2. Die Einführung einer zwingenden Frist für die Einreichung der Anträge auf Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen ist erforderlich, um den Abschluß von Vorgängen ohne vermeidbare Verzögerungen zu ermöglichen; die Festsetzung dieser Frist auf sechs Monate ist unter Berücksichtigung des Interesses der Wirtschaftsbeteiligten sowie der gängigen Verwaltungspraxis nicht unangemessen. Es kann nicht festgestellt werden, daß der in Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 vorgesehene Ausschluß nicht in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Ziel steht, denn zum einen ist der Ausschluß aufgrund verspäteter Einreichung der Unterlagen im allgemeinen die normale Folge des Ablaufs einer zwingenden Frist und keine Sanktion, und zum anderen ist die Berücksichtigung außergewöhnlicher Umstände, die einen Fall höherer Gewalt begründen, vorgesehen.

3. Unter höherer Gewalt sind ungewöhnliche und unvorhersehbare Ereignisse zu verstehen, auf die der Leistungsempfänger keinen Einfluß hat und deren Folgen trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können. Ist dieser Begriff in einer Verordnung enthalten, so ist er unter Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem er steht, auszulegen.

4. Im Rahmen des Verfahrens der Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen kann sich der Beteiligte, falls das Kontrollexemplar T 5 nicht zurückgelangt, nicht auf höhere Gewalt berufen, wenn er nicht die erforderliche Sorgfalt angewandt hat, um die Folgen dieser unterbliebenen Rücksendung zu vermeiden, und es namentlich unterlassen hat, innerhalb der in Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 vorgesehenen Frist von sechs Monaten nach Artikel 11 Absatz 5 dieser Verordnung die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen zu beantragen.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ

vom 22. Oktober 1985

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Im Mittelpunkt des Verfahrens, zu dem ich heute Stellung nehme, stehen Vorschriften, die die Marktteilnehmer gemäß der Verordnung Nr. 1380/75 der Kommission vom 29. Mai 1975 [1] einhalten müssen, wenn sie beim innergemeinschaftlichen Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen Währungsausgleichsbeträge erhalten wollen.

1. Am 19. Januar 1977 führte die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Firma Denkavit France, ein Futtermittel namens „Finisher C2" aus Frankreich in das Vereinigte Königreich aus. Der Rechnungsbetrag belief sich auf 48 000 FF, zuzüglich Fracht in Höhe von 200 UKL.

1 — Verordnung Nr. 1380/75 der Kommission über Durchführungsvorschriften für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 139, S. 37).

Da im Agrarhandel zwischen Frankreich und dem Vereinigten Königreich von der in Artikel 2 a der Verordnung Nr. 974/71 [2] vorgesehenen Möglichkeit, nämlich der Zahlung der vom einführenden Mitgliedstaat geschuldeten Währungsausgleichsbeträge (WAB) durch den ausführenden Mitgliedstaat, Gebrauch gemacht worden war, ist die Gewährung der WAB gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1380/75 der Kommission vom 25. Mai 1975 von dem Nachweis abhängig, daß in dem einführenden Mitgliedstaat die Einfuhrzollförmlichkeiten erfüllt worden sind. Dieser Nachweis wird in erster Linie durch die Vorlage des Kontrollexemplars im Sinne von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2315/69 vom 19. November 1969 [3], dem sogenannten „Kontrollexemplar T 5", erbracht.

Ein derartiges Kontrollexemplar T 5 wurde bei der Ausfuhr des genannten Futtermittels ausgefüllt, das Original wurde jedoch nie, wie in Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2315/69 vorgesehen, an die Abgangszollstelle zurückgesandt.

Am 25. April 1977 teilte die Firma Denkavit dem Beklagten des Ausgangsverfahrens, dem Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), in einem Schreiben, welches sich im übrigen auf andere Ausfuhrgeschäfte bezog, mit, daß das Original des Kontrollexemplars nicht zurückgesandt worden sei. Mit einem weiteren Schreiben vom 4. November 1977 legte die Firma Denkavit dem FORMA Kopien des Kontrollexemplars T 5, einer Einfuhrbestätigung C 10 sowie der Rechnung vom 17. Januar 1977 vor. Denkavit erwähnte, daß das Original des Kontrollexemplars T 5 beim englischen Zoll verlorengegangen sei, und warf gleichzeitig die Frage auf, ob auf diese Weise die Erstattung der WAB beantragt werden könne.

Mit einem Schreiben vom 7. Juni 1978 wies der FORMA die Firma Denkavit darauf hin, sie müsse nachweisen, daß ein Fall höherer Gewalt vorgelegen und sie selbst alle Sorgfalt an den Tag gelegt habe, um entweder das Kontrollexemplar T 5 oder gleichwertige Unterlagen vorzulegen und vor Ablauf der Sechsmonatsfrist den Gemeinschaftsbestimmungen entsprechende vollständige Unterlagen einzureichen. Im übrigen wurde darauf hingewiesen, daß ein Mitarbeiter des FORMA Denkavit am 10. November 1977 erklärt habe, ihrem Antrag vom 4. November 1977 könne nicht stattgegeben werden, da die Sechsmonatsfrist des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 nicht eingehalten worden sei; in demselben Gespräch sei auch darauf hingewiesen worden, daß die am 4. November 1977 vorgelegten Unterlagen nicht den Anforderungen des Artikels 11 der Verordnung Nr. 1380/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 1498/76 [4] entsprächen.

Am 29. August 1978 reichte die Firma Denkavit beim FORMA einen Antrag auf Zahlung der WAB unter Beifügung gleichwertiger Unterlagen ein. Mit Schreiben vom 1. September 1978 erklärte der FORMA der Firma Denkavit, die Prüfung der mit dem Antrag auf Zahlung der WAB eingereichten Unterlagen habe nicht ergeben, daß alle erforderlichen Bemühungen unternommen worden seien, um die gleichwertigen Unterlagen für das bei den britischen Zollbehörden verlorengegangene Kontrollexemplar T 5 zu erlangen. Unter Hinweis auf

2 — Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind (ABl. L 106, S. 1) in der Fassung der Verordnung Nr. 1112/73 des Rates vom 30. April 1973 (ABl. L 114, S. 4).

3 — Verordnung Nr. 2315/69 der Kommission vom 19. November 1969 über den Gebrauch des gemeinschaftlichen Versandpapiers zur Durchführung gemeinschaftlicher Maßnahmen, die die Überwachung der Verwendung oder der Bestimmung der Waren vorsehen (ABl. L 295, S. 14).

