SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 27. März 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat Ihnen mit Beschluß vom 16. März 1989 eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, die dahin geht, ob Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2499/82 der Kommission vom 15. September 1982 [1] gültig ist, soweit danach die dem Destillateur gewährte Beihilfe in voller Höhe wieder eingezogen wird, wenn er den in der genannten Verordnung bestimmten Mindestankaufspreis nicht innerhalb von 90 Tagen an den Weinerzeuger gezahlt hat.

2. Diese Frage stellt sich anläßlich einer Streitigkeit zwischen der Firma Otto Lingenfelser, einem kleinen Destillationsbetrieb in Achern-Großweier, und dem Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, der in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der vorgenannten Verordnung zuständigen Interventionsstelle. Da die Firma Lingenfelser den Mindestankaufspreis für drei Partien Wein jeweils später als 90 Tage nach der Lieferung der Partie an die Weinerzeugergemeinschaft „Deutsches Weintor" entrichtet hatte, forderte die Interventionsstelle die für die drei Lieferungen gewährte Beihilfe zurück. Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist die vor dem Verwaltungsgericht erhobene Klage gegen die Wiedereinziehung der Beihilfe.

3. Die Verordnung Nr. 2499/82 legte für das Weinwirtschaftsjahr 1982/83 die Bestimmungen für die vorbeugende Destillation fest, deren Grundlage in der Verordnung Nr. 337/79 des Rates vom 5. Februar 1979 [2], geändert durch die Verordnung Nr. 2144/82 des Rates vom 27. Juli 1982 [3], vorgesehen war. Diese Bestimmungen führten ein System ein, nach dem im Rahmen von Verträgen zwischen Weinerzeugern und Brennereien, die von der zuständigen Interventionsstelle genehmigt wurden, der Erzeuger der Brennerei gegen Zahlung eines in Artikel 5 der Verordnung Nr. 2499/82 festgesetzten Mindestankaufspreises die vertraglich vorgesehene Weinmenge liefert. Gemäß Artikel 9 Absatz 1 dieser Verordnung mußte der Destillateur diesen Preis innerhalb von 90 Tagen nach Eingang bei der Brennerei zahlen. Gemäß Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 1 erhielt er innerhalb von 90 Tagen nach Vorlage des Nachweises der Destillation eine Beihilfe von der Interventionsstelle. Schließlich sah Unterabsatz 3 dieses Absatzes vor, daß der Destillateur der Interventionsstelle den Nachweis zu erbringen hat, daß er den Mindestankaufspreis innerhalb der mit der tatsächlichen Lieferung des Weins beginnenden 90-Tage-Frist gezahlt hat, und bestimmte, daß dann, wenn dieser Nachweis nicht innerhalb von 120 Tagen nach der Vorlage des Nachweises der Destillation er-

* Originalsprache: Französisch.

1 — Mit den Bestimmungen für die vorbeugende Destillation im Weinwirtschaftsjahr 1982/83 (ABl. L 267 vom 16.9.1982, S. 16).

2 — Über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 54 vom 5.3.1979, S. 1).

3 — Zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 227 vom 3.8.1982, S. 1).

bracht wird, „die gezahlten Beträge von der Interventionsstelle wieder eingezogen [werden]".

4. Im vorliegenden Fall zahlte die Firma Lingenfelser den Mindestankaufspreis für die drei Partien Wein 92, 93 bzw. 91 Tage nach dessen tatsächlicher Lieferung. Wie Ihnen in der mündlichen Verhandlung erklärt worden ist, gehen diese verhältnismäßig geringfügigen Verspätungen auf einen Irrtum der Firma Lingenfelser über den Beginn der 90-Tage-Frist zurück. Diese ging nämlich davon aus, daß die Frist entsprechend den in der Bundesrepublik Deutschland offenbar üblichen Gepflogenheiten des Geschäftsverkehrs mit dem Eingang der Rechnung des Erzeugers und nicht mit der tatsächlichen Lieferung beginne.

5. Dazu möchte ich gleich sagen, daß das von der Firma Lingenfelser kurz vorgebrachte, auf den Wortlaut bezogene Argument hinsichtlich eines Widerspruchs zwischen der deutschen Fassung und der englischen sowie der französischen Fassung der Verordnung Nr. 2499/82 nicht stichhaltig ist. Die Worte „innerhalb von 90 Tagen nach Eingang bei der Brennerei" können nicht dahin ausgelegt werden, daß sie den Eingang der Rechnung bei der Brennerei betreffen. Sie beziehen sich vielmehr auf den Eingang des Weins bei der Brennerei, wie aus der französischen Fassung hervorgeht.

