SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 13. Dezember 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Firma Otto Pressler, Klägerin des Ausgangsverfahrens, ließ im Weinwirtschaftsjahr 1986/87 230,28 hl Tafelwein aufgrund einer vom Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft am 9. Juni 1987 genehmigten Destillationserklärung destillieren. Mit Schreiben vom 27. Juli 1987 stellte die Klägerin einen Antrag auf Gewährung einer Beihilfe, dem sie eine zollamtliche Bestätigung beifügte, nach der die Destillation entsprechend der genehmigten Destillationserklärung erfolgt sei.

Bei einer späteren Überprüfung stellte das Bundesamt fest, daß die vorgeschriebene Mostbestandsmeldung nicht bis zum 7. September, sondern erst am 11. September 1986 abgegeben worden war, und lehnte deshalb die Gewährung der beantragten Beihilfe ab.

Zwischen den Parteien ist unstreitig, daß die Klägerin alle Voraussetzungen des Artikels 41 Absatz 8 der Verordnung (EWG) Nr. 822/87 des Rates vom 16. März 1987 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein [1] in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 603/87 der Kommission vom 27. Februar 1987 [2] erfüllt hat, so daß ihr nach Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 603/87 eine Beihilfe in Höhe von 22 871,24 DM zustände.

Dieser Anspruch entfällt jedoch nach Artikel 10a der Verordnung (EWG) Nr. 2102/84 der Kommission vom 13. Juli 1984 über die Ernte-, Erzeugungs- und Bestandsmeldungen für Erzeugnisse des Weinsektors [3] in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2459/84 der Kommission vom 20. August 1984 [4], weil danach Personen, die zu den nach Artikel 4 dieser Verordnung abzugebenden Bestandsmeldungen verpflichtet sind, von Maßnahmen nach Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 des Rates [5] ausgeschlossen sind, wenn sie die Meldung nicht bis zu dem in Artikel 5 Absatz 3 genannten Zeitpunkt, dem 7. September, abgeben.

Den Widerspruch der Klägerin gegen die Ablehnung der Beihilfe wies das Bundesamt mit Bescheid vom 4. Januar 1988 zurück. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, das die Klägerin wegen Aufhebung dieses Bescheides angerufen hat, beschloß, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob Artikel

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 84, S. 1.

2 — ABl. L 58, S. 53.

3 — ABl. L 194, S. 1.

4 — ABl. L 231, S. 5.

5 — ABl. L 54, S. 1. Die Regelung nach Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 ist durch die Regelung des Artikels 41 der Verordnung (EWG) Nr. 822/87 ersetzt worden, nach der die Klägerin die Beihilfe begehrt.

10a der Verordnung (EWG) Nr. 2102/84 unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gültig ist.

2. Die Kommission weist die Bedenken des vorlegenden Gerichts mit der Begründung zurück, Artikel 10a der Verordnung (EWG) Nr. 2102/84 könne nicht als eine Sanktionsregelung angesehen werden. Sie verweist dazu auf die Rechtssache C-217/88 [6], in der der Gerichtshof festgestellt habe, daß eine vergleichbare Bestimmung, nämlich Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 337/79, der die Erzeuger von verschiedenen freiwilligen Maßnahmen ausschließe, wenn sie nicht ihrer Pflicht zur Lieferung von Tafelwein zur obligatorischen Destillation nachkämen, keine Sanktion sei, sondern lediglich eine Voraussetzung für die Durchführung bestimmter Interventionsmaßnahmen aufstelle.

Auch wenn die fragliche Bestimmung mit einer Sanktion gemein habe, daß sie an den Verstoß gegen eine Verpflichtung eine für den Betroffenen negative Rechtsfolge knüpfe, so ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes doch, daß eine wirkliche Sanktion, auf die der strenge Maßstab der Verhältnismäßigkeit anzuwenden sei, nur dann vorliege, wenn es um den Eingriff in bestehende Rechtspositionen oder zumindest in schützenswerte Erwartungen des Betroffenen gehe.