4 — Verordnung Nr. 1498/76 der Kommission vom 25. Juni 1976 zur Änderung der Verordnung Nr. 1380/75 über die Durchführungsvorschriften für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 167, S. 28).

sein früheres Schreiben vom 7. Juni 1978 führte der FORMA weiter aus, er werde anhand der Akten erneut prüfen, ob von der Ausschlußfrist abgesehen werden könne, sobald durch Urkunden der Nachweis dafür erbracht werde, daß innerhalb der vorgeschriebenen Frist von sechs Monaten nach der Einfuhr des Erzeugnisses diese Bemühungen unternommen worden seien.

Mit Klage vom 6. November 1978 beantragte die Firma Denkavit beim Tribunal administratif (Verwaltungsgericht) Paris, die Entscheidung des FORMA vom 1. September 1978 aufzuheben und den FORMA zu verurteilen, 19 553,40 FF als WAB, zuzüglich Verzugszinsen, zu zahlen. Mit Urteil vom 9. November 1984 hat dann das Tribunal administratif Rouen, welches durch Beschluß des Präsidenten der Streitsachenabteilung des Conseil d'État für örtlich zuständig erklärt wurde, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die in den Gründen des Urteils wie folgt formuliert sind:

„Verstößt die in Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 vorgesehene Ausschlußfrist nicht möglicherweise deshalb gegen die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, weil sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Sanktion verletzt und dem Sinn und Zweck des Gemeinschaftssystems der Zahlung von Ausgleichsbeträgen zuwiderläuft? Stellt es, wenn diese Frage zu verneinen ist, — gegebenenfalls unter welchen Bedingungen — einen Fall höherer Gewalt im Sinne des vorgenannten Artikels dar, wenn das Kontrollexemplar T 5 nicht zurückgelangt?"

2. An dieser Stelle halte ich es für angebracht, den Wortlaut der für dieses Verfahren maßgeblichen Verordnungsbestimmungen wiederzugeben.

Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1380/75 der Kommission vom 29. Mai 1975 lautet wie folgt:

„Die Zahlung des Währungsausgleichsbetrags durch den ausführenden Mitgliedstaat, der durch den einführenden Mitgliedstaat gewährt werden müßte, ist von dem Nachweis abhängig, daß in dem einführenden Mitgliedstaat die Einfuhrzollförmlichkeiten erfüllt worden sind und die vorgeschriebenen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung erhoben worden sind.

Dieser Nachweis wird durch Vorlage des Kontrollexemplars im Sinne von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2315/69 erbracht ..."

Artikel 5 Absatz 4 der genannten Verordnung Nr. 2315/69 lautet:

„Unbeschadet des Artikels 26 der Verordnung Nr. 542/69 wird das Kontrollexemplar unverzüglich an die Abgangszollstelle zurückgesandt, nachdem es von der ... zuständigen Zollstelle des Bestimmungsmitgliedstaats mit dem erforderlichen Vermerk versehen worden ist ..."

Mit der Verordnung Nr. 1498/76 der Kommission vom 25. Juni 1976 wurde Artikel 11 der Verordnung Nr. 1380/75 durch einen Absatz 5 ergänzt, dessen Unterabsatz 1 folgenden Inhalt hat:

„Ist das in Absatz 2 genannte Kontrollexemplar binnen 3 Monaten vom Tage seiner Ausstellung an aus von dem Beteiligten nicht zu vertretenden Gründen nicht an die Abgangsstelle oder die zentrale Dienststelle zurückgelangt, so kann der Beteiligte bei der zuständigen Dienststelle unter Beifügung entsprechender Belege die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen beantragen. Zu den mit diesem Antrag vorzulegenden Belegen gehören neben dem Beförderungspapier das Zolldokument über die Abfertigung der Ware zum freien Verkehr im Bestimmungsmitgliedstaat oder eine durch die zuständige Stelle beglaubigte Abschrift oder Fotokopie dieses Dokuments."

Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 bestimmt schließlich folgendes:

„Die Unterlagen für die Zahlung des Währungsausgleichsbetrags sind, außer bei höherer Gewalt, innerhalb einer Ausschlußfrist von sechs Monaten nach dem Tage der Erfüllung der Zollförmlichkeiten einzureichen."

3. Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens,* die Firma Denkavit, hat sich wie folgt zu den Vorlagefragen geäußert:

a) Zur Gültigkeit des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75

Die Klägerin ist der Auffassung, die Sanktion des Ausschlusses bei Nichteinhaltung der Frist für die Einreichung der Unterlagen gehe über das hinaus, was geeignet und erforderlich sei, um das angestrebte Ziel zu erreichen, so daß der streitige Artikel als ungültig anzusehen sei. Die Klägerin begründet diese Auffassung mit einem Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 [5]. Es sei unverhältnismäßig, eine rein formelle Unterlassung mit derselben Sanktion zu ahnden wie die Nichtdurchführung der Ein- oder Ausfuhr.

Weiter führt die Klägerin an, die Frist von sechs Monaten sei zu kurz bemessen gewesen; sie sei deshalb durch Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1371/81 der Kommission [6], mit der die Verordnung Nr. 1380/75 teilweise aufgehoben und ersetzt worden sei, auf zwölf Monate verlängert worden.

b) Zum Begriff der höheren Gewalt

Nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens stellt der Verlust eines Dokuments durch eine Zolldienststelle stets einen Fall höherer Gewalt dar. Sie stützt sich dabei auf das Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 1982 [7], in dem festgestellt worden sei, daß Verfahrensmängel, die von demjenigen, dem die WAB normalerweise zukommen sollten, nicht zu vertreten seien, sich für diesen nicht nachteilig auswirken dürften.

Die Regelung des Artikels 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1380/75, die es dem Marktteilnehmer ermögliche, nach Ablauf von drei Monaten gleichwertige Unterlagen für das Kontrollexemplar T 5 zu erlangen, stelle lediglich ein Recht dar, nicht aber eine Verpflichtung, der der Marktteilnehmer nachkommen müsse. Der Marktteilnehmer sei jedenfalls nicht gehalten, innerhalb der Ausschlußfrist des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 Schritte im Sinne von Artikel 11 Absatz 5 derselben Verordnung einzuleiten.

c) In ihrem beim Tribunal administratif Rouen eingereichten Schriftsatz vom 25. Februar 1980, den die Klägerin des Ausgangsverfahrens ihren beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen als Anhang beigefügt hat, nimmt sie schließlich noch Stellung zu einem Problem, welches das vorlegende Gericht dem Gerichtshof nicht unterbreitet hat: dem Beginn der Ausschlußfrist des Artikels 15 der Verordnung 1380/75.