6. Die Frage des Verwaltungsgerichts betrifft die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2499/82, soweit sie den vollständigen Verlust der Beihilfe im Fall der Überschreitung der 90-Tage-Frist für die Zahlung des Mindestankaufspreises vorsieht. Eine erste Schwierigkeit stellt sich insoweit bei der Feststellung ein, wo die Bestimmung steht, die diesen vollständigen Verlust vorsieht. Das vorlegende Gericht hat dazu ausdrücklich auf Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2499/82 verwiesen. Bezieht man sich auf diese Vorschrift, so stellt man fest, daß sie die Wiedereinziehung der gezahlten Beträge durch die Interventionsstelle tatsächlich nur für den Fall vorsieht, daß der Destillateur nicht innerhalb von 120 Tagen nach der Vorlage des Nachweises der Destillation den Nachweis erbringt, daß er den Mindestankaufspreis innerhalb von 90 Tagen nach der Lieferung des Weins gezahlt hat. Daher ist fraglich, ob die Verordnung Nr. 2499/82 eine wörtliche Grundlage für die völlige Wiedereinziehung der Beihilfe durch die Interventionsstelle für den Fall enthält, daß der Mindestankaufspreis später als 90 Tage nach der Lieferung des Weins gezahlt worden ist. Muß davon ausgegangen werden, daß eine derartige Wiedereinziehung ihre Grundlage *implizit* im genannten Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 hat? Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, die Interventionsstelle könne die Beihilfe in vollem Umfang wieder einziehen, wenn die Voraussetzungen für ihre Gewährung nicht erfüllt seien, ohne daß eine Bestimmung der Verordnung dies ausdrücklich vorsehen müsse. Der Bevollmächtigte der Kommission hat zur Beantwortung einer von Ihnen gestellten Frage von einem Recht auf vollständige Wiedereinziehung gesprochen, das sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebe.

7. In diesem Stadium der Erörterung ist zu bemerken, daß die Auffassung der Kommission zwar juristisch nicht unzutreffend, aber auch nicht ganz ohne Nachteile ist. Wenn eine Agrarverordnung über eine Beihilferegelung schon *einige Fälle* anführt, die zur vollständigen Wiedereinziehung der Beihilfe durch die Interventionsstelle führen können, fördert sie meines Erachtens Auslegungsirrtümer bei den Wirtschaftsteilnehmern, wenn sie nicht *alle Fälle* anführt, die diese Sanktion nach sich ziehen. Bei einer Regelung, die schwerwiegende Folgen für die Wirtschaftsteilnehmer haben kann, ist meiner Ansicht nach eine Konzeption, wonach einige dieser Folgen ausdrücklich bestimmt seien und andere vermutet werden müßten, nicht sehr glücklich. Außerdem ist sie sicher nicht dazu angetan, die Prüfung der Frage, ob die Beihilfe vollständig wieder einzuziehen ist, zu der Sie sich, wie der vorliegende

Fall zeigt, veranlaßt sehen können, zu erleichtern. Die Beurteilung der Frage, ob das Gemeinschaftsrecht, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, mit einer impliziten Vorschrift einer Verordnung gewahrt ist, kann sich nämlich als schwierig erweisen. Es ist zu hoffen, daß die Kommission vor allem bei Vorschriften, die eine Sanktion für den Fall vorsehen, daß Wirtschaftsteilnehmer ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, darauf achtet, daß sie sich nicht der Bequemlichkeit halber auf „allgemeine Rechtsgrundsätze" beruft. Ich möchte im vorliegenden Fall lieber davon ausgehen, daß sich die Sanktion des vollständigen Verlustes der Beihilfe dann, wenn die Zahlung nicht nach 90 Tagen erfolgt, implizit aus Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2499/82 herleitet, der diese Rechtsfolge für den Fall vorsieht, daß der Nachweis der Zahlung des Mindestankaufspreises innerhalb von 90 Tagen nicht innerhalb einer bestimmten Frist erbracht worden ist.

8. Die Firma Lingenfelser hat im Ausgangsverfahren die Gültigkeit der vollständigen Wiedereinziehung der Beihilfe im Fall der Überschreitung der 90-Tage-Frist unter zwei Aspekten in Zweifel gezogen. Der erste Aspekt, der in der mündlichen Verhandlung ausführlicher erörtert worden ist als in den schriftlichen Erklärungen, betrifft die Grenzen der Befugnis, die der Kommission durch die vorgenannte Verordnung Nr. 337/79 des Rates eingeräumt wurde. Der zweite bezieht sich auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

9. Ich möchte gleich sagen, daß die Argumente der Firma Lingenfelser, mit denen sie Sie dazu veranlassen will, die Einführung einer 90-Tage-Frist für die Zahlung des Mindestankaufspreises an den Erzeuger als eine von der Befugnis aus der Verordnung Nr. 337/79 nicht umfaßte überflüssige „Überregulierung" anzusehen, mich ebensowenig überzeugt haben wie die Kommission oder die Interventionsstelle.