3. Ich habe zugegebenermaßen große Schwierigkeiten, Bestimmungen, die Bedingungen oder Verpflichtungen enthalten, deren Nichtbeachtung für den Betroffenen negative Rechtsfolgen haben kann, genau von Bestimmungen zu unterscheiden, die dem Betroffenen eine von ihm zu Recht erwartete Vergünstigung versagen und Sanktionen im eigentlichen Sinne darstellen sollen [7].

Ich halte jedoch eine Entscheidung dieses Problems für den vorliegenden Fall nicht für wichtig, da sich der Rechtsprechung des Gerichtshofes meines Erachtens kein unterschiedlicher Ansatz bezüglich dieser beiden Fälle entnehmen läßt. Der Gerichtshof hat in Wirklichkeit nicht nur Bestimmungen, die den Verlust einer Rechtsposition oder einen Eingriff in schützenswerte Erwartungen des Betroffenen vorsehen, sondern auch solche, deren Nichtbeachtung die Gewährung einer Vergünstigung ausschließt, seiner strengen Prüfung anhand des genannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterzogen.

Bereits in den Rechtssachen RU-MI [8] und Societé laitière de Gacé [9] untersuchte der Gerichtshof nämlich die Frage — die er dann allerdings bejahte —, ob die Gemeinschaftsbestimmungen, die bei Nichtbeachtung der *Anforderungen an die Verarbeitung* bestimmter Erzeugnisse den Verlust der Beihilfe vorsehen, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

6 — Urteil vom 10. Juli 1990 (Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-2879, Randnr. 18).

7 — Daß die Trennungslinie zwischen diesen beiden Fällen nicht besonders scharf ist, zeigt die Tatsache, daß Generalanwalt Jacobs in der genannten Rechtssache Kommission/Deutschland die betreffenden Maßnahmen als Sanktionen qualifizierte und die Verordnung Nr. 2459/84 der Kommission, durch die Artikel 10a in die Verordnung Nr. 2102/84 eingefügt wurde, in ihrer dritten Begründungserwägung selbst von der Notwendigkeit spricht, „daß fehlende, falsche oder unvollständige Meldungen geahndet werden".

8 — Urteil vom 2. Dezember 1982 (272/81, Slg. 1982, 4167).

9 — Urteil vom 2. Dezember 1982 (273/81, Slg. 1982, 4193).

Die gleiche Prüfung nahm der Gerichtshof in der Rechtssache Denkavit Nederland [10] gegenüber Bestimmungen vor, die die Beachtung besonderer Modalitäten der Verwaltungskontrolle für die Auszahlung einer Beihilfe vorsahen.

In der darauf folgenden Rechtssache Denkavit France [11], in der es um die Festlegung einer zwingenden Frist für die Einreichung der Anträge auf Zahlung der Währungsausgleichsbeträge ging, hat der Gerichtshof zwar festgestellt, daß der Ausschluß aufgrund verspäteter Einreichung der Unterlagen im allgemeinen die normale Folge des Ablaufs einer zwingenden Frist und keine Sanktion sei, doch hat er auch hier geprüft, ob eine solche Festlegung erforderlich und mit der Bedeutung des verfolgten Zwecks zu vereinbaren war.

In jüngster Zeit hat der Gerichtshof in den Rechtssachen Hopermann I [12] und Hopermann II [13] die Gültigkeit von Bestimmungen geprüft, die die Einreichung des Beihilfeantrags oder die Vornahme bestimmter Handlungen vor der Einreichung dieses Antrags innerhalb einer Ausschlußfrist vorsahen, wobei er diese Bestimmungen jedoch als mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ansah, allerdings nur insoweit, als die Beachtung der vorgesehenen Fristen *unerläßlich* war, *um das reibungslose Funktionieren* des Beihilfesystems *zu gewährleisten.*

4. Aus der angeführten Rechtsprechung ergibt sich meines Erachtens hinreichend deutlich, daß allgemein die Bestimmungen, die für den Betroffenen negative Rechtsfolgen haben können, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar sein müssen.