Nach Artikel 15 dieser Verordnung seien die erforderlichen Unterlagen innerhalb einer Ausschlußfrist von sechs Monaten nach Erfüllung der Zollförmlichkeiten einzureichen. Wenn die vom einführenden Mitgliedstaat geschuldeten WAB vom ausführenden Mitgliedstaat gezahlt würden und diese Zahlung vom Nachweis der Einfuhrzollförmlichkeiten in den einführenden Mitgliedstaat abhängig sei, seien die Zollförmlichkeiten erst dann endgültig erfüllt, wenn das Kontrollexemplar T 5 wieder bei der

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

6 — Verordnung Nr. 1371/81 der Kommission vom 19. Mai 1981 über Durchführungsvorschriften für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 138, S. 1).

7 — Urteil vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 302/81 — Alfred Eggers & Co./Hauptzollamt Kassel, Slg. 1982, 3443.

Abgangszollstelle eingegangen sei. Da jedoch das genannte Kontrollexemplar verlorengegangen, somit nie an die Abgangszollstelle zurückgesandt worden sei, habe die Ausschlußfrist des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 nie zu laufen begonnen.

d) Die Klägerin des Ausgangsverfahrens schlägt somit vor, die vom Tribunal administratif Rouen vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

„— Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75, der die Nichteinhaltung der Frist für die Einreichung der Unterlagen für die Zahlung des Währungsausgleichsbetrags mit dem vollständigen und automatischen Verlust der dem Marktteilnehmer zustehenden Ausgleichsbeträge ahndet, ist ungültig.

— Der Verlust des Kontrollexemplars T 5 infolge mangelnder Sorgfalt der Zollverwaltung des Bestimmungsmitgliedstaats stellt einen Fall höherer Gewalt im Sinne des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 dar. In diesem Falle verliert ein Marktteilnehmer den Anspruch auf Gewährung der Ausgleichsbeträge nicht, der zum einen die zuständige Dienststelle in der Frist des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 über den Nichtwiedereingang des genannten Kontrollexemplars unterrichtet und zum anderen die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen im Sinne von Artikel 11 Absatz 5 derselben Verordnung erst nach Erhalt der schriftlichen Bestätigung des Verlustes des fraglichen Vordrucks T 5 durch die verantwortliche Verwaltung beantragt hat.

oder

— Die Ausschlußfrist des Artikels 15 wird von einem Marktteilnehmer eingehalten, der im Falle des Verlustes des Kontrollexemplars T 5 durch mangelnde Sorgfalt der Zollverwaltung des Bestimmungsmitgliedstaats

— die zuständige Dienststelle vor Ablauf von sechs Monaten nach der Zollabfertigung von dem Nichtwiedereingang des genannten Kontrollexemplars in Kenntnis gesetzt,

— die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen unter Beifügung entsprechender Belege nach Empfang der schriftlichen Bestätigung des Verlustes des genannten Kontrollexemplars beantragt und

— die Unterlagen für die Zahlung des Währungsausgleichsbetrags im Sinne der Artikel 14 und 15 der Verordnung Nr. 1380/75 unverzüglich nach Eingang der gleichwertigen Unterlagen bei der zuständigen Dienststelle eingereicht hat."

4. Der *Beklagte des Ausgangsverfahrens*, der FORMA, regt an, die Vorlagefragen zu verneinen.

a) Zur Gültigkeit des Artikels 15

Die Verordnung Nr. 1380/75 enthalte für den Exporteur die Verpflichtung, binnen einer bestimmten Frist eine Reihe von Schritten zu unternehmen, um die WAB zu erhalten. Artikel 15 verstoße weder gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, noch gegen Sinn und Zweck des Gemeinschaftssystems zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen, noch gegen allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts.

b) Zum Begriff der höheren Gewalt

Der Beklagte des Ausgangsverfahrens faßt den Begriff der höheren Gewalt als ungewöhnliches Ereignis auf, das nicht auf einem Verhalten des Marktteilnehmers beruhe und für diesen unvermeidbare Folgen habe. Der bloße Nichtwiedereingang des Kontrollexemplars T 5 könne keinen Fall höherer Gewalt darstellen, da die Verordnung es dem Marktteilnehmer ermögliche, durch eigene Bemühungen die Folgen dieses unge-

wöhnlichen Ereignisses zu vermeiden. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens habe nicht nachgewiesen, daß sie die erforderlichen Bemühungen angestellt hätte, um die Folgen des Nichtwiedereingangs des Kontrollexemplars zu vermeiden.

c) Der Beklagte des Ausgangsverfahrens schlägt somit vor, die Vorabentscheidungsfragen wie folgt zu beantworten:

„Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 verstößt nicht gegen allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, respektiert den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und widerspricht nicht Sinn und Zweck des Gemeinschaftssystems zur Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen; er ist somit gültig.

Der Nichtwiedereingang des Kontrollexemplars T 5 stellt keinen Fall höherer Gewalt im Sinne von Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 dar."