10. Prüfen wir diesen ersten Punkt. Ziel der Verordnung Nr. 337/79 war es, auf dem Weinsektor „die Märkte zu stabilisieren und der betreffenden landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten" [4]. Unter diesem Gesichtspunkt sah sie vor, „unter bestimmten Bedingungen die vorbeugende Destillation zu einem Ankaufspreis zu ermöglichen, der keinen Anreiz zur Erzeugung von Wein ungenügender Qualität bietet" [5]. Daher legte Artikel 11 der Verordnung Nr. 337/79 den allgemeinen Rahmen für die vorbeugende Destillation in der Weise fest, daß er bestimmte, welche Weine für eine Destillation in Betracht kommen und welchen Kaufpreis der vom Destillateur gezahlte Preis nicht unterschreiten darf. Absatz 4 dieser Bestimmung sah vor, daß der „Beschluß über die Durchführung der Destillation sowie die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel ... nach dem Verfahren des Artikels 67 festgelegt [werden]". Dieses Verfahren ermöglichte es der Kommission, nach Anhörung eines „Verwaltungsausschusses" Maßnahmen zu erlassen. In diesem Rahmen erließ die Kommission die Verordnung Nr. 2499/82, die vorsah, daß der Destillateur den Kaufpreis innerhalb einer Frist von 90 Tagen an den Erzeuger zahlen muß.

11. Die Firma Lingenfelser stützt ihre Auffassung, daß eine „Überregulierung" seitens der Kommission, also eine Überschreitung ihrer Befugnisse, vorgelegen habe, darauf, daß die Einführung einer 90-Tage-Frist nutzlos gewesen sei. Ich halte es für ausgeschlossen, daß der Grad der Nützlichkeit der in Artikel 9 der Verordnung Nr. 2499/82 vorgesehenen verschiedenen Fristen vor Ihnen erörtert werden kann, um festzustellen, ob die Kommission die Grenzen ihrer Befugnis nach der Verordnung Nr. 337/79 beachtet hat. Eine solche Erörterung würde sich darüber hinwegsetzen, daß im vorliegenden Fall der Kommission in einem zentralen Bereich der Gemeinsamen

4 — Dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 337/79.

5 — Neunte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 337/79.

Agrarpolitik ein weites Ermessen zugestanden worden ist. Das bedeutet, daß die in diesem Fall vorzunehmende Gültigkeitsprüfung natürlich nicht aus einer Prüfung der Zweckmäßigkeit jeder einzelnen Maßnahme bestehen kann. Sie kann sich nur mit der Beurteilung der Frage befassen, ob die Grenzen des der Kommission zugestandenen Ermessens offensichtlich überschritten worden sind. Meiner Ansicht nach hat die Kommission aber dadurch, daß sie dem Destillateur eine bestimmte Frist zur Zahlung des Mindestankaufspreises an den Erzeuger eingeräumt hat, keine Durchführungsbestimmung erlassen, die der Regelung der vorbeugenden Destillation, für die der Rat den allgemeinen Rahmen festgelegt hat, offensichtlich zuwiderlaufen würde. Im Rahmen einer Politik, die auf dem Anreiz für die Erzeuger beruht, ihre Weine vom Markt zu nehmen, um sie der Destillation zuzuführen, verstößt die Festlegung einer Frist, innerhalb deren der Erzeuger den in der Verordnung Nr. 337/79 vorgesehenen Mindestpreis mit Sicherheit vom Destillateur erhalten kann, als solche nicht gegen die angestrebten Ziele.

12. Zu diesem Punkt sei, da es hier von einiger Bedeutung ist, hinzugefügt, daß die übrigen in Artikel 9 der Verordnung Nr. 2499/82 angeführten Fristen und die streitige 90-Tage-Frist a priori keineswegs eine überflüssige Doppelangabe darstellen. Die mit der Vorlage des Nachweises der Destillation beginnende 90-Tage-Frist, innerhalb deren die Interventionsstelle die Beihilfe an den Destillateur zahlen muß, bietet selbst keine Gewähr hinsichtlich der Frist, innerhalb deren der Erzeuger den Mindestankaufspreis erhalten soll. Was die 120-Tage-Frist angeht, die mit der Vorlage desselben Nachweises beginnt, so bin ich nicht von der Evidenz der Gleichwertigkeit der Garantien überzeugt, die sie auf den ersten Blick dem Erzeuger im Vergleich zur 90-Tage-Frist, die mit der Lieferung des Weins durch ihn beginnt, bieten könnte.

13. Daher gehe ich im Hinblick auf die Beurteilung der Frage, ob eine offenkundige Überschreitung von Befugnissen vorliegt — die einzige Frage, die im Zusammenhang mit der Prüfung des Problems, ob die Kommission die ihr vom Rat erteilte Ermächtigung beachtet hat, in Betracht gezogen werden darf —, davon aus, daß nichts vorgebracht worden ist, was die Gültigkeit der Einführung einer Frist für die Zahlung an den Erzeuger in Frage stellen könnte.

