere indessen auch in diesem Punkt, der Ansicht der Kommission zu folgen.

Zwar ist richtig, daß die in dem genannten Verfahren erbetene Auslegung des Artikels 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72 auch die Einhaltung der Verarbeitungsfrist betraf und daß im Anschluß daran *allgemein* die Frage der Vereinbarkeit des Artikels 18 Absatz 2 mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufgeworfen worden ist. Den Erörterungen im Verfahren ist jedoch zu entnehmen, daß zu der speziellen Problematik, ob der Verfall der *ganzen* Kaution *bei Überschreitung der Verarbeitungsfrist* angemessen erscheint angesichts der Tatsache, daß die gleiche Rechtsfolge auch bei *völliger Unterlassung der Verarbeitung* eintritt, seinerzeit nichts ausgeführt wurde. Namentlich die Kläger der Ausgangsverfahren haben damals ihre Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur unter dem Gesichtspunkt vorgetragen, daß es zu einem Kautionsverfall auch komme, wenn die Verarbeitung einem Dritten übertragen werde, daß der Ersterwerber der Butter also für Handlungen Dritter einzustehen habe, obwohl es ihm praktisch nicht möglich sei, sich insofern vertraglich abzusichern. Demgemäß wurde auch im Urteil zu dieser Frage betont, es sei zu prüfen, „ob die Stellung einer Verarbeitungskaution, die auch dann verfällt, wenn die Nichterfüllung der dem Zuschlagsempfänger obliegenden Pflichten auf das Versäumnis eines späteren Käufers zurückgeht, die Grenzen dessen überschreitet, was angemessen und erforderlich ist, um den verfolgten Zweck zu erreichen" (Randnummer 11).

Dies berechtigt durchaus zu der Annahme, daß die besondere hier interessierende Problematik in dem erwähnten Gerichtsverfahren jedenfalls nicht im Brennpunkt der Untersuchung stand und daß es deshalb sehr wohl angebracht ist, jetzt dazu einige Überlegungen anzustellen.

3. Wenn man es mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und seiner Respektierung zu tun hat, ist — wie die

Klägerin mit Recht meint — zunächst das mit einer Regelung verfolgte Ziel zu ermitteln, um daran zu messen, ob die zur Sicherung eingesetzten Mittel übermäßig sind oder nicht.

Auch wenn in den Erwägungsgründen zu der Verordnung Nr. 1259/72 im Zusammenhang mit der Kautionsstellung nur von der Verarbeitung der Butter und nicht von der Verarbeitung in einer bestimmten Frist gesprochen wird, ist für mich ganz klar, daß es nicht nur um die Verfolgung des zuerst genannten Ziels, also die definitive Entlastung des Buttermarktes, geht, sondern daß auch — dies machen Gesamtsystem und Sinn und Zweck der Regelung deutlich — die Einhaltung der Verarbeitungsfrist ein ganz wesentliches Element darstellt.

Ich kann dazu auf das verweisen, was ich in den Schlußanträgen zu den Rechtssachen 99 und 100/76 ausgeführt habe und von dem ich auch im gegenwärtigen Verfahren nicht abgehen will. Die vorgesehenen Verarbeitungsfristen sollen danach in erster Linie dafür sorgen, daß nur solche Mengen erworben werden, die der Teilnehmer an der Ausschreibung auch tatsächlich verarbeiten oder verarbeiten lassen kann. So wird erreicht, daß möglichst viele Interessenten Zugang zu der Ware erhalten, daß also ein effektiver Wettbewerb besteht und daß es nicht im Hinblick auf zu erwartende Preissteigerungen auf dem Markt für konkurrierende Fette zur Anlage von spekulativen Vorräten durch einige finanzkräftige Interessenten kommt. Daneben ermöglichen die Verarbeitungsfristen Kontrollen in überschaubaren Zeiträumen und danach die genaue Steuerung solcher Aktionen sowie notwendige Korrekturen. Darüber hinaus mag eine gewisse Bedeutung auch der Überlegung zukommen, daß mit Hilfe der Fristen die administrative Belastung der mit den notwendigen Kontrollen betrauten nationalen Behörden sich in Grenzen halten läßt.

Man kann also davon ausgehen, daß bei der Festlegung der Verarbeitungsfristen eindeutig wesentliche marktordnungspolitische Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, insbesondere — und dies im Hinblick darauf, daß sich der Verkaufspreis am Marktpreis für Butter, der nach dem Umfang der Lagerbestände gewissen Schwankungen unterliegt, sowie am Preis der für die Verarbeiter in Betracht kommenden konkurrierenden Fette, der nach Maßgabe des Weltmarktes ebenfalls bestimmten Schwankungen unterliegt, orientiert — die Überlegung sicherzustellen, daß die Verarbeitung nicht zu anderen Bedingungen als denen erfolgt, nach denen sich die Preisbestimmung durch die Kommission gestaltet. Damit steht prinzipiell fest, daß zur Durchsetzung dieses Anliegens Sanktionen von einigem Gewicht vorgesehen werden konnten. Jedenfalls erscheint es nicht angebracht — eben weil auf die Einhaltung der Verarbeitungsfristen aus Gründen der Verwaltungsentlastung allenfalls in letzter Linie Wert gelegt wird —, auf die dafür vorgesehenen Sanktionen den im Urteil der Rechtssache 122/78 [1] ausgedrückten Gedanken anzuwenden, wonach die Einhaltung einer erklärtermaßen nur aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung festgelegten Frist, nämlich der Frist für die Erbringung des *Nachweises* einer erfolgten Einfuhr, nicht mit Hilfe gewichtiger Sanktionen angestrebt werden darf.

Indessen kann — darin stimme ich der Klägerin zu — auf das genannte Urteil jetzt sicherlich in anderer Hinsicht zurückgegriffen werden. Es macht nämlich klar, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht nur die Prüfung verlangt, ob in bezug auf ein verfolgtes Ziel die dafür eingesetzten Mittel angemessen

1 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 — SA Buitoni gegen Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles —, Slg. 1979, S. 677.

erscheinen, daß hier vielmehr auch die Frage Bedeutung erlangt, ob die im Interesse *eines* Zieles vorgesehenen Sanktionen angemessen sind im Vergleich zu Sanktionen, die für die Erreichung eines anderen wichtigeren Zieles sorgen sollen. In der seinerzeit streitigen Regelung ging es einmal um die Sicherung der Einfuhr während der Gültigkeitsdauer einer Lizenz und zum anderen um die Sicherung der Vorlage des *Nachweises,* der nur Informationsfunktion hat, in einer bestimmten Frist. Dazu wurde festgestellt, es sei mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar, wenn für Verstöße von erheblich unterschiedlichem Gewicht ein und dieselbe Sanktion vorgesehen werde. Für die Nichterbringung des Einfuhrnachweises in einer bestimmten Frist erscheine folglich nur eine Sanktion angemessen, die den praktischen Auswirkungen besser angepaßt sei und den Importeur spürbar weniger hart treffe als die für die Nichterfüllung der Hauptverpflichtung geltende.

Im vorliegenden Fall kann man wohl davon ausgehen, daß wesentliches Ziel der Regelung über den verbilligten Absatz von Interventionsbutter die *Verarbeitung dieses Erzeugnisses* ist, weil auf diese Weise der Buttermarkt entlastet wird. Die Einhaltung einer bestimmten Frist für die Verarbeitung dürfte dagegen für den verfolgten Zweck nicht von gleichem Gewicht sein. Insofern ist zwar nicht unbedingt von Bedeutung, daß die Verarbeitungsfristen zum Teil erheblich schwanken. Hierzu konnte die Kommission ausführen, dies erkläre sich daraus, daß zunächst Erfahrungen hätten gesammelt werden müssen und daß eine Ausdehnung wegen der Größe der Lagerbestände in dem Bestreben erfolgt sei, den Kaufanreiz zu vergrößern, wobei überdies nicht übersehen werden dürfe, daß die Regelung der Verordnung Nr. 262/79 eine *Zwischenfrist* für den ersten Verarbeitungsvorgang eingeführt habe. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang aber doch, daß in der Verordnung Nr. 232/75 für die Verarbeitung gleichsam eine zusätzliche Gnadenfrist eingeführt worden ist, während der es nur zu einem Kautionsverfall in wesentlich geringerem Umfang kommt, und daß diese in der Verordnung Nr. 262/79 wiederum verlängert worden ist. Demgegenüber ist unbestreitbar, daß sich die einheitliche Sanktion recht unterschiedlich auswirkt, je nachdem, welche Verpflichtung verletzt worden ist. Unterbleibt nämlich die Verarbeitung völlig, wird also die Butter auf den Markt gebracht, so ist im Prinzip in Form der Kaution nur die Differenz zum Marktpreis nachzuzahlen. Es fehlt also im Grunde an einem Nachteil, folgt man den Feststellungen im Urteil der Rechtssachen 99 und 100/76, wo davon gesprochen wird, der Kautionsverfall habe nicht die Bedeutung einer Sanktion, weil eigentlich nur der Marktpreis für Butter entrichtet werden müsse. Allenfalls kann, falls man davon ausgeht, Mindestpreis plus Kaution lägen *über* dem Niveau des Interventionspreises und damit über dem des Marktpreises, angenommen werden, daß es sich um einen verhältnismäßig geringfügigen Nachteil handelt.

Kommt es dagegen zur Verarbeitung *nach Ablauf* der dafür gesetzten Frist, so wirkt sich in diesem Fall der Verfall der *ganzen* Kaution zweifellos ungleich schwerer aus. Wie die Klägerin mit Recht betont hat, belastet die Zahlung des Marktpreises für Butter den Erwerber hier ganz beträchtlich, weil — nach erfolgter Denaturierung — der Wert der Ware erheblich geringer ist und weil auch davon ausgegangen werden muß, daß im Falle der Verwendung derartig denaturierter Butter in den in der Regelung vorgesehenen Erzeugnissen — Speiseeis und Backwaren — nicht ein derarti-

ger Kostenfaktor verkraftet werden kann, da solche Erzeugnisse im allgemeinen mit Hilfe anderer Fette hergestellt werden, für die ein geringerer Preis gilt, dem der Mindestverkaufspreis für Butter angepaßt wird.

