SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 26. September 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Verordnung (EWG) Nr. 337/79 des Rates vom 5. Februar 1979 [1] hat zum Zwecke der Weinmarktstützung eine Beihilferegelung für die vorbeugende Destillation eingeführt, die es erlaubt, bestimmte Weinmengen dadurch vom Markt zu nehmen, daß die Brenner zum Kauf dieser Mengen zu einem für den Erzeuger hinreichend attraktiven Preis veranlaßt werden. Diese Beihilfe wird von der nationalen Interventionsstelle an den Brenner gezahlt, der sie an den Erzeuger weiterzahlt, sobald er den zu destillierenden Wein zu einem „Mindestpreis" kauft.

2. Im Weinwirtschaftsjahr 1983/84 konnten die Brenner vorbehaltlich der Stellung einer Kaution eine *Vorauszahlung* auf die Gemeinschaftsbeihilfe für die vorbeugende Destillation erhalten. Die allgemeine Regelung dieser Vorauszahlung ist in der Verordnung (EWG) Nr. 2179/83 des Rates vom 25. Juli 1983 [2] festgelegt, deren Artikel 9 bestimmt: „Der Brenner ... kann beantragen, daß ihm *ein Betrag, der der* niedrigsten nach Artikel 8 für die betreffende Destillation festgesetzten *Beihilfe entspricht*, im voraus gezahlt wird, sofern er auf den Namen der Interventionsstelle eine *Kaution in Höhe von 110 % des Beihilfebetrags* gestellt hat" [3]; die Kaution wird jedoch nur freigegeben, wenn innerhalb einer noch festzusetzenden Frist nachgewiesen ist, daß der gesamte Wein destilliert und der Ankaufspreis dem Erzeuger innerhalb der festgelegten Fristen gezahlt worden ist.

3. Die Voraussetzungen für die Freigabe der Kaution wurden in Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2373/83 der Kommission [4] näher geregelt, dessen Absatz 2 bestimmt:

„Zur Freigabe der in Absatz 1 genannten Kaution sind der Nachweis über die Destillation der gesamten Weinmenge und gegebenenfalls der Nachweis über die fristgerechte Zahlung des Ankaufspreises spätestens am 31. Oktober 1984 zu erbringen.

Werden die im ersten Unterabsatz genannten Nachweise nach dem im ersten Unterabsatz genannten Termin, aber vor dem 1. Februar 1985 erbracht, so beläuft sich der freizugebende Betrag jedoch auf 80 % der Kaution, während der Restbetrag verfällt.

Werden diese Nachweise nicht vor dem 1. Februar 1985 erbracht, so verfällt die gesamte Kaution."

4. Da zahlreiche Brennereien nicht in der Lage waren, die vorgesehenen Fristen einzuhalten, wurden die beiden letztgenannten Termine durch die Verordnung (EWG) Nr. 3501/83 der Kommission vom 12. Dezember 1983 [5] um zwei Monate, das heißt jeweils auf den 31. Dezember 1984 und den 1. April 1985, verschoben.

* Originalsprache: Französisch.

1 — Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 54, S. 1).

2 — Verordnung zur Aufstellung allgemeiner Regeln für die Destillation von Wein und Nebenerzeugnissen der Weinbereitung (ABl. L 212, S. 1).

3 — Hervorhebung von mir.

4 — Verordnung vom 22. August 1983 mit den Durchführungsbestimmungen für die Destillation gemäß Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 für das Weinwirtschaftsjahr 1983/84 (ABl. L 232, S. 5).

5 — Verordnung zur Änderung der vorgenannten Verordnung (EWG) Nr. 2373/83 (ABl. L 350, S. 5).

5. Im Wirtschaftsjahr 1984 kaufte die Firma Italtrade bedeutende Weinmengen und ließ sie destillieren. Bei ihrem Antrag auf Vorauszahlung auf die Gemeinschaftsbeihilfe stellte sie unter Einschaltung der Assicurazioni generali zugunsten der Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (nachstehend: AIMA), der italienischen Interventionsstelle, die erforderlichen Kautionen. Die Parteien des Ausgangsverfahrens bestreiten nicht, daß die Erzeuger bezahlt wurden und der Wein tatsächlich destilliert worden ist.