14. Nunmehr ist auf die Frage einzugehen, ob eine *vollständige* Wiedereinziehung der an den Destillateur gezahlten Beihilfe, wenn er den Mindestankaufspreis nicht innerhalb von 90 Tagen an den Erzeuger gezahlt hat, verhältnismäßig ist.

15. Es erscheint nicht unnütz, die von Ihrer Rechtsprechung auf diesem Gebiet entwikkelten Grundsätze in Erinnerung zu rufen. So haben Sie in bezug auf eine Sanktion wie die Nichtfreigabe einer Kaution im Fall der Nichteinhaltung einer Frist für die Vorlage von Nachweisen ausgeführt, daß zu prüfen ist, ob die Sanktion

„die Grenzen dessen überschreitet, was für die Erreichung des verfolgten Ziels angemessen und erforderlich ist“ [6].

Hinsichtlich der Nichtfreigabe einer Kaution, weil der Wirtschaftsteilnehmer nicht nachgewiesen hatte, daß bestimmte Mengen Butter innerhalb der in der Gemeinschaftsregelung vorgeschriebenen Frist verarbeitet worden waren, haben Sie festgestellt, daß bei der Prüfung der Frage, ob eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht,

„erstens zu prüfen ist, ob die Mittel, die sie zur Erfüllung des von ihr verfolgten Zwecks einsetzt, der Bedeutung dieses Zwecks ent-

6 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78, Buitoni/FORMA, Slg. 1979, 677, Randnr. 16; gleichlautende Formulierung im Urteil vom 17. Mai 1984 in der Rechtssache 15/83, Denkavit Nederland, Slg. 1984, 2171, Randnr. 25.

sprechen, und zweitens, ob sie erforderlich sind, um den Zweck zu erreichen"[7].

In Ihrem Urteil Man/IBAP vom 24. September 1985 haben Sie, nachdem Sie die Formulierung in Erinnerung gerufen haben, daß es notwendig sei, zu prüfen, ob die eingesetzten Mittel „zur Erreichung des angestrebten Ziels angemessen und erforderlich sind", folgendes ausgeführt:

„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 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verstoßen, die Nichtbeachtung der Nebenpflicht mit einer ebenso strengen Sanktion belegen wie die der Hauptpflicht."[8]

16. Die so formulierten Grundsätze sind meines Erachtens in Ihrem Urteil Maas vom 27. November 1986 präzisiert worden. Darin heißt es nämlich, daß zur Beantwortung einer Frage nach der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit — in einem Fall, in dem die vorgeschriebene Frist für die Verladung von zur Nahrungsmittelhilfe bestimmten Partien Getreide und Reis überschritten war — zu prüfen ist,

„ob die Verpflichtungen ... als Hauptpflichten anzusehen sind, deren Einhaltung für das gute Funktionieren eines gemeinschaftlichen Systems von grundlegender Bedeutung ist und deren Verletzung mit dem vollständigen Verfall der Kaution geahndet werden kann, ohne daß dies zu einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz führt, oder ob es sich um Nebenpflichten handelt, deren Verletzung nicht mit der gleichen Strenge geahndet werden darf wie die Nichterfüllung einer Hauptpflicht"[9].

17. Die Präzisierung scheint mir hier in einer gewissen Systematisierung der Unterscheidung zwischen einer Hauptpflicht und einer Nebenpflicht zu bestehen. In der früheren Rechtsprechung wurde zwar bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in bestimmten Fällen diese Unterscheidung angesprochen; dabei wurde jedoch die Sanktion beispielsweise eines vollständigen Verfalls der Kaution nicht so eng mit der Hauptpflicht verknüpft wie im Urteil Maas. Das vorgenannte Urteil Man/IBAP hat festgestellt, daß die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit es verlangt, die Nichtbeachtung der Nebenpflicht nicht mit einer ebenso strengen Sanktion zu belegen wie die der Hauptpflicht. Das Urteil Maas legt meines Erachtens den Gedanken nahe, daß der Verstoß gegen eine Hauptpflicht *generell* mit einer bestimmten strengen Sanktion, in jenem Fall mit dem vollständigen Verfall einer Kaution, belegt werden kann. Ihre jüngere Rechtsprechung stellt somit gewissermaßen die Vermutung auf, daß der vollständige Verlust einer Kaution oder einer Beihilfe im Verhältnis steht zur Nichterfüllung einer Hauptpflicht. Kann eine solche Vermutung nicht aber widerlegt werden? Hierzu sei bemerkt, daß Ihre früheren Urteile mit der Aussage, daß bei einer Nebenpflicht die Sanktion nicht so streng sein darf wie bei einer Hauptpflicht, einen gewissen *Relativismus* erkennen lassen, ohne aber *ausdrücklich* eine *grundsätzliche* Verhältnismäßigkeit des vollständigen Verlustes — einer Beihilfe oder einer Kaution — als Sanktion bei einer Hauptpflicht zu bejahen.

