In der Rechtssache 122/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal administratif Paris in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

SA BUITONI

gegen

FONDS D'ORIENTATION ET DE RÉGULARISATION DES MARCHÉS AGRICOLES

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung des Artikels 3 der Verordnung (EWG) Nr. 499/76 der Kommission 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)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Nach der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 über gemeinsame Durchführungsvorschriften

für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 25, S. 10) erteilen die nationalen Interventionsstellen Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen nur gegen Stellung einer Kaution zur Sicherung der Verpflichtung, die Einfuhr oder Ausfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durchzuführen. Nach Artikel 17 Absätze 2 und 3 der Verordnung hängt die Freistellung der Kaution vom Nachweis der Erfüllung der Einfuhr- oder Ausfuhrzollförmlichkeiten ab; dieser Nachweis wird durch Vorlage des Exemplars Nr. 1 der Lizenz erbracht, das die Bestätigung der Stelle trägt, bei der die Zollförmlichkeiten erfüllt wurden. Nach Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung wird die Kaution freigegeben, „sobald die Nachweise nach Artikel 17 Absätze 2 und 3 erbracht sind".

Die genannte Verordnung wurde durch die Verordnung Nr. 499/76 der Kommission vom 5. März 1976 geändert, deren Artikel 3 an Artikel 18 der Verordnung Nr. 193/75 folgenden Absatz 4 anfügte:

„(4) Werden die Nachweise gemäß Artikel 17 Absätze 2 und 3 — außer im Fall höherer Gewalt — nicht binnen sechs Monaten nach dem letzten Gültigkeitstag der Lizenz erbracht, so verfällt die Kaution."

Die dritte Begründungserwägung zur Verordnung begründet diese Bestimmung wie folgt: „Zur Verwaltungsvereinfachung empfiehlt es sich, daß die für eine Freistellung der Lizenzkaution geforderten Nachweise — außer im Fall höherer Gewalt — innerhalb einer angemessenen Frist beigebracht werden müssen."

Am 19. November 1976 wurden der Firma SA Buitoni, einer Gesellschaft französischen Rechts, vier Einfuhrlizenzen für insgesamt 2 900 t Tomatenmark aus Drittländern erteilt; sie stellte dafür eine Kaution von 163 270 FF. Die erteilten Lizenzen waren bis zum 1. Februar 1977 gültig. Die Firma führte die Einfuhren innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenzen durch, unterließ es jedoch, dem Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles (FORMA), der französischen Interventionsstelle, die Nachweise für die Einfuhr binnen sechs Monaten nach Ablauf der Lizenzen (somit vor dem 1. August 1977) vorzulegen.

Mit Schreiben vom 28. August 1977 forderte der FORMA von der Firma Buitoni die Zahlung der Kaution. Am 6. September 1977 übermittelte diese dem FORMA den Beleg für die fristgerechte Erfüllung ihrer Einfuhrverpflichtung und beantragte die Freistellung der Kaution. Der FORMA wies diesen Antrag am 26. Oktober 1977 zurück.

Gegen diesen Bescheid, mit dem der Antrag auf Freistellung der Kaution zurückgewiesen worden war, erhob die Firma Buitoni Anfechtungsklage zum Tribunal administratif Paris.

Vor dem nationalen Gericht machte sie geltend, Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 widerspreche allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, da er gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einer Sanktion verstoße. Ebenso verstoße er gegen Zielsetzung und Geist der gemeinschaftlichen Kautionsregelung.

Mit Urteil vom 22. März 1978 hat das Tribunal administratif Paris unter Bezugnahme auf das Vorbringen der Firma Buitoni das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof eine Vorabentscheidungsfrage zur Gültigkeit und zur Auslegung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 499/76 vorgelegt.

Das Vorlageurteil ist am 25. Mai 1978 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Firma Buitoni, die französische Regierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes eingereichte schriftliche Erklärungen

Nach Auffassung der *Firma Buitoni, Klägerin im Ausgangsverfahren*, hat die gemeinschaftliche Kautionsregelung einerseits zum Ziel, die Erfüllung einer freiwillig übernommenen Einfuhr- oder Ausfuhrverpflichtung sicherzustellen, andererseits, der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten eine genaue Kenntnis der inner- und außergemeinschaftlichen Handelsvorgänge zu ermöglichen.

Im Lichte dieser Regelung und der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß das (zweitrangige) Ziel der Wirtschaftsprognose derart drastische Maßnahmen, wie sie in Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 vorgesehen seien, in keiner Weise rechtfertige. Diese Maßnahmen müßten folglich aufgrund ihrer Unvereinbarkeit sowohl mit den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts wie mit den Grundlagen der Kautionsregelung für ungültig erklärt werden.

Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, einen vom Gerichtshof anerkannten allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts (vgl. Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70, Slg. 1970, 1125). Die für das Marktgleichgewicht erforderliche statistische Erfassung könne keine *unverhältnismäßige* Maßnahme rechtfertigen, da es wesentliche Aufgabe der Regelung sei, die Unternehmen zur Durchführung ihrer Ein- oder Ausfuhren zu zwingen. Es widerspreche dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die gleiche Sanktion für die Nichterfüllung der Verpflichtung, die zu sichern die Kaution bestimmt sei, und für eine schlichte Verzögerung bei der Vorlage der Nachweise der form- und fristgerecht erfüllten Verpflichtung zu verhängen. Es widerspreche dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem Grundsatz der Gleichheit gegenüber öffentlichen Lasten, daß ein Unternehmen, das eine Ein- und Ausfuhr teilweise durchführe und den Nachweis für die teilweise Erfüllung seiner Verpflichtung binnen sechs Monaten erbringe, weniger hart geahndet werde als ein Unternehmen, das seine Verpflichtung in vollem Umfang erfülle, den Nachweis hierfür aber nicht innerhalb der in der Verordnung Nr. 499/76 festgesetzten Frist erbringe.

Nach Auffassung der Klägerin hätte die Kommission es entweder den Mitgliedstaaten überlassen müssen, die nationalen Bestimmungen über Verzugsstrafen anzuwenden, oder sie hätte eine geringere Strafe in Verbindung mit Billigkeitsmaßnahmen vorsehen müssen.

Ferner hätte die Kommission nach dem allgemeinen Billigkeitsgrundsatz vorsehen müssen, daß vor Ablauf der Frist notwendig eine Mahnung versandt werde.

Weiter macht die Klägerin geltend, Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 verstoße gegen die Kautionsregelung. Die Kaution stelle nur die Erfüllung einer freiwillig übernommenen Verpflichtung sicher (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom

11. Mai 1977 in den Rechtssachen 99 und 100/76, Slg. 1977, 861). Artikel 3 solle nur zu einer besseren statistischen Erfassung der Marktdaten beitragen. Offenkundig sei es zur Erreichung der in der Verordnung genannten Ziele nicht erforderlich, die Kaution in vollem Umfange für verfallen zu erklären.

Folglich sei die Zielsetzung der Kaution durch die Verordnung Nr. 499/76 wesentlich geändert worden, da diese darauf abziele, aus der Kaution im Widerspruch zur Regelung der Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen, deren Hauptziel es sei, Unternehmen zur Erfüllung ihrer eingegangenen Verpflichtungen anzuhalten, ein Mittel zur statistischen Erfassung zu machen.

Für den Fall, daß der Gerichtshof die Verordnung Nr. 499/76 für gültig halten sollte, beantragt die Klägerin hilfsweise, die Nichtvorlage der Lizenz innerhalb von sechs Monaten im vorliegenden Fall als Ergebnis anomaler Umstände zu betrachten, die einem Fall höherer Gewalt gleichgestellt werden könnten. Die Klägerin sei Opfer einer Desorganisation ihrer Verwaltung während der Ferienzeit gewesen. Da sie ihre Einfuhren innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenzen durchgeführt habe, habe sie keinerlei Interesse daran gehabt, die Kautionen zu verlieren. Die Klägerin beantragt eine großzügige Auslegung, aufgrund deren eine Freistellung der Kaution zu ihren Gunsten möglich wäre.

Zusammenfassend trägt die Klägerin vor, die Verordnung Nr. 499/76 müsse für ungültig erklärt werden, da sie den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Billigkeit und der Gleichheit gegenüber öffentlichen Lasten widerspreche und gegen die Kautionsregelung dadurch verstoße, daß sie den Kautionsgrundsatz gegenüber seinem ursprünglichen Ziel verfälsche. Hilfsweise beantragt sie, falls der Gerichtshof die Verordnung für gültig halten sollte, den Begriff der Frist großzügig auszulegen und zu entscheiden, daß im vorliegenden Fall kein Anlaß zur Zahlung der Kaution bestanden habe.

Die *französische Regierung* verzichtet auf eine rechtliche Stellungnahme zu der streitigen Bestimmung, zeigt jedoch kurz auf, wie sich die vorliegende Rechtssache in Frankreich im Hinblick auf die Gemeinschaft darstelle.