In diesem Zusammenhang scheint mir der außerdem von der Kommission angeführte Umstand nicht von Bedeutung, daß die angefochtene Bestimmung den Betroffenen nur von einer Maßnahme ausschließt, die zum Zeitpunkt der Obliegenheitsverletzung noch gar nicht durchgeführt ist; meines Erachtens werden nämlich die Nachteile, die eine Bestimmung vorsieht, nicht dadurch geringer oder abgeschwächt, daß jemandem die Möglichkeit genommen wird, zukünftige, noch nicht genau festgelegte Vergünstigungen, deren eventuelle Einführung aber ausdrücklich vorgesehen ist, in Anspruch zu nehmen.

Es ist also zu prüfen, ob die Bestimmung, die Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage ist, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist, nach dem die Bestimmung nicht die Grenzen dessen überschreiten darf, was für die Erreichung des verfolgten Ziels angemessen und erforderlich ist, und wonach insbesondere die Mittel, die in der Bestimmung zur Erreichung des verfolgten Zwecks eingesetzt werden, der Bedeutung dieses Zwecks entsprechen und zu seiner Erreichung erforderlich sein müssen [14].

5. Eine kurze Beschreibung des Systems der Interventionsmaßnahmen im Weinsektor mag zum besseren Verständnis der Tragweite der angefochtenen Bestimmung beitragen.

10 — Urteil vom 17. Mai 1984 (15/83, Slg. 1984, 2171).

11 — Urteil vom 22. Januar 1986 (266/84, Slg. 1986, 149).

12 — Urteil vom 2. Mai 1990 (C-357/88, Slg. 1990, I-1669).

13 — Urteil vom 2. Mai 1990 (C-358/88, Slg. 1990, I-1687).

14 — Siehe zuletzt Urteil vom 27. November 1991 in der Rechtssache C-199/90 (Italtrade, Slg. 1991, I-5545, Randnr. 12); Urteil vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-155/89 (Philipp Brothers, Slg. 1990, I-3265, Randnr. 34), und Urteil vom 27. Juni 1990 in der Rechtssache C-118/89 (Lingenfelser, Slg. 1990, I-2637, Randnr. 12).

Kernstück der Interventionsmaßnahmen ist die Vorbilanz, die vor dem 10. Dezember eines jeden Jahres erstellt werden und u. a. Angaben über die Bestände an Wein und Most enthalten muß (Artikel 31 der Verordnung Nr. 822/87). Anhand dieser Angaben wird dann über die Gewährung von Beihilfen für die Lagerhaltung entschieden (Artikel 32 der Verordnung Nr. 822/87), die die Grundlage für die Gewährung der Beihilfe für die Umlagerung von Weinen (Artikel 34 der Verordnung Nr. 822/87) und der Beihilfe für die Destillation nach Artikel 42 der Verordnung Nr. 822/87 ist.

Auf der Grundlage der Vorbilanz und der Mitteilungen über die Produktion und die Ernte, die die Mitgliedstaaten bis zum 15. Februar abgeben müssen, wird dann bis zum 28. Februar über die Einführung einer obligatorischen Destillation entschieden (Artikel 39), womit automatisch die Eröffnung der Stützungsdestillation nach Artikel 41 der Verordnung Nr. 822/87 verbunden ist, für die die Klägerin des Ausgangsverfahrens die Zahlung der Beihilfe beantragt hatte.

Wie bereits gesagt stellt die Einhaltung des Datums des 10. Dezember, bis zu dem die Kommission die Vorbilanz spätestens aufstellen muß, eine wichtige Grundlage für das reibungslose Funktionieren des Systems dar. Zu diesem Zweck müssen nach der Verordnung Nr. 2102/84 zum einen die Handelsbeteiligten den nationalen Behörden bis zum 7. September die Mengen an Traubenmost und Wein, die sich am 31. August in ihrem Besitz befinden, melden (Artikel 5 Absatz 3) und zum anderen die Mitgliedstaaten diese Daten der Kommission bis zum 30. November übermitteln (Artikel 8 Absatz 2).

Die Wahl des 7. Septembers, dessen Nichteinhaltung aufgrund der in der vorliegenden Rechtssache angefochtenen Bestimmung den Verlust des Zugangs zu bestimmten Vergünstigungen der Gemeinschaftsregelung zur Folge hat, ist nach den Erläuterungen der Kommission durch die beiden Erfordernisse bestimmt worden, verläßliche Angaben zu einem Zeitpunkt zu bekommen, der möglichst dicht am 31. August liegt, dem Tag, an dem das Wirtschaftsjahr endet, und den Behörden der Mitgliedstaaten für die Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe dieser Meldungen hinreichend Zeit zu belassen.

6. Aus dem soeben beschriebenen rechtlichen Rahmen ergibt sich mit Sicherheit ein Zusammenhang zwischen der freiwilligen Teilnahme an einer Maßnahme innerhalb der gemeinsamen Marktorganisation für Wein und der Abgabe der Bestandsmeldungen, soweit diese Meldungen der Kommission die Beurteilung der Marktsituation und den Erlaß der erforderlichen Maßnahmen ermöglichen. Darüber hinaus liegt es auf der Hand, daß für die Abgabe der Meldungen Fristen festgelegt werden müssen, um die geordnete Durchführung der Interventionsmaßnahmen zu gewährleisten.

Berücksichtigt man jedoch, daß das Enddatum des 7. September schon sehr dicht an dem Tag liegt, an dem das Wirtschaftsjahr endet, und daß aufgrund dessen die nationalen Behörden auch noch mehr als 80 Tage Zeit haben, um die Daten zu sammeln, zu verarbeiten und an die Kommission weiterzugeben, so wird meines Erachtens das Ziel, der Kommission rechtzeitig zuverlässige Informationen zu übermitteln, in keiner Weise gefährdet, wenn die Frist zur Abgabe der Bestandsmeldungen leicht überschritten wird.

Dabei ist zu beachten, daß die übermäßige Strenge der Regelung nach Artikel 10a Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2102/84 sich schlecht mit der Bestimmung des Absatzes 2 verträgt, nach dem die zu den Ernte-, Erzeugungs- und Bestandsmeldungen verpflichteten Personen, deren Meldungen die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten als unvollständig oder ungenau festgestellt haben, dennoch in den Genuß der in der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 (jetzt ersetzt durch die Verordnung Nr. 822/87) genannten Maßnahmen kommen können, sofern die Kenntnis der fehlenden oder ungenauen Angaben für die ordnungsgemäße Anwendung der betreffenden Maßnahmen unwesentlich ist.

Auch wenn in der neueren Rechtsprechung die herkömmliche Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenpflichten aufgegeben worden zu sein scheint, da auch in bezug auf die ersteren geprüft wird, ob die Mittel, die zur Erreichung des verfolgten Zwecks eingesetzt werden, diesem Zweck entsprechen und zu seiner Erreichung erforderlich sind [15], ist schließlich der Hinweis angebracht, daß im vorliegenden Fall die Verpflichtung zur rechtzeitigen Einreichung der Bestandsmeldungen eine Nebenpflicht gegenüber der Hauptverpflichtung der Destillation, von der die Gewährung der Beihilfe abhängt, darstellt.

Zusammenfassend meine ich, daß sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Angaben nicht herleiten läßt, daß eine auch noch so geringe Überschreitung der festgesetzten Frist solche Auswirkungen auf das Funktionieren des Systems haben kann, daß der Betroffene von bestimmten Interventionsmaßnahmen vollständig ausgeschlossen werden muß. Meines Erachtens ist somit der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt.

7. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof deshalb vor, wie folgt auf die Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main zu antworten:

Artikel 10a Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2102/84 der Kommission vom 13. Juli 1984 über die Ernte-, Erzeugungs- und Bestandsmeldungen für Erzeugnisse des Weinsektors in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2459/84 der Kommission vom 20. August 1984 ist ungültig, soweit er für jegliche Überschreitung der für die Abgabe der Bestandsmeldungen festgelegten Frist den Ausschluß von den Maßnahmen des Artikels 15 der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 (ersetzt durch Artikel 41 der Verordnung Nr. 822/87) vorsieht.

15 — Urteil vom 27. Juni 1990 in der Rechtssache Lingenfelser, a. a. O.; Urteil vom 30. Juni 1987 in der Rechtssache 47/86 (Roquette, Slg. 1987, 2889); Urteil vom 27. November 1986 in der Rechtssache 21/85 (Maas, Slg. 1986, 3537).