7 — Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82, Fromançais/FORMA, Slg. 1983, 395, Randnr. 8; entsprechende Formulierung im Urteil vom 1. Oktober 1985 in der Rechtssache 125/83, OBEA/Corman, Slg. 1985, 3039, Randnr. 36.

8 — Rechtssache 181/84, Slg. 1985, 2889, Randnr. 20.

9 — Rechtssache 21/85, Slg. 1986, 3537, Randnr. 15.

18. Es läßt sich beobachten, daß in den Rechtssachen, in denen Sie dafür Sorge getragen haben, daß die Sanktionen bei Nebenpflichten nicht so streng waren wie die bei Hauptpflichten, die letztgenannten Sanktionen in den meisten Fällen in vollständigen Verlusten bestanden. Wenn Sie aber in mehreren Urteilen gesagt haben, daß die in einer Verordnung im Hinblick auf eine Hauptpflicht vorgesehene Sanktion eines vollständigen Verlustes dann unverhältnismäßig ist, wenn sie im Rahmen derselben Verordnung die Verletzung einer Nebenpflicht ahndet, so ist dies meines Erachtens nicht notwendigerweise gleichbedeutend mit der Aussage, daß die Verletzung einer Hauptpflicht generell einen vollständigen Verlust nach sich ziehen kann. Ebensowenig haben Sie meines Erachtens dadurch, daß Sie die Verhältnismäßigkeit des vollständigen Verlustes einer Beihilfe oder einer Kaution bei Nichterfüllung einer Verpflichtung anerkannt haben, deren Charakter als wesentliche oder Hauptpflicht ausdrücklich mit dem Risiko einer Zweckentfremdung des von der Beihilfe betroffenen Erzeugnisses — wie in Ihrem Urteil RU-MI/FORMA vom 2. Dezember 1982 [10] — oder dem Risiko von Spekulationen — wie in Ihrem vorgenannten Urteil Fromançais — verknüpft worden ist, eine *grundsätzliche* Verhältnismäßigkeit des vollständigen Verlustes einer Beihilfe oder einer Kaution beim *geringsten* Verstoß gegen eine Hauptpflicht, welcher Art auch immer, angenommen.

19. Was das Urteil Maas angeht, so gibt es in dieser Hinsicht auch einigen Aufschluß. Nachdem Sie darin zunächst festgestellt haben, daß es sich bei einer Verpflichtung, die Ware innerhalb einer festgesetzten Frist zu verladen, unstreitig um eine Hauptpflicht handelt, haben Sie dann jedoch betont, daß

„beim Seetransport eine Verzögerung um einige Tage bei der Verladung der Ware und beim Auslaufen des Schiffes nicht als Verstoß gegen diese Verpflichtung angesehen werden [kann]“ [11].

10 — Rechtssache 272/81, Slg. 1982, 4167.

11 — Rechtssache 21/85, a. a. O., Randnr. 17.

Daher haben Sie, indem Sie festgestellt haben, daß in jenem Fall der Zeitpunkt der Ankunft des Schiffes im Bestimmungshafen unstreitig eingehalten worden war, und daraus geschlossen haben, daß „eine leichte Überschreitung der Verladefrist“ den Verfall der Kaution dann nicht rechtfertigt, wenn sie das gute Funktionieren des Systems der Nahrungsmittelhilfe nicht beeinträchtigt, an dem Grundsatz, daß der vollständige Verlust als Sanktion bei Hauptpflichten verhältnismäßig ist, eine Korrektur vorgenommen. Diese Korrektur setzt, wohlgemerkt, auf der Ebene der Beurteilung des Verstoßes gegen die Verpflichtung an. Sie besagt, daß der Verstoß gegen eine Hauptpflicht zwar generell mit einem vollständigen Verlust geahndet werden kann, daß jedoch nicht jede Verletzung einer solchen Pflicht zwangsläufig einen Verstoß darstellt, der diese Sanktion nach sich zieht.