5 a) Zur Frage der Gültigkeit des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 vertritt die *Kommission* der Europäischen Gemeinschaften die Auffassung, es sei zu unterscheiden zwischen den Fällen, bei denen die Nichteinhaltung von Fristen über den Verlust des hauptsächlichen finanziellen Vorteils hinausgehende zusätzliche Nachteile zur Folge gehabt habe, und dem hier gegebenen Fall, bei dem es um die Gewährung des Vorteils selbst gehe. Unbestreitbar müsse die Zahlung eines solchen Betrages davon abhängen, daß der Marktteilnehmer den Nachweis für die Durchführung des den Anspruch auf den Ausgleichsbetrag begründenden Geschäfts und für dessen Durchführung zu einem bestimmten Zeitpunkt liefere. Würden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, könnte der Zweck des Systems der Gewährung und Erhebung von WAB nicht erfüllt werden; dies würde dazu führen, daß Marktteilnehmer ungerechtfertigte Vorteile erlangen könnten, die über den Ausgleich der Auswirkung währungspolitischer Maßnahmen auf die Agrarpreise hinausgingen, der jedoch allein die Einrichtung eines solchen Systems rechtfertige. Die Festsetzung einer zwingenden Frist für die tatsächliche Zahlung der den Marktteilnehmern zustehenden Beträge werde somit von dem allgemeinen Zweck des Systems der Währungsausgleichsbeträge gedeckt. Die Festlegung einer einheitlichen Zahlungsfrist beruhe nach der vierzehnten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 1380/75 auf der Notwendigkeit, „Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten der Mitgliedstaaten zu vermeiden", entspreche somit dem Ziel der Gleichbehandlung. Deshalb vertrage sich die Festsetzung einer zwingenden Frist für die Einreichung des Antrags auf Zahlung von WAB, deren Nichteinhaltung durch den Ausschluß des Antragsstellers geahndet werde, mit dem Ziel der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer bei der Gewährung der WAB; sie sei erforderlich und geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Voraussetzung sei allerdings, daß die Frist sachgerecht sei und daß außergewöhnliche Umstände, die eine vom Marktteilnehmer nicht zu vertretende Fristüberschreitung zur Folge hätten, hinreichend berücksichtigt werden könnten.

Im Hinblick auf die Praxis der nationalen Zollbehörden erscheine eine Frist von sechs Monaten tatsächlich ausreichend und somit sachgerecht. Der Möglichkeit außergewöhnlicher, vom Marktteilnehmer nicht zu vertretender Gründe werde in der Gemeinschaftsregelung dadurch hinreichend Rechnung getragen, daß ausdrücklich vorgesehen sei, daß die Ausschlußfrist bei höherer Gewalt nicht eingreife.

b) Zur Frage der höheren Gewalt vertritt die Kommission die Auffassung, im allgemeinen seien die Handlungen der Verwaltungen im Verhältnis zu den Marktteilnehmern unvorhersehbare und ungewöhnliche Umstände, soweit sie einen Amtsfehler darstellten, d. h., soweit die Behörde nicht, schlecht oder verspätet gehandelt habe. Der

Verlust des Kontrollexemplars T 5 durch die zuständigen Zollbehörden sei von dem Marktteilnehmer nicht zu vertreten.

Im Kern gehe es jedoch bei dem Streit vor dem Gericht des Ausgangsverfahrens darum, ob die zweite Voraussetzung für die Anerkennung eines Falls höherer Gewalt — die Anwendung normaler Sorgfalt durch den Marktteilnehmer — ebenfalls erfüllt sei.

Im vorliegenden Fall lasse sich allein aufgrund des Umstands, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens von der Möglichkeit des Artikels 11 Absatz 5 der Verordnung nicht binnen sechs Monaten Gebrauch gemacht habe, noch nicht darauf schließen, daß der Marktteilnehmer die normale Sorgfalt nicht angewandt habe. Da Verfahrensmängel, die von dem Marktteilnehmer nicht zu vertreten seien, sich für diesen nicht nachteilig auswirken dürften, sei der Marktteilnehmer, der nach den einschlägigen Vorschriften vorgegangen sei, nicht gehalten, Schritte zur Erlangung gleichwertiger Unterlagen binnen der normalen Frist für die Stellung des Antrags auf Zahlung der WAB zu wiederholen. Aus diesen Erwägungen dürfe andererseits aber nicht gefolgert werden, daß der Marktteilnehmer in der Frist von sechs Monaten nicht doch normale Bemühungen habe unternehmen müssen. Diese hätten sowohl in Schritten zur Wiedererlangung des Kontrollexemplars T 5 als auch in einem Antrag auf Anerkennung gleichwertiger Unterlagen bestehen können.

Wenn das Kontrollexemplar T 5 nach Ablauf der Sechsmonatsfrist nicht wiedereingegangen sei, müsse sich der Marktteilnehmer erst recht bemühen, das Kontrollexemplar T 5 oder gleichwertige Unterlagen zu erhalten.

c) Die Kommission schlägt somit vor, die dem Gerichtshof vom Tribunal administratif Rouen zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

„Die Prüfung der Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 beeinträchtigen könnte.

Der Verlust des Kontrollexemplars T 5 durch die nationalen Behörden stellt einen Fall höherer Gewalt im Sinne von Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 dar, soweit der Marktteilnehmer normale Bemühungen unternommen hat, um dieses Dokument zu erhalten, oder einen Antrag auf Anerkennung gleichwertiger Unterlagen im Sinne von Artikel 11 Absatz 5 der genannten Verordnung in der Frist von sechs Monaten des Artikels 15 gestellt hat sowie alle Bemühungen unternommen hat, um eine Anerkennung der Gleichwertigkeit zu erreichen, nachdem diese Frist abgelaufen oder sobald er von dem Verlust des Dokuments T 5 unterrichtet worden ist."

B — In meiner Stellungnahme zu diesem Vorabentscheidungsersuchen werde ich zunächst auf die Frage eingehen, ob es — und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen — einen Fall höherer Gewalt im Sinne des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 darstellt, wenn das Kontrollexemplar T 5 nicht zurückgelangt. Denn erst, wenn geklärt ist, auf welche Fälle die Ausschlußfrist dieser Bestimmung nicht anzuwenden ist, und wir dann, umgekehrt ausgedrückt, wissen, in welchen Fällen die Ausschlußfrist eingreift, kann geprüft werden, ob diese Bestimmung mit höherrangigen allgemeinen Rechtsprinzipien im Einklang steht.

1. Wie ich bereits in meinen Schlußanträgen vom 6. Oktober 1985 in der Rechtssache 165/84 [8] ausgeführt habe, liegt zum Begriff der höheren Gewalt inzwischen eine umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofes vor. Schon in seinem Urteil vom

8 — Schlußanträge vom 10. Oktober 1985 in der Rechtssache 165/84 — Firma John Friedrich Krohn/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung — Slg. 1985, 3997.

11. Juli 1968 in der Rechtssache 4/68 [9] hat der Gerichtshof ausgeführt, daß dieser Begriff in den verschiedenen Rechtsgebieten und Anwendungsbereichen nicht völlig den gleichen Inhalt habe, seine Bedeutung somit nach dem rechtlichen Rahmen zu bestimmen sei, in dem er jeweils seine Wirkung entfalten solle. Für den Agrarbereich hat der Gerichtshof in dieser Entscheidung festgestellt, daß ein Importeur, der alle erforderliche Sorgfalt aufgewandt habe, grundsätzlich von seiner Einfuhrverpflichtung befreit sei, wenn außerhalb seines Einflusses liegende Umstände die fristgerechte Durchführung der Einfuhr unmöglich machten. Dies sei der Fall, wenn die fristgemäße Erfüllung eines Vertrages, der dem Importeur unter normalen Umständen die Einhaltung seiner Einfuhrverpflichtung hätte ermöglichen müssen, durch ein Ereignis unmöglich gemacht werde, das so ungewöhnlich sei, daß, wer umsichtig und mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns handle, seinen Eintritt als unwahrscheinlich ansehen mußte. Der Begriff der höheren Gewalt sei nicht im Sinne einer absoluten Unmöglichkeit aufzufassen, sondern im Sinne von ungewöhnlichen, vom Willen des Importeurs unabhängigen Schwierigkeiten, die während der Erfüllung des Vertrages aufgetreten seien. Darüber hinaus setze die Anerkennung eines Falles höherer Gewalt zusätzlich voraus, daß die Folgen dieses Ereignisses nicht vermeidbar gewesen seien.

Generalanwalt Capotorti hat in seinen Schlußanträgen vom 5. Dezember 1979 [10] die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Anwendung des Begriffs der höheren Gewalt im Agrarbereich dahin gehend zusammengefaßt, daß für diesen Begriff zwei Elemente kennzeichnend seien: 1) das objektive Element, d. h. das Vorliegen eines außergewöhnlichen Ereignisses, das außerhalb des Einflußbereichs des Verpflichteten liegt, und 2) das subjektive Element, das darin besteht, daß der Verpflichtete vorsichtig, umsichtig und sorgfältig gehandelt und sein möglichstes getan hat, um den Eintritt jenes Ereignisses zu verhindern.

Generalanwalt Reischl hat in seinen Schlußanträgen vom 17. November 1983 [11] den Begriff der höheren Gewalt dahin gekennzeichnet, daß es wichtig sei, ob alle erforderliche Sorgfalt aufgewandt wurde, ob Umstände außerhalb des Einflusses des Verpflichteten vorlagen und ob ein Ereignis als so ungewöhnlich anzusehen sei, daß sein Eintritt für einen umsichtig und mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns Handelnden als unwahrscheinlich gelten mußte.

In seiner bis heute letzten veröffentlichten Entscheidung zur Problematik der höheren Gewalt hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 9. Februar 1984 [12] folgendes ausgeführt:

„Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich, daß sich der Begriff der höheren Gewalt, abgesehen von den Besonderheiten der spezifischen Bereiche, in denen er verwendet wird, im wesentlichen auf sachfremde Umstände bezieht, die den Eintritt des fraglichen Ereignisses unmöglich machen. Auch wenn er keine absolute Unmöglichkeit voraussetzt, so verlangt er doch, daß es sich um ungewöhnliche, vom Willen des Betroffenen unabhängige Schwierigkeiten handelt, die selbst bei Beachtung aller erforderlichen Sorgfalt unvermeidbar erscheinen."

9 — Urteil vom 11. Juli 1968 in der Rechtssache 4/68 — Schwarzwaldmilch GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette — Slg. 1968, 561, 574 ff.

10 — Schlußanträge vom 5. Dezember 1979 in den verbundenen Rechtssachen 154, 205, 206, 226 bis 228, 263 und 264/78 sowie 39, 31, 83 und 85/79 — SpA Ferreira Valsabbia und andere/Kommission — Slg. 1980, 1035, 1067 ff.

11 — Schlußanträge vom 17. November 1983 in der Rechtssache 284/82 — Acciaierie e Ferriere Busseni SpA/Kommission — Slg. 1984, 568, 571.

12 — Urteil vom 9. Februar 1984 in der Rechtssache 284/82 — Acciaierie e Ferriere Busseni SpA/Kommission — Slg. 1984, 557, 566.

Auf den konkret vorliegenden Fall, nämlich den Umstand, daß ein Kontrollexemplar bei den Behörden des Einfuhrmitgliedstaats verlorengeht und deswegen nicht mehr zur Abgangszollstelle zurückgesandt werden kann, angewandt, ergibt sich aus dieser Rechtsprechung folgendes:

Geht ein amtliches Dokument bei Behörden verloren, so handelt es sich dabei sicher um ein Ereignis, das außerhalb des Einflusses des Marktteilnehmers liegt. Nach der Abfertigung der Ware durch die Abgangszollstelle hat der Marktteilnehmer keine tatsächliche Verfügungsgewalt über das Kontrollexemplar mehr. Dieses befindet sich vielmehr im Bereich der Behörden des Einfuhrmitgliedstaates und dann später, wenn alles korrekt zugeht, des Ausfuhrmitgliedstaates.

Fraglich ist jedoch, ob der Verlust eines amtlichen Dokuments im Verkehr zwischen Behörden als ein so ungewöhnliches Ereignis anzusehen ist, daß sein Eintritt als unwahrscheinlich angesehen werden muß. Ich bin der Auffassung, daß diese Frage zu verneinen ist.

Sicherlich sollten in einem korrekt geführten Verwaltungsbetrieb Dokumente nicht abhanden kommen. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, daß es sich bei Ausfuhrvorgängen nicht um Einzelfälle, sondern um Vorgänge handelt, die in großer Zahl stattfinden. Darüber hinaus müssen die genannten Kontrollexemplare von den Zollstellen eines Mitgliedstaates zu den Zollstellen eines anderen Mitgliedstaates und wieder zurück versandt werden. Wenn unter diesen Umständen bisweilen Dokumente abhanden kommen, so mag dies im Sinne einer ordentlichen Verwaltungsführung bedauerlich erscheinen, es kann aber nicht als so ungewöhnlich oder unvorhersehbar angesehen werden, daß ein derartiges Geschehen als unwahrscheinlich gelten muß. Im Gegenteil, gerade der Erlaß der Verordnung Nr. 1498/76 beweist, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber derartige Fälle vorausgesehen hat. In den Erwägungsgründen zu dieser Verordnung wird angedeutet, daß es möglich sei, daß ohne Verschulden des Beteiligten das Kontrollexemplar nicht vorgelegt werden könne, obgleich das Erzeugnis im vorgesehenen Bestimmungsmitgliedstaat in den freien Verkehr überführt worden sei. Deswegen hat die Kommission eine Regelung vorgesehen, nach der der Beteiligte die Anerkennung anderer, gleichwertiger Unterlagen beantragen kann, wenn das Kontrollexemplar T 5 nicht binnen drei Monaten vom Tag seiner Ausstellung an an die Abgangsstelle zurückgelangt ist.

Im Ergebnis ist also festzuhalten, daß der Umstand, daß ein Kontrollexemplar bei einer Behörde verlorengeht und deswegen an die Abgangszollstelle nicht zurückgelangen kann, nicht als ein Fall höherer Gewalt im Sinne von Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 anzusehen ist.

Auf das subjektive Element des Begriffs der höheren Gewalt, auf die Frage nämlich, ob der Beteiligte alles Erforderliche getan hat, um die Folgen des Eintritts der höheren Gewalt abzuwenden, braucht somit nicht weiter eingegangen zu werden.

Dieses Ergebnis, nach dem der Begriff der höheren Gewalt restriktiv auszulegen ist und somit nicht alle Umstände erfaßt, die von dem beteiligten Marktteilnehmer nicht zu vertreten sind, wird auch durch die Systematik der Verordnung Nr. 1380/75 bestätigt. Artikel 15 der Verordnung sieht als einzige Ausnahme von der in ihm enthaltenen Ausschlußfrist den Fall der höheren Gewalt vor. Artikel 11 Absatz 5 hingegen ermöglicht es dem Marktteilnehmer, andere gleichwertige Unterlagen zu beantragen bei allen Gründen, die nicht von ihm zu vertreten sind. Der Begriff der höheren Gewalt ist somit anders und zwar enger auszulegen als der der Gründe, die von einem Beteiligten nicht zu vertreten sind. Sollte der Begriff der höheren Gewalt nämlich alle Umstände umfassen, die von einem Marktteilnehmer

nicht zu vertreten sind, so wäre es unverständlich, weswegen in ein und derselben Verordnung gleiches durch verschiedene Ausdrücke bezeichnet würde.

Die Systematik der Verordnung läßt somit eine weite Auslegung des Begriffes der höheren Gewalt im Sinne aller Umstände, die vom Beteiligten nicht zu vertreten sind, nicht zu.

2. Bevor ich mich nun der Prüfung zuwende, ob Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, vereinbar ist, halte ich zwei Vorbemerkungen für angezeigt.

Es steht fest, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens Ausfuhren mit einem Warenwert von 48 000 FF durchgeführt hat, die sie zum Bezug von WAB berechtigen. Die Höhe der ihr zustehenden WAB hat die Klägerin auf 19 543,40 FF beziffert; dieser Betrag ist von dem Beklagten des Ausgangsverfahrens nicht bestritten worden.

Zur Zahlung von WAB wurden die Mitgliedstaaten durch die Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind, ermächtigt. Auf die einzelnen Voraussetzungen zur Anwendung von WAB will ich nicht näher eingehen. Meine Sicht zur Anwendung der WAB habe ich in meinen Schlußanträgen vom 14. Mai 1985 in den Rechtssachen 71 und 72/84 [13] im einzelnen vor der Vierten Kammer des Gerichtshofes dargelegt. Zusammenfassend will ich hier nur vortragen, daß die Anwendung von WAB zunächst für den Fall vorgesehen war, daß die Entwicklung der Währungsparitäten zur Störung des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würde. Bereits durch die Verordnung Nr. 1112/73 [14] wurden jedoch die Bezugsgrößen für die Berechnung der WAB neu definiert: Maßgeblich wurde nunmehr die Abweichung zwischen dem im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik verwendeten Umrechnungskurs zu dem sich aus dem sogenannten Leitkurs ergebenden Umrechnungskurs. Die Bedeutung der WAB hat sich somit seit ihrer Einführung gewandelt: Zunächst als Instrument zum Neutralisieren kurzfristiger Währungsschwankungen gedacht, wurden sie später zum Ausgleich der unterschiedlichen Preisniveaus für Agrarprodukte in der Gemeinschaft herangezogen, die sich aus der Anwendung unterschiedlicher repräsentativer Umrechnungskurse für landwirtschaftliche Erzeugnisse auf die in ERE bzw. später in ECU ausgedrückten einheitlichen Agrarpreise ergaben. Die WAB haben sich somit von einem Instrument zur vorübergehenden Abwehr von währungsbedingten Störungen des Agrarhandels zu einem Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation gewandelt. Ihre Anwendung wurde beschlossen, um den innergemeinschaftlichen Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen angesichts der — trotz einheitlicher Preise in ECU — unterschiedlichen nationalen Preisniveaus für Agrarerzeugnisse weiterhin zu ermöglichen. Ganz deutlich zeigt dies der hier vorliegende Fall, bei dem für einen Warenwert von 48 000 FF ca. 19 000 FF WAB errechnet wurden, also in einer Höhe von etwas mehr als 40 % des Warenwertes.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs muß bei der Feststellung, ob eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit übereinstimmt, in erster Linie geprüft werden, ob die zur Erreichung des angestrebten

13 — Schlußanträge vom 14. Mai 1985 in den verbundenen Rechtssachen 71 und 72/84 — Surcouf und Vidou/Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Slg. 1985, 2926.

14 — ABl. 1973, L 114, S. 4.

Zwecks eingesetzten Mittel mit der Bedeutung dieses Zwecks zu vereinbaren sind, und in zweiter Linie, ob sie zu dessen Erreichung erforderlich sind [15].

In den Erwägungsgründen zur Verordnung Nr. 1380/75 finden wir zur Begründung der verschiedenen Fristenregelungen der Verordnung folgenden Absatz:

„Aus Gründen einer ordnungsgemäßen Verwaltung ist zu fordern, daß der *Antrag auf Zahlung* des Ausgleichsbetrags innerhalb einer angemessenen Frist eingereicht wird. Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten der Mitgliedstaaten zu vermeiden, muß eine *Frist für die Zahlung* der gewährten Ausgleichsbeträge festgesetzt werden; dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese Frist in Ausnahmefällen nicht eingehalten werden kann" [16].

In ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof hat sich die Kommission im wesentlichen auf den zweiten Satz des soeben zitierten Absatzes berufen und dargelegt, die Wirtschaftsteilnehmer könnten sich ungerechtfertigte Vorteile verschaffen, falls es keine einheitliche Fristenregelung gebe.

Dazu ist zunächst zu bemerken, daß sich die Begründung, die von den Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten der Mitgliedstaaten spricht, auf die *Frist* bezieht, die den nationalen Behörden *für die Zahlung* der WAB eingeräumt ist. In der Tat könnte es zu Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der Wirtschaftsbeteiligten führen, wenn die WAB verzögert gezahlt würden, da dadurch den Wirtschaftsbeteiligten zumindest unterschiedliche Kapital- und Zinskonditionen auferlegt würden. Im vorliegenden Fall wurden die WAB aufgrund einer Vereinbarung zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten vom Ausfuhrstaat, also Frankreich, gezahlt. Es wäre kaum zu verstehen und deshalb nicht zu erwarten, wenn der Mitgliedstaat, dessen Ausfuhren durch die Gewährung von WAB gefördert werden solle, seine eigenen Ausfuhren durch verspätete Zahlung der WAB behindern würde.

Ich habe jedenfalls erhebliche Bedenken, ob dieser Gedankengang zwingend zu einem Ausschluß des materiell vorliegenden Anspruchs führen kann, wenn der Wirtschaftsteilnehmer seinen Antrag auf Zahlung lediglich verspätet einreicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1380/75 gilt als zu gewährender bzw. als zu erhebender Währungsausgleichsbetrag der am Tag der Ausfuhr bzw. am Tag der Einfuhr gültige Satz. Wenn somit die WAB in der Höhe durch den Tag der Ein- bzw. Ausfuhr bestimmt sind, sehe ich nicht, auf welche Weise der betreffende Wirtschaftsteilnehmer durch einen verspätet eingereichten Antrag die Höhe der ihm zustehenden WAB manipulieren könnte. Das einzige, was ein verspätet eingereichter Antrag zur Folge haben kann, ist die verspätete Zahlung der WAB und somit ein Verlust für den Wirtschaftsteilnehmer. Da der Wirtschaftsteilnehmer jedoch selbst ein Interesse daran hat, ihm zustehende Gelder möglichst rasch zu erhalten, ist nicht zu sehen, weswegen er zu einem zügigen Handeln durch eine Ausschlußfrist angehalten werden sollte, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Somit bleibt als Rechtfertigung für die in Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 vorgesehene Ausschlußfrist nur Satz 1 des genannten Absatzes: die Berufung auf Gründe einer ordnungsgemäßen Verwaltung.

In diesem Zusammenhang ist der Kommission sicher zuzugestehen, daß sie selbst und die nationalen Behörden ein berechtigtes Interesse daran haben, ihre Akten über bestimmte Verwaltungsvorgänge nach einer angemessenen Zeit schließen zu können. Sie

15 — Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82 — Formançais SA/Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) — Slg. 1983, 395, 404.

16 — Unterstreichung vom Verfasser.

muß daher berechtigt sein, für Anträge auf Gewährung von WAB angemessene Fristen zu setzen, deren Nichteinhaltung zu bestimmten Sanktionen führen kann. Dabei ist auch noch zu berücksichtigen, daß durch die Verordnung Nr. 2746/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 [17] die Finanzierung der WAB durch die Gemeinschaft übernommen wurde. Dies hat zur Folge, daß die Gewährung von WAB nicht nur zu einem nationalen Verwaltungsverfahren führt, sondern später auch im Verhältnis zwischen gewährendem Mitgliedstaat und der Kommission zu einem Abrechnungsverfahren im Rahmen des Rechnungsabschlusses des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

Aus diesen Gründen ist es sicherlich erforderlich, gewisse Fristen für die Antragstellung auf WAB festzusetzen und deren Nichteinhaltung mit Sanktionen zu bewehren. Allerdings müssen sowohl die Fristen als auch die Sanktionen dem angestrebten Ziel, nämlich der ordnungsgemäßen Verwaltungsführung, angemessen sein.

Gewisse Zweifel daran, daß die in Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 enthaltene Frist von sechs Monaten angemessen ist, lassen sich aus der Begründung zu der Verordnung Nr. 1371/81 der Kommission vom 19. Mai 1981 [18] herleiten, die die Verordnung Nr. 1380/75 teilweise ersetzt hat. In der Begründung zur Verordnung finden wir folgenden Absatz:

„Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Frist für die Einreichung der einschlägigen Unterlagen verlängert werden sollte, wenn Währungsausgleichsbeträge zu gewähren sind."

Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung 1371/81 enthält somit auch folgende Regelung:

„Der Anspruch auf Gewährung der Währungsausgleichsbeträge verfällt — ausgenommen bei höherer Gewalt —, wenn die einschlägigen Dokumente nicht innerhalb einer Ausschlußfrist von *zwölf* Monaten nach dem Tag eingereicht werden, an dem die Zollstelle die Einfuhr- oder Ausfuhranmeldung angenommen hat."

Zweifel bestehen aber auch daran, ob die Sanktion, nämlich der vollständige Verfall des Anspruchs auf WAB, angemessen ist. In seinem Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 [19] hat der Gerichtshof im Falle der Kautionsstellung für Einfuhr- oder Ausfuhrlizenzen ausgeführt, ein Verfall der Kaution sei verhältnismäßig, wenn das betreffende Einfuhr- oder Ausfuhrgeschäft, zu dem sich der Wirtschaftsteilnehmer freiwillig verpflichtet hatte, nicht durchgeführt wurde. Zum Verfall der Kaution bei verspäteter Vorlage der Nachweise hat der Gerichtshof jedoch folgendes ausgeführt:

„Demgegenüber sieht Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76, der auf Gründen der ‚Verwaltungsvereinfachung' beruht, nicht nur eine Frist für die Vorlage dieser Nachweise vor, sondern auch den vollständigen Verfall der Kaution bei Überschreiten dieser Frist.

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 Ziel einer ‚Verwaltungsvereinfachung, übermäßig streng zu erachten."

Auf den hier vorliegenden Fall, nämlich den Verfall des Anspruchs auf WAB bei verspä-

17 — ABl. 1972, L 291, S. 148.

18 — ABl. 1981, L 138, S. 1.