6. Für einen Teil der Verträge über ungefähr 28 000 hl Wein legte Italtrade der AIMA die Belege über die Zahlung des Preises an den Erzeuger mit zwei Tagen Verspätung am 2. April 1985 vor. Aufgrund dieser Verspätung behielt die AIMA nach Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2373/83 die gesamten den betreffenden Verträgen entsprechenden Kautionen ein.

7. Im Rahmen des von Italtrade eingeleiteten Verfahrens zur Rückzahlung dieser Kautionen[6] möchte das Tribunale civile Rom von Ihnen im wesentlichen wissen, ob der vollständige Verfall der Kaution den Verlust des Rechts, eine Beihilfe zu beantragen (erste Frage), zur Folge hat und ob die in Artikel 8 der Verordnung Nr. 2373/83 angeordnete Sanktion mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang steht (zweite und dritte Frage).

8. Prüfen wir vorab das Vorbringen von Italtrade, wonach die Kommission mangels ausdrücklicher Ermächtigung durch den Rat nicht berechtigt war, für die verspätete Vorlage der Nachweise eine Sanktion, die den Verlust der Gemeinschaftsbeihilfe zur Folge hat, anzuordnen.

9. Aus Artikel 11 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 67 Absatz 3 der Verordnung Nr. 337/79 folgt, daß der Rat die Kommission ermächtigt hat, nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses für Wein die Durchführungsvorschriften für die vorbeugende Destillation zu erlassen.

10. Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2179/83 des Rates bestimmt: „Die Maßnahmen, die bei unterlassener Zahlung des Mindestankaufspreises oder bei *fehlendem Nachweis* über dessen Zahlung zu treffen sind, werden im Rahmen der Durchführungsvorschriften festgelegt."[7]

11. Speziell zu den Vorauszahlungen sieht Artikel 9 Absatz 2 derselben Verordnung vor, daß die vom Brenner gestellte Kaution nur freigegeben wird, wenn er innerhalb einer noch festzusetzenden Frist den Nachweis über die Zahlung des Preises an den Erzeuger und über die vollständige Durchführung der Destillationsmaßnahmen erbracht hat.

12. Aufgrund der ausdrücklichen Ermächtigung, bei fehlendem Nachweis Sanktionen anzuordnen, war die Kommission zwangsläufig befugt, auch bei verspäteter Vorlage der Nachweise Sanktionen vorzusehen, wobei diese Verspätung nichts anderes ist als der fehlende Nachweis bei Ablauf der für ihre Vorlage zwingend vorgesehenen Frist.

13. Die zwanzigste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2179/83 verlangte im übrigen, die Verhältnismäßigkeit der Maß-

6 — Und anderer einbehaltener Leistungen, mit denen die Vorabentscheidungsfragen nichts zu tun haben.

7 — Hervorhebung von mir.

nahmen für den Fall zu sichern, daß der Brenner seine Hauptverpflichtungen zwar eingehalten, *den Nachweis jedoch zu spät erbracht hat.*

14. Die genannten Verordnungen des Rates erlaubten somit der Kommission, für den Fall der Nichteinhaltung der Fristen für die Vorlage der Nachweise eine Sanktion festzulegen.

15. Ist die in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 angeordnete Maßnahme eine einfache Strafmaßnahme, die bis zum vollständigen Verfall der Kaution führen kann, oder hat sie überdies den Verlust des Anspruchs auf die Beihilfe zur Folge? So lautet im wesentlichen die erste Frage des vorlegenden Gerichts.

16. Zunächst muß unterschieden werden. Einerseits bestimmen die Verordnungen Nrn. 2179/83 und 2373/83 die Bedingungen für den Erhalt der Beihilfe: Der Brenner hat den Nachweis über die Destillationsmaßnahmen zu erbringen, und die Beihilfe wird innerhalb von drei Monaten nach Vorlage dieses Nachweises gezahlt [8]. Der *Nachweis* über die Zahlung des Preises an den Erzeuger muß binnen vier Monaten nach Vorlage des Nachweises über die Destillationsmaßnahmen erfolgen. Andernfalls verfällt die Kaution je nach Dauer der Verspätung bei der Vorlage der Nachweise teilweise oder vollständig [9]. Dies könnte man als die *Beihilferegelung* bezeichnen. Andererseits kann der Brenner eine Vorauszahlung, die der niedrigsten Beihilfe entspricht, erhalten, wobei die einzige Bedingung für deren Erhalt die Stellung einer Kaution ist [10]. Sowohl der Nachweis über die Destillationsmaßnahmen als auch der Nachweis über die Zahlung des Preises an den Erzeuger sind bis zum 31. Dezember 1984 zu erbringen. Die Vorlage der Nachweise nach diesem Zeitpunkt wird je nach Dauer der Verspätung mit dem teilweisen oder vollständigen Verlust der Beihilfe geahndet [11]. Dies könnte man als die *Vorauszahlungsregelung* bezeichnen. Der maßgebliche Unterschied zwischen diesen beiden Regelungen liegt beim *Nachweis über die Destillation.* Dieser Nachweis muß erst nach der Vorauszahlung erbracht werden. Er ist dagegen Voraussetzung für die Zahlung der Beihilfe.