20. Offenbar erkennen Sie also an, daß der Grundsatz, wonach ein Verstoß gegen eine Hauptpflicht mit einer Sanktion wie dem vollständigen Verlust geahndet wird, eine Abschwächung erfahren kann. In Wahrheit lassen Sie es damit zu, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Bereich des Verstoßes gegen Hauptpflichten weiter seine Wirkung entfaltet, trotz der vorhin erwähnten grundsätzlichen Verhältnismäßigkeit bei vollständigen Verlusten. Wenn man also, wie Sie es tun, davon ausgeht, daß im Bereich des Verstoßes gegen Hauptpflichten nicht jedes Verhältnismäßigkeitserfordernis entfallen ist, wäre es dann nicht angebracht, den Akzent auf die Formulierungen in den Urteilen vor Erlaß des Urteils Maas zu legen? Wir haben gesehen, daß Ihre Rechtsprechung zwei unterschiedlich formulierte, einander ergänzende Aussagen enthält. Nach der ersten ist bei der Prüfung der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zunächst zu prüfen, ob die betreffende Bestimmung des Gemeinschaftsrechts Mittel einsetzt, die der Bedeutung ihres Zwecks entsprechen, und anschließend, ob die Mittel erforderlich sind, um den Zweck zu erreichen. Die zweite Aussage besteht darin, daß eine gemeinschaftsrechtli-

che Regelung die Nichtbeachtung der Nebenpflicht nicht mit einer ebenso strengen Sanktion belegen darf wie die der Hauptpflicht. Diese Formulierungen scheinen mir dem Zweck der von Ihnen vorzunehmenden Verhältnismäßigkeitsprüfung zu genügen. Ich glaube nämlich, daß Ihrer Rechtsprechung vor allem das Bestreben zugrunde liegt, keine Tätigkeit vom Erfordernis der Verhältnismäßigkeit auszunehmen, und daß insoweit die Flexibilität der beiden genannten Formulierungen diesem Vorhaben eher dient als eine zu enge Verknüpfung des Begriffs der Hauptpflicht mit einem bestimmten Sanktionstyp. Daher möchte ich mich bei der weiteren Diskussion auf diese flexible Konzeption beziehen, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit deutlicher zu einer größtmöglichen Wirksamkeit verhelfen kann.

21. Bei der Prüfung der Frage, ob im vorliegenden Fall der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wurde, ist zunächst zu untersuchen, zu welchem Zweck die streitige Verpflichtung festgelegt wurde. Da es hier um die 90-Tage-Frist geht, hat die Prüfung im Hinblick auf die elfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2499/82 zu erfolgen. Darin heißt es: „Es sollte vorgesehen werden, daß der den Erzeugern garantierte Mindestpreis diesen in der Regel innerhalb der Fristen gezahlt wird, die es ihnen ermöglichen, einen Gewinn zu erzielen, der mit dem Gewinn bei einem Handelsverkauf vergleichbar ist." [12] Bezogen auf den allgemeinen Zweck der Regelung über die vorbeugende Weindestillation, kommt es a priori darauf an, zahlreichen Erzeugern einen Anreiz zu bieten, ihren minderwertigen Wein nicht auf dem Markt abzusetzen, sondern an Brennereien zu verkaufen. Insoweit muß der Verkauf zum Zweck der Destillation für die Erzeuger attraktiv sein. Einen Teil dieser Attraktivität macht die Bestimmung des Mindestankaufspreises aus, der den Erzeugern von den Destillateuren gezahlt wird. Ein weiterer Faktor hängt mit der Frist für die Zahlung dieses Kaufpreises insofern zusammen, als es darauf ankommt, daß die Erzeuger im Rahmen der Verkäufe zum Zweck der Destillation den Kaufpreis nicht später erhalten, als dies bei einem normalen Handelsverkauf der Fall wäre. Diesen letzten Punkt bringt die vorgenannte elfte Begründungserwägung zur Geltung. In dieser Hinsicht kann das Erfordernis einer Zahlung innerhalb von Fristen, die mit den im Handel üblichen Fristen vergleichbar sind, als wesentlich für das reibungslose Funktionieren der Regelung über die vorbeugende Destillation angesehen werden.

22. Ist es angesichts dieser Bedeutung erforderlich, eine zwingende Frist von 90 Tagen vorzuschreiben, deren Überschreitung seitens des Destillateurs zum vollständigen Verlust der Beihilfe führt? Wollte man diese Frage bejahen, müßte man in gewisser Weise davon ausgehen, daß schon die geringste Fristüberschreitung — selbst um einen Tag — dazu führen würde, daß der Wein im Rahmen der vorbeugenden Destillation nicht mehr unter den Bedingungen bezahlt würde, die mit denen eines normalen Geschäftsverkehrs vergleichbar wären, und daß die kleinste Abweichung in dieser Beziehung die Erzeuger vom Verkauf an die Brennereien abhalten würde. Ich habe in den Verfahrensunterlagen nichts gefunden, was die These stützen könnte, daß eine geringe Überschreitung der 90-Tage-Frist eine derartige Wirkung hat. Im Gegenteil, es stellt sich sogar die Frage, ob diese Regelung der Zahlungsfrist nicht über das in der elften Begründungserwägung formulierte Erfordernis eines „vergleichbaren Gewinns" ein wenig hinausgeht. Bezogen auf die Handelsbräuche der Weinwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, wie sie vor Ihnen im vorliegenden Fall zur Sprache gekommen sind, scheint nämlich die in der Verordnung Nr. 2499/82 vorgesehene Frist, die mit dem Eingang des Weins bei der Brennerei beginnt, gegenüber der Frist des Handels, die offenbar mit dem Eingang der Rechnung bei der Brennerei beginnt, kürzer zu sein. In einem solchen Zusammenhang ist

12 — Satz 1.

es daher zumindest schwierig, zu behaupten, daß eine Fristüberschreitung, so gering sie auch sein mag, den Erzeuger in eine Lage versetzt, in der er sich weniger gut behandelt fühlen könnte als bei einem normalen Verkauf. Wahrscheinlich würde eine Zahlung, bei der die vorgeschriebene Frist um einige Tage überschritten worden ist, sogar noch innerhalb der üblicherweise im Handel in der Bundesrepublik Deutschland praktizierten Fristen liegen.

23. Auch wenn zu berücksichtigen ist, daß der Kommission bei der Festlegung der Durchführungsbestimmungen zu den Vorschriften im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation ein Ermessen zusteht, so ist es daher doch bereits auf den ersten Blick zweifelhaft, daß die Sanktion des vollständigen Verlustes der Beihilfe im Fall der Fristüberschreitung um einige Tage unbedingt erforderlich ist, um das einwandfreie Funktionieren der Regelung über die vorbeugende Destillation und — im Rahmen dieser Regelung — über die Zahlung des Preises an den Erzeuger unter Bedingungen, die mit denen des Handels vergleichbar sind, zu gewährleisten.

24. Ob es erforderlich ist, die geringste Überschreitung der 90-Tage-Frist mit der Sanktion des vollständigen Verlustes der Beihilfe zu belegen, ist auch noch unter einem anderen Gesichtspunkt fraglich. Geht man nämlich davon aus, daß es für das einwandfreie Funktionieren der Regelung unerläßlich ist, daß eine Zahlung innerhalb einer Frist erfolgt, die mit den im Handel üblichen Fristen vergleichbar ist, so leuchtet es keineswegs ein, warum nicht auch eine Herabsetzung der Beihilfe nach Maßgabe der Überschreitung die gewünschte Gewähr hätte bieten können. Im Rahmen der mit der Verordnung Nr. 2499/82 eingeführten Regelung zahlt der Destillateur den Mindestankaufspreis an den Erzeuger aufgrund der Gewißheit, daß ihm die Beihilfe gewährt wird. Diesen Punkt hat der Bevollmächtigte der Kommission in der mündlichen Verhandlung besonders hervorgehoben. Daher ist jede Herabsetzung der Beihilfe geeignet, den Gewinn zu mindern, den der Destillateur aus dem Geschäft erwartet. Unter diesen Umständen kann angenommen werden, daß die Aussicht auf eine signifikante, aber teilweise Herabsetzung der Beihilfe für sich allein einen ausreichenden Anreiz für den Destillateur bietet, die festgelegte Frist einzuhalten.

25. Schließlich drängen sich einige Überlegungen im Hinblick auf die Bestimmungen des Artikels 12 der Verordnung Nr. 2499/82 auf, die den Fall betreffen, daß eine Weinmenge destilliert worden ist, die von der vertraglich vorgesehenen abweicht. Die Regelung geht nämlich dahin, daß die Interventionsstelle die Beihilfe für die tatsächlich destillierte Weinmenge zahlt, sofern der Unterschied zu der vertraglich vorgesehenen Menge im Rahmen einer Toleranz von 10 % bleibt. Aufgrund eines Umkehrschlusses ist anzunehmen, daß überhaupt keine Beihilfe mehr gezahlt wird, wenn der Unterschied mehr als 10 % beträgt. Es ist absolut verständlich, daß die Gemeinschaftsregelung — vom Willen der betreffenden Wirtschaftsteilnehmer unabhängigen — Umständen Rechnung trägt, die zu einer Minderung der tatsächlich destillierten Weinmenge führen würden. Es ist jedoch auch zu sagen, daß, da es sich um eine Regelung über die vorbeugende Destillation handelt, deren Zweck es ist, dem Markt eine größtmögliche Menge minderwertigen Weins zu entziehen, um ihn stabil zu halten, die Verordnung Nr. 2499/82 *pauschal* eine Schwankungsbreite von 10 % zuläßt, mit der einzigen Konsequenz, daß eine entsprechend angepaßte Beihilfe gezahlt wird. Oberstes Ziel der Regelung über die vorbeugende Destillation ist es aber, den Wein vom Markt zu nehmen. Diesem Zweck dienen die verschiedenen Mechanismen, die in der Verordnung Nr. 2499/82 vorgesehen sind. Nach Auffassung der Kommission ist jedoch eine Schwankungsbreite von 10 % ohne *Nachprüfung ihrer Gründe* mit einer teilweisen Zahlung der Beihilfe vereinbar, während die — auch nur geringfügige — Überschreitung einer Frist, die sich nicht auf

den Hauptzweck der Regelung über die vorbeugende Destillation, sondern auf eine der Verpflichtungen bezieht, die zur Erreichung dieses Zwecks nur beitragen, mit dem vollständigen Verlust der Beihilfe bestraft werden soll.