Die *Kommission* weist darauf hin, daß die Kautionen vor Einführung der fraglichen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Fristen verfallen seien; das habe zu einer diskriminierenden Behandlung der Unternehmen und zu einer Verfälschung der Kautionsregelung geführt; diese Regelung erlaube es der Gemeinschaft, die Marktlage genau zu verfolgen. Aus diesem Grund habe sich die verwaltungsmäßige Notwendigkeit ergeben, eine Frist festzusetzen, an deren Ende die Akten endgültig geschlossen würden.

Die Kommission weist die Auffassung zurück, Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 stehe außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel, und macht geltend, eine sechsmonatige Frist sei für eine schlichte Vorlage von Belegen mehr als ausreichend, insbesondere, wenn man berücksichtige, daß diese Frist ab Ablauf der Gültigkeit der Lizenzen berechnet werde. Außerdem sei in der Verordnung für den Fall, daß ein Unternehmen die Unterlagen infolge höherer Gewalt nicht vorlegen könne, Vorsorge getroffen.

Rechtlich handle es sich bei der sechsmonatigen Frist nicht um eine Ausschlußfrist, sondern um eine Ordnungsfrist. Weise ein Unternehmen nicht nach, daß die Ein- oder Ausfuhren, für die ihm Lizenzen erteilt worden seien, durchgeführt worden seien, so könne die Verwaltung rechtlich fingieren, daß sie nicht

stattgehabt hätten. Im Gegensatz zum Vorbringen der Klägerin im Ausgangsverfahren würden somit die Nachweise sehr wohl in der Absicht von den Unternehmen gefordert, für die Beachtung der gesamten Lizenz- und Kautionsregelung Sorge zu tragen.

Die Kommission beantragt festzustellen, daß die Prüfung der vom Tribunal administratif Paris gestellten Frage nichts ergeben habe, was die Gültigkeit des Artikels 3 der Verordnung Nr. 499/76 in Frage stellen könnte.

III — Mündliche Verhandlung

Die Klägerin im Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt L. Funck-Brentano, Paris, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten P. Kalbe im Beistand von J. Delmoly, Mitglied ihres Juristischen Dienstes, haben mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. Januar 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Urteil vom 22. März 1978 hat das Tribunal administratif Paris gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage zur Gültigkeit und zur Auslegung des Artikels 3 der Verordnung (EWG) Nr. 499/76 der Kommission vom 5. März 1976 (ABl. L 59, S. 18) zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 193/75 vom 17. Januar 1975 (ABl. L 25, S. 10) über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse vorgelegt.

2 Aus dem Vorlageurteil ergibt sich, daß der Klägerin im Ausgangsverfahren vorbehaltlich der Stellung einer Kaution Einfuhrlizenzen für eine bestimmte Menge Tomatenmark aus dritten Ländern erteilt wurden, daß sie diese Ware innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenzen einführte, daß ihr aber durch Bescheid der französischen Interventionsstelle die Freistellung der Kaution mit der Begründung verweigert wurde, sie habe die Einfuhrnachweise nicht innerhalb der in Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 genannten Frist vorgelegt.

3/4 Gegen diesen Bescheid erhob die Klägerin Klage zum nationalen Gericht. Sie machte insbesondere geltend, Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 sei wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ungültig; außerdem widerspreche er Zielsetzung und Geist der gemeinschaftlichen Kautions-

regelung. Im Lichte dieser Erwägungen hat das nationale Gericht den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung dieses Artikels ersucht.

5/8 Nach der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 erteilen die nationalen Interventionsstellen Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen nur gegen Stellung einer Kaution, die nach der sechsten Begründungserwägung zur Verordnung die Erfüllung der Verpflichtung sichern soll, die Einfuhr oder Ausfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenzen durchzuführen. Nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung hängt die Freistellung der Kaution vom Nachweis der Erfüllung der Einfuhr- oder Ausfuhrzollförmlichkeiten ab; dieser Nachweis wird gemäß Absatz 3 dieses Artikels durch Vorlage des Exemplars Nr. 1 der Lizenz erbracht, das die Bestätigung der Stelle trägt, bei der die Zollförmlichkeiten erfüllt wurden. Nach Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung wird die Kaution freigegeben, „sobald die Nachweise nach Artikel 17 Absätze 2 und 3 erbracht sind". Nach Artikel 18 Absätze 2 und 3 der Verordnung verfällt die Kaution vollständig, wenn die eingeführte oder ausgeführte Menge weniger als 5 % der in der Lizenz angegebenen Menge beträgt. Die Mitgliedstaaten können die Kaution für die Teilmengen mindestens dieses Hundertsatzes freistellen, für die die Nachweise nach Artikel 17 Absätze 2 und 3 erbracht sind.