17. Es ist ganz natürlich, daß die Vorauszahlungsregelung die Stellung einer Kaution vorsieht, damit „die Interventionsstelle nicht ungerechtfertigten Risiken ausgesetzt wird" [12].

18. Die Kaution liegt also *in der Natur der Vorauszahlung* und stellt lediglich eine Art der Vorfinanzierung dar. So weist die neunte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2373/83 darauf hin, daß „vorgesehen werden [sollte], daß der den Erzeugern garantierte Mindestpreis diesen in der Regel innerhalb von Fristen gezahlt wird, die ihnen einen Gewinn ermöglichen, der mit dem Gewinn bei einem Handelsverkauf vergleichbar ist. Es ist deshalb unerläßlich, die Auszahlung der den Erzeugern für die betreffende Destillation zustehenden Beihilfen so weit wie möglich vorzuverlegen, dabei jedoch gleichzeitig durch eine Kautionsregelung *die ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen* zu gewährleisten." [13]

19. Hieraus ergibt sich, daß die Kaution lediglich dazu dient, die Rückzahlung der Vorauszahlung auf die Beihilfe für den Fall zu gewährleisten, daß sich nachträglich herausstellt, daß kein Anspruch auf diese Beihilfe bestand.

8 — Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2179/83.

9 — Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2373/83.

10 — Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2179/83.

11 — Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 in der geänderten Fassung.

12 — Achte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2179/83.

13 — Hervorhebung von mir.

20. Die Vorauszahlung und die Beihilfe unterliegen somit unterschiedlichen Nachweisregelungen. Keine Vorschrift schließt indessen ausdrücklich den Empfänger der Vorauszahlung, gegen den die Sanktion des vollständigen Verfalls der Kaution verhängt wird, von der Inanspruchnahme der Beihilfe aus. Bloße auf Fristen bezügliche Erwägungen können ihm jedoch den Zugang zur Beihilfe verwehren.

21. Die Destillationsmaßnahmen durften nämlich nicht nach dem 31. August 1984 stattfinden [14], und der Erzeuger mußte binnen drei Monaten nach dem Eingang in der Brennerei, das heißt spätestens am 30. November 1984, bezahlt werden. Der Nachweis über diese Zahlung des Preises an den Erzeuger war binnen vier Monaten nach Vorlage des Destillationsnachweises und spätestens am 28. Februar 1985 [15] zu erbringen. *Von diesem Datum an wurde die Beihilfe von der Interventionsstelle wieder vollständig eingezogen* [16]. Artikel 7 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 in der Fassung der Verordnung Nr. 3501/83 ist in dieser Hinsicht eindeutig.

22. Der Empfänger der Vorauszahlung, der die erforderlichen Nachweise nach dem 28. Februar 1985 erbrachte, verlor somit die Kaution (zumindest teilweise) und war von der Beantragung der Beihilfe ausgeschlossen. Ich möchte daran erinnern, daß Italtrade den Nachweis für die Zahlung an den Erzeuger erst am 2. April 1985 erbracht hat.

23. Demnach schlage ich Ihnen vor, die erste Frage dahin gehend zu beantworten, daß der Verfall der Kaution nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 in der geänderten Fassung nicht von selbst zum Verlust des Rechts, die Beihilfe zu beantragen, führt, sondern daß die Beihilfe nicht mehr nach Ablauf der in Artikel 7 Unterabsatz 2 dieser Verordnung in der geänderten Fassung vorgesehenen Fristen beantragt werden kann.

24. Die zweite und die dritte Frage geben Ihnen beide gleichermaßen dazu Anlaß, die Vereinbarkeit von Artikel 8 Absatz 2 mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Ich schlage Ihnen vor, sie gemeinsam zu prüfen und zu beantworten.

25. Hinweisen möchte ich darauf, daß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 der Kommission in Übereinstimmung mit der Verordnung Nr. 2179/83 des Rates, in deren zwanzigster Begründungserwägung es heißt, daß „... die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen für den Fall zu sichern [ist], daß der Brenner seine Hauptverpflichtungen zwar eingehalten, den Nachweis jedoch zu spät erbracht hat", vorsieht, daß im Falle der Verspätung von bis zu drei Monaten bei Vorlage der Nachweise über die Zahlung an die Erzeuger die Kaution in Höhe von 20 %, bei weiterer Verspätung in vollem Umfang verfällt.

26. Analog dazu verliert der Brenner, der, ohne die Vorauszahlungs- und Kautionsregelung in Anspruch zu nehmen, die Beihilfe erhalten hat, je nach Dauer der Verspätung bei Vorlage des Nachweises über die Zahlung an den Erzeuger entweder 20 % oder den gesamten Betrag der Beihilfe [17].

27. Sie sind der Auffassung, daß bei einer Sanktion wie der Nichtfreigabe einer Kaution im Fall der Nichteinhaltung einer Frist für die Vorlage von Nachweisen zu prüfen ist, ob die Sanktion

14 — Artikel 3 in der Fassung der Verordnung Nr. 2373/83.

15 — Artikel 7 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 in der Fassung des Artikels 1 Nr. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3501/83.

16 — Ebenda.

17 — Artikel 7 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83.

„die Grenzen dessen überschreitet, was für die Erreichung des verfolgten Ziels angemessen und erforderlich ist“ [18].

28. Diese Prüfung haben Sie in der Rechtssache Fromançais SA/FORMA (Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles) [19] vorgenommen. Um den Absatz von Butterüberschüssen zu fördern, gestattete die Verordnung (EWG) Nr. 1259/72 bestimmten Verarbeitungsbetrieben in der Gemeinschaft, im Wege der Ausschreibung Butter zu herabgesetztem Preis zu kaufen. Im Gegenzug zur Herabsetzung des Preises verpflichtete sich der Zuschlagsempfänger, die Butter in bestimmte Erzeugnisse zu verarbeiten. Er mußte den herabgesetzten Preis entrichten und eine Verarbeitungskaution stellen, die den Unterschied zwischen dem Marktpreis der Butter und dem Mindestverkaufspreis ausgleichen sollte. Da ein Teil der Butter, die die Firma Fromançais gekauft hatte, nicht fristgerecht verarbeitet worden war, lehnte der FORMA die Freigabe eines Teils der von der Firma gestellten Kautionen ab. Sie haben wie folgt entschieden:

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

Die Bestimmungen, die den Verlust der ganzen Kaution bei Überschreitung der Verarbeitungsfrist vorsehen, sollen verhindern, daß die Zuschlagsempfänger beim Verkauf von Butter zu herabgesetztem Preis Vorräte zu Spekulationszwecken anlegen können.“ [20]

Hieraus haben Sie abgeleitet, daß die Nichtfreigabe der ganzen Kaution wegen Überschreitung der Frist im Verhältnis zum Zweck stehe.

29. Den gleichen Lösungsansatz verfolgen Sie im Bereich der Ausfuhrerstattungen. So hatte in der Rechtssache Man Sugar [21] der Ausführer, Zuschlagsempfänger für die Ausfuhr von Zucker in Drittländer, eine Kaution gestellt, um in den Genuß der Ausfuhrerstattungen zu kommen. Die verspätete Einreichung der Anträge auf Erteilung einer Ausfuhrlizenz wurde mit dem gesamten Verfall der Kaution geahndet. Nachdem der Gerichtshof festgestellt hatte, daß diese Lizenzen nur dazu dienten, die Ausfuhrbewegungen zu verfolgen, und keine wesentlichen neuen Informationen lieferten, hat er daraus gefolgert:

„Zwar war die Kommission berechtigt, im Bemühen um eine ordnungsgemäße Verwaltung eine Frist für die Einreichung der Anträge auf Erteilung von Ausfuhrlizenzen einzuführen; sie hätte aber die Nichteinhaltung dieser Frist mit einer Sanktion belegen müssen, die erheblich weniger schwerwiegend für die Wirtschaftsteilnehmer ist als die, bei der die gesamte Kaution verfällt, und die den *praktischen Auswirkungen* eines derartigen Versäumnisses besser angepaßt ist.“ [22]

30. In unserer Rechtssache wird der Zweck der Festsetzung einer zwingenden Frist für die Einreichung des Destillationsnachweises und des Nachweises über die Zahlung des Preises an die Erzeuger in der zwanzigsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2179/83 genannt, in der es heißt: „Um in den Genuß der Beihilfe zu kommen, müssen die Betreffenden einen Antrag einreichen und gleichzeitig bestimmte Nachweise vor-

18 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 (Buitoni, Slg. 1979, 677, Randnr. 16); vgl. auch Urteil vom 17. Mai 1984 in der Rechtssache 15/83 (Denkavit, Slg. 1984, 2171, Randnr. 25).

19 — Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82 (Slg. 1983, 395).

20 — Randnrn. 8 und 9.

21 — Urteil vom 24. September 1985 in der Rechtssache 181/84 (Slg. 1985, 2889).

22 — Randnr. 30, Hervorhebung von mir.

legen. Um ein *einheitliches Funktionieren der Regelung* in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, ist vorzusehen, daß die Einreichung des Antrags sowie die Zahlung der den Brennern geschuldeten Beihilfe innerhalb von noch festzusetzenden Fristen geschehen."[23] Die Festsetzung von zwingenden Fristen, innerhalb deren der Interventionsstelle der Nachweis über die ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen vorzulegen ist, wird somit ausdrücklich mit der ordnungsgemäßen Verwaltung des Vorauszahlungssystems und dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer gerechtfertigt. Diese Fristen haben eine weitere Berechtigung. Während ihrer Laufzeit ist die Kaution beim Bürgen festgelegt, und die Interventionsstelle hat eine Vorauszahlung geleistet, deren Begründetheit sie noch nicht prüfen und die sie nicht wieder einziehen kann. Erweist sich die Vorauszahlung als ungerechtfertigt, kann die Interventionsstelle die Kaution erst mit Ablauf der Frist für die Vorlage der Nachweise erhalten. Um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu wahren, war somit eine angemessene Frist für die Vorlage der Nachweise vorzusehen und die Verspätung mit einer hinreichend abschreckenden Sanktion zu belegen, damit kein Brenner versucht, eine Vorauszahlung zu erlangen, die er nicht rechtfertigen kann oder innerhalb übermäßig langer Fristen rechtfertigt, ohne daß die Kaution die Vorauszahlung und die von der Gemeinschaft übernommenen Kosten deckt.

31. Entspricht der Verfall der Kaution diesen Zwecken, wenn man die Rechtsnatur der verletzten Verpflichtung (Nichteinhaltung der Fristen für die Vorlage des Nachweises) berücksichtigt?

32. Im Urteil Buitoni[24] haben Sie eine wichtige Unterscheidung hinsichtlich der Rechtsnatur der betreffenden Verpflichtungen getroffen. Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 499/76 der Kommission[25] ahndete die Nichteinhaltung der für die Vorlage von Einfuhrlizenzen gesetzten Frist mit dem vollständigen Verfall der Kaution, die zum Zweck einer Verwaltungsvereinfachung die Erfüllung der Verpflichtung zur Ausfuhr sichern sollte, während die Nichterfüllung der Hauptpflicht zur Ausfuhr nur im Verhältnis zu dieser Nichterfüllung geahndet wurde. Der Empfänger der Einfuhrlizenzen, die Firma Buitoni, hatte die Einfuhren fristgerecht durchgeführt. Allerdings waren die Nachweise darüber zu spät erbracht worden. Der FORMA hatte die Freigabe der Kaution abgelehnt. Sie haben wie folgt entschieden:

„Diese *pauschale* Sanktion, die für einen erheblich geringeren Verstoß verhängt ist als für den — durch eine im wesentlichen verhältnismäßige Sanktion geahndeten — der Nichterfüllung der Verpflichtung, die zu sichern die Kaution selbst bestimmt ist, ist im Rahmen der Regelung der Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen als *im Verhältnis zum Ziele* einer ‚Verwaltungsvereinfachung' *übermäßig streng* zu erachten."[26]

Sie haben im vorgenannten Urteil Man Sugar besonders deutlich auf die sich aus dieser Unterscheidung zwischen Hauptpflichten und Nebenpflichten ergebenden Folgen hingewiesen:

„Unterscheidet eine gemeinschaftsrechtliche Regelung zwischen einer Hauptpflicht, deren Erfüllung erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen, und einer Nebenpflicht, die im wesentlichen administrativer Natur ist, so kann sie nicht, ohne gegen den

23 — Hervorhebung von mir.

24 — Urteil 122/78, a. a. O.

25 — Verordnung vom 5. März 1976 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 193/75 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 59, S. 18).

26 — Randnr. 20, Hervorhebung von mir.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verstoßen, die Nichtbeachtung der Nebenpflicht mit einer ebenso strengen Sanktion belegen wie die der Hauptpflicht." [27]

33. In diesem Zusammenhang werden Sie bemerken, daß die Verordnung Nr. 2373/83, deren Gültigkeit hinsichtlich gewisser Bestimmungen Italtrade in Zweifel zieht, abgestufte Sanktionen nur bei Nichterfüllung der von Ihnen als Nebenpflichten erachteten Nachweispflichten vorsieht.

34. Sie haben indessen die ursprünglich aus der Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenpflichten abgeleitete Bedeutung eingeschränkt. Sie haben sich insbesondere gegen jeden Automatismus ausgesprochen, indem Sie darauf hinwiesen, daß es keine prinzipielle Verhältnismäßigkeit des vollständigen Verlustes — von Beihilfe oder Kaution — als Sanktion für die Nichterfüllung von Hauptpflichten geben könne. So haben Sie im Urteil Lingenfelser [28], das die Verordnung der Kommission über die vorbeugende Destillation von Wein für das Wirtschaftsjahr 1982/83 betraf, entschieden, daß der gesamte Verlust der dem Brenner gewährten Beihilfe als Sanktion für eine geringfügige Überschreitung einer zur Zahlung des Preises an den Erzeuger vorgesehenen Dreimonatsfrist außer Verhältnis *zum festgesetzten Zweck* stehe, wobei es sich sogar um die Nichterfüllung der Hauptpflicht durch den Brenner handelte:

„Die Festsetzung einer Frist für die Zahlung des Ankaufspreises durch den Destillateur an den Erzeuger dient ... dem Zweck, daß der dem Erzeuger garantierte Mindestpreis diesem in der Regel innerhalb der Fristen gezahlt wird, die es ihm ermöglichen, einen Gewinn zu erzielen, der mit dem Gewinn bei einem Handelsverkauf vergleichbar ist. Die Festsetzung einer Frist für die Zahlung des Ankaufspreises durch den Destillateur an den Erzeuger soll für letzteren demnach ein Anreiz sein, Weine zur Destillation anzubieten, die das hohe Qualitätsniveau der auf den Markt gebrachten Weine zu beeinträchtigen drohen.

Unter diesen Umständen kann eine Überschreitung der Zahlungsfrist, die nicht zur Folge hat, daß der Vorgang zu Bedingungen abläuft, die so stark von denen gewöhnlicher Handelsgeschäfte abweichen, daß der Erzeuger davon abgeschreckt wird, seinen Wein zur Destillation anzubieten, nicht als eine Gefährdung des eigentlichen Zwecks der Destillationsregelung angesehen werden." [29]

Es fällt auf, daß in dieser Rechtssache die Überschreitung der festgesetzten Frist unmittelbar mit dem *vollständigen* Verlust der Beihilfe geahndet wurde, ohne eine Zwischenfrist, die einen nur teilweisen Verlust der Beihilfe ermöglicht hätte, und somit ohne jede Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit.

35. Analog hierzu haben Sie in Ihrem Urteil Philipp Brothers [30] entschieden, daß der Verstoß gegen eine Nebenpflicht zulässigerweise mit dem vollständigen Verlust der als Vorauszahlung erhaltenen Ausfuhrerstattung geahndet werden könne. Die Verordnung (EWG) Nr. 2730/79 der Kommission vom 21. November 1979 ermöglichte es den Mitgliedstaaten, dem Ausführer nach Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten den Erstattungsbetrag ganz oder teilweise unter der Bedingung im voraus zu zahlen, daß der Betrag dieser Vorauszahlung zuzüglich 15 % mit einer Kaution gesichert wurde. Philipp Brothers hatte Ausfuhrlizenzen für

27 — Randnr. 20.

28 — Urteil vom 27. Juni 1990 in der Rechtssache C-118/89 (Slg. 1990, I-2637).

29 — Randnrn. 13 und 14.

30 — Urteil vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-155/89 (Slg. 1990, I-3265).

Weizen erhalten, den Weizen ausgeführt und Vorauszahlungen auf die Erstattung nach Stellung einer Kaution in Anspruch genommen. Nachdem dieser Ausführer die erforderlichen Nachweise (insbesondere über die Ausfuhrzollförmlichkeiten) nicht fristgerecht vorgelegt hatte, wurde er auf Zahlung einer Summe in Höhe der zu Unrecht freigegebenen Kaution verklagt. Sie haben entschieden, daß

„... die Einführung einer zwingenden Frist für die Vorlage der zum Nachweis der Ausfuhr erforderlichen Dokumente eine notwendige Maßnahme ist, um zu verhindern, daß der Ausführer einen ungerechtfertigten Vorteil erhält" [31];

„... wenn die in der Verordnung vorgesehenen Dokumente nicht innerhalb von sechs Monaten vorgelegt werden, [ist] die Sanktion, die im Verlust der Sicherheit oder, wenn die Sicherheit freigegeben wurde, in der Zahlung eines entsprechenden Betrags besteht, im Hinblick auf die Zwecke der betreffenden Regelung und die Erfordernisse der Verwaltung der Vorgänge über die vorfinanzierten Erstattungen nicht unverhältnismäßig ..." [32].

Sie haben in diesem Fall somit akzeptiert, daß der Ausführer für die Nichteinhaltung der Fristen für die Vorlage der Nachweise die Erstattung zuzüglich 15 % zurückzahlen, also einen Verlust erleiden muß.

36. Dieses letzte Urteil weist bestimmte Gemeinsamkeiten mit unserer Rechtssache auf. In beiden Fällen handelt es sich um eine Regelung für die Vorauszahlung auf eine Gemeinschaftsbeihilfe, wobei der Brenner oder der Ausführer nicht der alleinige Endempfänger ist. Die dem Brenner gezahlte Vorauszahlung ermöglicht es ihm nämlich, Wein zu einem *für den Erzeuger* hinreichend attraktiven Preis zu kaufen. Ebenso erlaubt die Erstattung dem Ausführer von Weizen, den Unterschied zwischen den Gemeinschaftspreisen und den — niedrigeren — Weltmarktpreisen auszugleichen und den Verkaufspreis auf das Niveau der konkurrierenden Drittländer herabzusetzen, was mittelbar den Erzeuger in der Gemeinschaft begünstigt.

37. Die von Philipp Brothers gezahlte Kaution entsprach der erhaltenen Vorauszahlung zuzüglich 15 %. Die von Italtrade gezahlte Kaution entsprach 110 % des Beihilfebetrags, wobei darauf hinzuweisen ist, daß die Vorauszahlung immer dem niedrigsten Beihilfebetrag entspricht. In beiden Fällen hängt bei Nichtvorlage der Nachweise die Sanktion in Form des Kautionsverfalls somit unmittelbar vom erhaltenen Vorauszahlungsbetrag ab.

38. Die Philipp Brothers SA konnte Fristverlängerungen über sechs Monate hinaus erhalten, um die Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten nachzuweisen, indem sie bewies, daß sie alles in ihrer Macht Stehende für die Beschaffung der Unterlagen innerhalb der vorgeschriebenen Fristen unternommen hatte [33].

39. Die in der Verordnung Nr. 2373/83 genannten Brenner haben nicht wirklich eine Fristverlängerung erhalten. Wenn nämlich die Verordnung Nr. 3501/83 der Kommission die ursprünglich festgesetzten Fristen für die Vorlage der Nachweise verlängert hat, hat sie gleichermaßen den Endtermin für die Destillation aufgeschoben: Somit wurden alle Maßnahmen um zwei Monate aufgeschoben.

31 — Randnr. 38.

32 — Randnr. 40.

33 — Artikel 31 der Verordnung (EWG) Nr. 2730/79.

40. Wie allen betroffenen Brennern wurde Italtrade dagegen automatisch eine Frist von acht Monaten für die Vorlage der Nachweise gewährt, ohne irgendwelche Schritte unternehmen zu müssen. Die Verordnung Nr. 2373/83 legt also eine für den Wirtschaftsteilnehmer günstigere Regelung fest als diejenige, der Philipp Brothers unterworfen war, die nur den sorgfältigen Wirtschaftsteilnehmer, der Fristverlängerungen beantragte, begünstigte.