Angesichts dieser Sachlage kann man tatsächlich nicht nur von einem kraß unangemessenen Verhältnis zwischen der Sanktion, die bei Nichtverarbeitung zur Anwendung kommt, und derjenigen sprechen, die bei tatsächlicher Verarbeitung, aber Nichtbeachtung der Verarbeitungsfrist, gilt. Einzuräumen ist auch, daß auf diese Weise dem Hauptanliegen der Regelung — Entlastung des Buttermarktes — in Wahrheit vielfach entgegengewirkt wird, muß doch die unausgewogene Bemessung der Sanktionen in Situationen, bei denen die Gefahr einer Fristüberschreitung besteht, dazu veranlassen, auf die Verarbeitung überhaupt zu verzichten und die Butter als solche wieder auf den Markt zu bringen.

Demgemäß besteht tatsächlich Anlaß, die in der vorgelegten Frage genannten Verordnungen insoweit als ungültig zu bezeichnen, als sie einen Verfall der vollen Verarbeitungskaution auch für den Fall der Verarbeitung unter Überschreitung der dafür festgelegten Fristen vorsehen.

4. Einige zusätzliche Worte sind danach noch notwendig in bezug auf den in der Frage des Verwaltungsgerichts von Paris auch genannten Artikel 19 der Verordnung Nr. 232/75, der die Sanktionsregelung in gewisser Weise abmilderte.

Da damit — wie die Kommission mit Recht bemerkte — dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in gewissem Umfang Rechnung getragen wurde und weil die hiernach geltenden Sanktionen, wie die Klägerin selbst einräumte, der zu ahnenden Verfehlung ungefähr angemessen sind, muß es eigentlich verwunderlich erscheinen, daß auch zu dieser Vorschrift und ihrer Gültigkeit Zweifel unter dem Gesichtspunkt der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geäußert wurden. Wenn dies gleichwohl geschehen ist, so kommen dafür nach dem Akteninhalt und dem Vorbringen der Klägerin, wenn ich recht sehe, nur zwei Überlegungen in Betracht: Sie findet es einmal schockierend, daß auch bei geringfügiger Überschreitung der in Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75 gesetzten zusätzlichen Frist gleich eine sehr viel höhere Sanktion zur Anwendung gelangt; außerdem scheint sie eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darin erblicken zu wollen, daß die Anwendung des Artikels 19 von der Stellung eines entsprechenden Antrags in einer Frist von dreißig Tagen abhängig gemacht wurde.

Lassen Sie mich gleich sagen, daß diese beiden Überlegungen keinen ausreichenden Anlaß geben, die Gültigkeit der genannten Regelung in Frage zu stellen.

Zum ersten Punkt ist zunächst zu sagen, daß er in Wahrheit allenfalls ein Argument zur Angemessenheit der *normalen* Sanktion im Falle nicht rechtzeitiger Verarbeitung der Butter enthält und somit nicht den eigentlichen Inhalt dieser Vorschrift betrifft. Soweit in diesem Zusammenhang aber auch gemeint sein sollte, die Frist des Artikels 19 Absatz 2 sei zu kurz oder es hätte auf eine Befristung überhaupt verzichtet werden müssen, wäre dazu anzumerken, daß, wenn für die Verarbeitung eine Befristung unerläßlich erscheint, schwerlich etwas gegen die Zulässigkeit der Festlegung einer zusätzlichen Frist eingewendet werden kann und daß ferner in bezug auf ihre Bemessung, für die natürlich ein Ermessensraum gilt, Kritik unter dem Gesichtspunkt der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht zu erkennen ist.

Zum zweiten Punkt ist ferner festzuhalten, daß an dem Erfordernis der Antragstellung in einer bestimmten Frist nichts auszusetzen ist, wenn man den Grundsatz des Artikels 19, für eine geringfügige Fristüberschreitung unter bestimmten Voraussetzungen nur abgeschwächte Sanktionen vorzusehen, als gerechtfertigt ansieht. Da es danach auch auf *subjektive* Momente ankommt — wogegen nichts einzuwenden ist —, müssen sie natürlich geltend gemacht werden, und es ist sicher auch berechtigt, dafür eine ungebührliche Verzögerung auszuschließen, also eine Frist vorzusehen.

Demnach sind in der Tat keine Gesichtspunkte erkennbar, die an der Rechtmäßigkeit des Artikels 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75 zweifeln lassen könnten.

5. Nach alledem schlage ich vor, auf die Anfrage des Verwaltungsgerichts Paris wie folgt zu antworten:

Die Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72, 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75 und 13 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1687/76 sind insoweit als ungültig anzusehen, als nach ihnen bei völliger Unterlassung der Verarbeitung der zu herabgesetzten Preisen erworbenen Butter und bei tatsächlicher Durchführung der Verarbeitung nach Ablauf der dafür gesetzten Fristen die gleiche Sanktion gilt.