26. Deshalb meine ich, daß man zwar mit der Kommission davon ausgehen kann, daß die Beihilfe im Fall einer Minderung der destillierten Menge um bis zu 10 % proportional hierzu gezahlt wurde, ohne daß dadurch die wesentlichen Ziele der Aktion der vorbeugenden Destillation gefährdet wurden, daß aber nur schwer angenommen werden kann, daß eine Regelung, nach der die *geringste* Überschreitung der dem Destillateur gesetzten Frist zum vollständigen Verlust der Beihilfe führt, für die Wahrung dieser wesentlichen Ziele völlig unverzichtbar sein soll. Es geht meiner Ansicht nach nicht darum, ob, wie die Kommission meint, menschliches Versagen in Form der Unachtsamkeit weniger entschuldbar ist als chemische Vorgänge wie die Verdunstung. Vielmehr kommt es darauf an, wie sich die Nichterfüllung dieser oder jener Verpflichtung auf die Erreichung dieser Ziele auswirkt. Ich habe aber in der Akte nichts gefunden, was den Schluß zuläßt, daß die Überschreitung der Zahlungsfrist um einige Tage eine derartige Gefährdung darstellt, daß Anlaß besteht, sie mit erheblich strengeren Konsequenzen zu verknüpfen als in dem Fall, in dem eine Verminderung der tatsächlich vom Markt genommenen Weinmenge festgestellt wird.

27. Am Ende dieser Schlußanträge angelangt, möchte ich noch eine letzte Bemerkung zur Kohärenz der Verordnung Nr. 2499/82 machen. Man kann nicht umhin, dieser seltsamen Vermengung von ausdrücklich vorgesehenen und implizit geregelten Sanktionen sowie dem Nebeneinander von Haupt- und Nebenpflichten, deren Verletzung unter Mißachtung der von der Kommission selbst angeführten Rechtsprechung gleich streng mit dem vollständigen Verlust der Beihilfe geahndet werden, ratlos gegenüberzustehen. Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 ist in dieser Hinsicht doppelt aufschlußreich, da er ausdrücklich den vollständigen Verlust der Beihilfe für den Fall vorsieht, daß der Nachweis der Erfüllung einer Nebenpflicht nicht innerhalb einer bestimmten Frist erbracht worden ist, implizit aber dieselbe Sanktion für den Fall vorsieht, daß die Hauptpflicht selbst nicht erfüllt worden ist. Schließlich ist hervorzuheben, daß die Frage, ob die mit der Verordnung Nr. 2499/82 eingeführte Regelung bezweckt, zu verhindern, daß der Destillateur die Beihilfe erhält, bevor er den Mindestankaufspreis an den Erzeuger gezahlt hat, oder ob sie ihm dies vielmehr gerade ermöglichen soll, aufgrund des Akteninhalts und der in der mündlichen Verhandlung abgegebenen Erklärungen keineswegs geklärt ist. Nach der Verordnung ist je nach der Liquiditätslage und dem guten Willen der Interventionsstelle beides möglich. Natürlich trägt das nicht dazu bei, die innere Logik dieser Regelung zur Geltung zu bringen oder mit größtmöglicher Genauigkeit die tatsächliche Bedeutung der streitigen Frist und ihrer etwaigen Überschreitung zu bestimmen. Daher ist auch schwer nachzuweisen, daß der vollständige Verlust der Beihilfe eine Notwendigkeit darstellt.

28. Zusammenfassend bin ich deshalb der Auffassung, daß zwar das Erfordernis einer Zahlungsfrist, die mit der bei normalen Handelsbeziehungen praktizierten vergleichbar ist, für die mit der Verordnung Nr. 2499/82 geschaffene Regelung über die vorbeugende Destillation von wesentlicher Bedeutung war und daß es Sache der Kommission war, die Dauer dieser Frist zu bestimmen; es ist aber nicht bewiesen worden, daß eine — auch noch so geringe — Überschreitung der festgelegten Frist die wesentlichen Ziele dieser Regelung in einer solchen Weise beeinträchtigte, daß sie in allen Fällen mit dem vollständigen Verlust der Beihilfe geahndet werden mußte. Daher meine ich, daß bei dieser Maßnahme der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt wurde.

29. Ich schlage daher vor, daß Sie wie folgt für Recht erkennen:

„Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2499/82 ist ungültig, soweit er jede Überschreitung der dem Destillateur gesetzten Frist zur Zahlung des Mindestankaufspreises an den Erzeuger mit dem vollständigen Verlust der Beihilfe ahndet."