41. In der Rechtssache Philipp Brothers entsprachen die Verbindung zwischen dem Kautions- und dem Beihilfebetrag und die Abmilderung der strengen Fristen durch die Möglichkeit von Fristverlängerungen in einem Maße der Verhältnismäßigkeit, die Sie die vorgesehene Sanktion als gültig ansehen ließ.

42. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 führt Ihnen eine andere Art von Sanktion und eine andere Form der Verhältnismäßigkeit vor. Die Sanktion hängt nicht mehr allein vom Betrag der Vorauszahlung ab, sie steht auch im Verhältnis zur Verspätung, wobei die Überschreitung einer ersten Frist mit dem teilweisen Verfall der Kaution, die Überschreitung einer zweiten Frist mit dem vollständigen Verfall der Kaution geahndet wird. Eine geringfügige Fristüberschreitung — insbesondere die, die mit bloßer Fahrlässigkeit erklärt werden kann — ist also Gegenstand einer geringfügigen Sanktion. Wir haben es nicht mehr mit einer *pauschalen* Sanktion zu tun, die Sie im Urteil Buitoni[34] beanstandet haben.

43. Die Sanktion des vollständigen Verfalls der Kaution scheint mir das Gegenstück zu den besonders langen Fristen zu sein, die dem Brenner für die Vorlage der Nachweise eingeräumt werden. Bis zum 31. Dezember 1984 setzte sich der Brenner keiner Sanktion aus. Bis zum 1. April 1985 bestand die Sanktion nur in einem teilweisen Verfall. Erst vom letzten Datum an war die Kaution vollständig verfallen.

44. Der Brenner hatte nur einfache urkundliche Nachweise zu erbringen — vor allem hatte er keine Zolldokumente vorzulegen —, und die Verordnung Nr. 2179/83 berücksichtigte den Fall höherer Gewalt[35].

45. Schließlich zielt die Systematik der streitigen Verordnung darauf ab, die Vergabebestimmungen für die Gemeinschaftsbeihilfen (und insbesondere die Fristen) den normalen Handelspraktiken anzunähern[36]. Insofern scheint eine achtmonatige Frist für den Nachweis der Destillationsmaßnahmen und die Zahlung an die Erzeuger nicht kürzer zu sein als die allgemein üblichen Fristen für derartige Maßnahmen.

46. Ich möchte noch an einen wichtigen Punkt erinnern: Mit Erhalt einer Vorauszahlung auf die Destillationsbeihilfe kam der Brenner in den Genuß eines zusätzlichen *finanziellen Vorteils*, da er durch die bloße Stellung einer Kaution über Summen verfügen konnte, die einer noch nicht fälligen Beihilfe entsprachen. Er konnte somit die Erzeuger bezahlen, ohne Gelder vorlegen zu müssen. Darüber hinaus war die

34 — Urteil 122/78, a. a. O.

35 — Artikel 23.

36 — Siehe die neunte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2373/83.

Vorauszahlungsregelung eine *freiwillige* Regelung, deren Voraussetzungen, Vorteile und Zwänge der Brenner kannte und die er ohne weiteres akzeptierte.

47. Ich bin deshalb der Auffassung, daß die in Artikel 8 Absatz 2 vorgesehene Sanktion, selbst wenn sie den vollständigen Verfall der Kaution bedeuten kann, nicht unverhältnismäßig im Hinblick auf den verfolgten Hauptzweck ist, der darin besteht, unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichheit zwischen den Wirtschaftsteilnehmern und der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ein zufriedenstellendes Funktionieren der sehr spezifischen Vorauszahlungsregelung zu gewährleisten.

48. Ich schlage daher vor, daß Sie für Recht erkennen:

1) Der Verfall der Kaution nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2373/83 der Kommission vom 22. August 1983 in der Fassung des Artikels 1 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3501/83 der Kommission vom 12. Dezember 1983 führt nicht von selbst zum Verlust des Rechts, die Beihilfe zu beantragen; die Beihilfe kann aber nicht mehr nach Ablauf der Fristen nach Artikel 7 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2373/83 in der Fassung des Artikels 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3501/83 beantragt werden.

2) Die Prüfung der zweiten und der dritten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 8 der Verordnung Nr. 2373/83 der Kommission vom 22. August 1983 in der Fassung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 3501/83 beeinträchtigen könnte.