19 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 — SA Buitoni/Fonds d'orientation et régularisation des marchés agricoles — Slg. 1979, 677, 685.

teter Antragsstellung, übertragen, ist folgendes zu bemerken: Bei der Gewährung von WAB liegt zwar nicht das Verhältnis von Haupt- und Nebenverpflichtung vor, deren Nichteinhaltung mit ein und derselben Sanktion belegt wird. Vergleichbar sind die beiden Fallkonstellationen jedoch insoweit, als bei beiden die Nichtdurchführung eines Ausfuhrgeschäfts mit derselben Rechtsfolge belegt wird wie die verspätete Stellung des Antrags, nämlich mit dem Ausschluß des Anspruches auf WAB.

Im vorliegenden Fall kommt noch eine weitere Besonderheit hinzu: Abgesehen von einem Fall höherer Gewalt — der hier, wie oben aufgezeigt, nicht vorliegt — gilt die Ausschlußfrist generell, d. h. unabhängig von der Frage, ob die Verspätung des Antrags auf Gründe zurückzuführen ist, die der Berechtigte zu vertreten hat oder nicht. Für diesen letztgenannten Fall jedoch ist die in Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 vorgesehene Rechtsfolge — der Ausschluß des Anspruchs auf WAB — als völlig unverhältnismäßig anzusehen.

An diesem Ergebnis ändert auch nichts die in Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1380/75 für den Marktteilnehmer vorgesehene Möglichkeit, sich nach Ablauf einer Frist von drei Monaten um die Beschaffung von anderweitigen gleichwertigen Unterlagen zu kümmern. Diese Regelung stellt eine Option für den Marktteilnehmer dar, mit der er, falls er sie nutzt, die Vorlage seines Antrags auf WAB beschleunigen kann. Es geht meiner Auffassung nach nicht an, aus dieser für den Marktteilnehmer vorgesehenen Option eine Verpflichtung herzuleiten, sich um die Beschaffung anderweitiger Unterlagen zu kümmern, wenn Verwaltungsbehörden fehlerhaft handeln. Im übrigen stellt Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1380/75 nicht nur eine Wohltat für den Marktteilnehmer dar, sie schützt gleichzeitig auch die Verwaltung davor, in den ersten drei Monaten nach Erfüllung der Zollförmlichkeiten durch Anträge auf Anerkennung gleichwertiger Unterlagen seitens der Marktteilnehmer behelligt zu werden. Auch ist noch darauf hinzuweisen, daß die dann noch verbleibende Dreimonatsfrist wohl doch zu kurz bemessen ist, wenn der Marktteilnehmer sich während dieser Zeit bei den Behörden eines anderen Mitgliedstaates um die Erstellung gleichwertiger Unterlagen bemühen und bei seinen einheimischen Behörden deren Anerkennung erreichen soll.

Abschließend ist noch auf eine weitere Ungenauigkeit in der Formulierung des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 hinzuweisen. Wenn ich mich auch nicht an der allgemeinen Formulierung dieser Bestimmung stoßen will, so finde ich es doch merkwürdig, daß in einem Verordnungstext der Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem innergemeinschaftlichen Handel im Jahre 1975, also sieben Jahre nach Errichtung der Zollunion, noch von Zollförmlichkeiten die Rede ist. Aber gerade der Begriff der Zollförmlichkeit hat ja im vorliegenden Fall zu weiteren Unklarheiten geführt. Es ist nämlich nicht klargestellt, welche Zollförmlichkeiten hier gemeint sind: Handelt es sich um die Ausfuhrzollförmlichkeiten oder um die Einfuhrzollförmlichkeiten? Im übrigen läßt die Verordnung es offen, wann die Einfuhrzollförmlichkeiten abgeschlossen sind. Für die Ausfuhrzollförmlichkeiten enthält Artikel 8 eine Regelung, während es an einer Regelung für die Einfuhrzollförmlichkeiten, deren Erfüllung ja gerade durch das Kontrollexemplar T 5 nachgewiesen werden soll, fehlt. Obwohl diese Frage von dem vorlegenden Gericht selbst beantwortet worden ist und somit dem Gerichtshof in diesem Verfahren nicht unterbreitet wurde, muß doch erwähnt werden, daß nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens die Zollförmlichkeiten erst mit der Rückkehr des Kontrollexemplars T 5 bei der Abgangszollstelle erfüllt sind. Nach dieser Auffassung, deren Richtigkeit hier nicht

zu überprüfen ist, hätte sich somit die Frage nach der Auslegung des Artikels 15 überhaupt nicht gestellt, da dann die Ausschlußfrist mangels Rückkehr des Kontrollexemplars nicht hätte laufen können.

Wenn der Verordnungsgeber auch berechtigt ist, angemessene Ausschlußfristen zu setzen, so muß doch eindeutig erkennbar sein, wann diese Fristen zu laufen beginnen. Die in Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 enthaltene Ungenauigkeit hat die Kommission im übrigen inzwischen erkannt. Nach Artikel 17 Absatz 2 der Folgeverordnung (Nr. 1371/81) knüpft heute nämlich die Ausschlußfrist an den Tag an, an dem die Zollstelle die Einfuhr- oder Ausfuhranmeldung angenommen hat.

Zusammenfassend komme ich somit zu dem Ergebnis, daß die Regelung des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 insoweit ungültig ist, als sie eine Ausschlußfrist für die Einreichung des Antrags auf WAB auch für Fälle vorsieht, die zwar nicht als Fälle der höheren Gewalt angesehen werden können, in denen der Berechtigte jedoch gleichwohl die seinem Antrag beizufügenden Unterlagen erst verspätet einreichen kann aus Gründen, die ihm nicht zuzurechnen sind.

Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die subsidiär gestellte Frage nach der Auslegung des Begriffs der höheren Gewalt eine ausdrückliche Antwort zu geben.

C — Aus diesen Gründen schlage ich Ihnen vor, auf das Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal administratif Rouen wie folgt zu antworten:

Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 1380/75 der Kommission vom 29. Mai 1975 über Durchführungsvorschriften für die Währungsausgleichsbeträge ist insoweit ungültig, als er, abgesehen von Fällen höherer Gewalt, eine Ausschlußfrist für die Einreichung von Unterlagen für die Zahlung des Währungsausgleichsbetrags auch dann vorsieht, wenn die Verspätung auf Gründe zurückzuführen ist, die dem betroffenen Marktteilnehmer nicht zuzurechnen sind.