9/10 Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 fügte an Artikel 18 der Verordnung Nr. 193/75 einen Absatz 4 an, wonach die Kaution verfällt, wenn die Nachweise — außer im Falle höherer Gewalt — nicht binnen sechs Monaten nach dem letzten Gültigkeitstag der Lizenz erbracht werden. Nach der dritten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 499/76 wurde diese Bestimmung „zur Verwaltungsvereinfachung" eingeführt.

11 Die Klägerin im Ausgangsverfahren macht insbesondere geltend, es widerspreche dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die gleiche Sanktion für die Nichterfüllung der Einfuhrverpflichtung, die zu sichern die Kaution bestimmt sei, und für eine schlichte Verzögerung bei der Vorlage der Nachweise der form- und fristgerecht erfüllten Verpflichtung zu verhängen.

12/13 In ihren schriftlichen Erklärungen trägt die Kommission vor, Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 sei gerechtfertigt, weil die Kautionen vor Einführung dieser Bestimmung in den Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Fristen verfallen seien; das habe zu einer diskriminierenden Behandlung der Unternehmen und zu einer Verfälschung der Kautionsregelung geführt; diese Regelung erlaube es der Gemeinschaft, die Marktlage genau zu verfolgen. Aus diesem Grund habe sich die verwaltungsmäßige Notwendigkeit ergeben, einen Stichtag für den endgültigen Abschluß der Akten einzuführen.

14/15 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission weiter die Bedeutung der Informationsfunktion hervorgehoben, die den Nachweisen der Durchführung der Ein- und Ausfuhr im Rahmen der Einfuhr- und Ausfuhrlizenzregelung zukomme; die Unternehmen erbrächten diese Nachweise durch Vorlage des Exemplars Nr. 1 der Lizenz, das die Bestätigung der Stelle trage, bei der die Zollförmlichkeiten erfüllt worden seien, bei den zuständigen nationalen Stellen. Nur auf diese Weise erlangten die nationalen Stellen und durch sie die Gemeinschaftsbehörden eine genaue Kenntnis der Zahl der tatsächlich auf der Grundlage der Lizenzen durchgeführten Ein- und Ausfuhren.

16/18 Hinsichtlich der Frage der Verhältnismäßigkeit ist zu prüfen, ob die in Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 verhängte Sanktion für das Überschreiten der in dieser Bestimmung vorgeschriebenen Frist für die Vorlage der Nachweise die Grenzen dessen überschreitet, was für die Erreichung des verfolg-

ten Ziels angemessen und erforderlich ist. Hierzu ist in erster Linie darauf hinzuweisen, daß die Kautionsregelung nach der sechsten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 193/75 die Erfüllung der freiwillig übernommenen Verpflichtung sichern soll, die Einfuhr oder Ausfuhr während der Gültigkeitsdauer der hierfür erteilten Lizenzen durchzuführen. Wie bereits dargelegt, steht die für die Verletzung dieser Verpflichtung vorgesehene Sanktion kraft Artikel 18 Absätze 2 und 3 dieser Verordnung im wesentlichen im Verhältnis zum Grade der Nichterfüllung.

19/20 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 Ziele einer „Verwaltungsvereinfachung" übermäßig streng zu erachten.

21/22 Wenn die Kommission auch angesichts der Unzuträglichkeiten, die eine verspätete Vorlage der Nachweise mit sich bringt, die in Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 für die Vorlage der Nachweise vorgesehene Frist festsetzen durfte, so durfte sie doch für deren Überschreiten nur eine Sanktion vorschreiben, die den praktischen Auswirkungen eines solchen Überschreitens besser angepaßt ist und die einzelnen spürbar weniger hart trifft als der vollständige Verlust der Kaution. Selbst wenn die „Verwaltungsvereinfachung" es erfordert, daß Akten nicht auf unbestimmte Zeit offenbleiben, so ist doch anzumerken, daß das Überschreiten einer solchen Frist Ausnahmecharakter hat, da es gegen das eigene Interesse des Exporteurs oder Importeurs verstößt, der im allgemeinen die baldmöglichste Freistellung seiner Kaution erstrebt.

23 Somit ist auf die Frage des nationalen Gerichts zu antworten, daß Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 ungültig ist.

Kosten

24/25 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunal administratif Paris mit Urteil vom 22. März 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 3 der Verordnung Nr. 499/76 der Kommission vom 5. März 1976 ist ungültig.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. Februar 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher