SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 15. Juli 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main vorgelegte Frage betrifft die Gültigkeit der Vorschriften, die im Rahmen der Gemeinschaftsregelung über die Gewährung von Beihilfen für in der Gemeinschaft geerntete und verarbeitete Ölsaaten den Verfall einer Kaution anordnen.

2. Um die verarbeitende Industrie dazu zu bewegen, Ölsaaten aus den Mitgliedstaaten zu verwenden, hat die Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette [1] in Artikel 27 die Gewährung einer Beihilfe für die Verarbeitung von Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkernen vorgesehen. Die allgemeinen Grundsätze, nach denen sich die Gewährung dieser Beihilfe richtet, sind in der Verordnung (EWG) Nr. 1594/83 des Rates vom 14. Juni 1983 [2] niedergelegt und die Durchführungsbestimmungen in der Verordnung (EWG) Nr. 2681/83 der Kommission vom 21. September 1983 [3].

Soweit hier von Bedeutung, ist darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1594/83 [4] als Betrag der gewährten Beihilfe, der gleich dem Unterschied zwischen dem für eine bestimmte Saatenart geltenden Richtpreis und dem Weltmarktpreis ist, „der Betrag [gilt], der an dem Tag gültig ist, an dem der betreffende Mitgliedstaat die Saaten identifiziert", also in einer Ölmühle oder einem Futtermittelherstellungsbetrieb die Kontrolle über die Saaten übernimmt. Der Beihilfebetrag kann jedoch im voraus festgesetzt werden; in diesem Fall ist der anwendbare Betrag derjenige, der am Tag der Beantragung gilt, berichtigt gemäß Artikel 7 dieser Verordnung, d. h. „nach Maßgabe des Unterschieds zwischen dem Richtpreis, der an diesem Tag gilt, und demjenigen, der an dem Tag gilt, an dem die Ölsaaten ... identifiziert werden", sowie „gegebenenfalls nach Maßgabe eines Berichtigungsbetrags". Der letztgenannte Betrag wird nach Artikel 7 Absatz 2 unter Berücksichtigung der für die Preise des Erzeugnisses auf dem Weltmarkt bestehenden Tendenz und gegebenenfalls der wirtschaftlichen Vorteile bestimmt, die sich aus der Verarbeitung der wichtigsten konkurrierenden Saaten ergeben.

Artikel 4 dieser Verordnung führt „eine aus zwei Teilen bestehende Gemeinschaftsbescheinigung [ein], deren einer Teil [mit der Bezeichnung ‚I. D.'] den Nachweis liefert, daß die in der Gemeinschaft geernteten Ölsaaten in einer Ölmühle oder in einem Futtermittelherstellungsbetrieb identifiziert worden sind, und mit deren anderem Teil [mit der Bezeichnung ‚A. P.'] gegebenenfalls die Vorausfestsetzung des Beihilfebetrags bescheinigt wird". Für den letztgenannten Fall bestimmt Artikel 5, daß die Ausstellung der Bescheinigung „von der Stellung einer

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. 1966 Nr. 172, S. 3025.

2 — ABl. L 163, S. 44.

3 — ABl. L 266, S. 1.

4 — Da sich die Ereignisse des Ausgangsverfahrens im Jahr 1991 zugetragen haben, wird im folgenden auf den Wortlaut der Artikel 3 bis 8 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 935/86 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1594/83 über die Beihilfe für Ölsaaten (ABl. L 87, S. 5) Bezug genommen.

Kaution abhängig gemacht [wird], die gewährleistet, daß die Ölsaaten während der Gültigkeitsdauer des betreffenden Teils der Bescheinigung ... identifiziert werden. Die Kaution verfällt ganz oder teilweise, wenn ein solcher Antrag innerhalb dieser Frist nicht oder nur für einen Teil der Menge gestellt worden ist."

Die Verpflichtung, den Antrag auf Identifizierung bei den zuständigen nationalen Behörden während der Geltungsdauer der Bescheinigung zu stellen, wird in Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2681/83 bekräftigt, deren Artikel 11 bestimmt, daß die Gültigkeitsdauer für Sonnenblumenkerne — um die es im Ausgangsverfahren geht — am Ende des vierten Monats nach dem Monat abläuft, in dem der Antrag eingegangen ist.

Wenn der Betreffende diese Verpflichtung nicht innerhalb der vorgesehenen Frist erfüllt, verfällt die Kaution gemäß Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2681/83 für die Menge, die dem Unterschied entspricht zwischen 93 % der in der Bescheinigung angegebenen Nettomenge und der im Betrieb identifizierten, nach der im Anhang I der Verordnung beschriebenen Methode bestimmten Menge. Macht die identifizierte Menge jedoch weniger als 7 % der in der Bescheinigung angegebenen Nettomenge aus, so verfällt die Kaution vollständig.

Artikel 24 macht schließlich eine Ausnahme für den Fall höherer Gewalt, bei dessen Vorliegen die die Bescheinigung ausstellende zuständige Stelle des Mitgliedstaats auf Antrag des Inhabers entweder entscheidet, daß seine Verpflichtungen erloschen sind und die Kaution daher freigegeben wird oder daß die Geltungsdauer der Bescheinigung um die Frist verlängert wird, die angesichts der geltend gemachten Umstände erforderlich ist.

3. Ich komme nun zum Sachverhalt der Rechtssache. Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung erteilte der ADM Ölmühlen GmbH, Ölwerke Spyck, am 21. Januar 1991 auf deren Antrag nach Stellung einer Kaution eine A. P.-Bescheinigung für 4 Mio. kg Sonnenblumensaat mit im voraus festgesetztem Beihilfebetrag. Auf der Bescheinigung wurde vermerkt, daß die Identifizierung spätestens am 31. Mai 1991 zu erfolgen hatte.

Nachdem eine Überprüfung durch die Bundesanstalt ergeben hatte, daß die Firma Ölmühlen die Verpflichtung zur Identifizierung nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist erfüllt hatte, wurde die Kaution für verfallen erklärt. Gegen diesen Bescheid legte die Klägerin des Ausgangsverfahrens einen — später zurückgewiesenen — Widerspruch ein mit der Begründung, die Nichteinhaltung der in der Verordnung vorgesehenen Frist habe auf einem schweren Versäumnis der dafür in dem Betrieb verantwortlichen Person beruht. Da die Firma Ölmühlen den Verfall der Kaution dennoch für rechtswidrig hielt, da zu berücksichtigen gewesen wäre, daß im vorliegenden Fall kein Vorsatz vorgelegen habe, rief sie das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main an, das den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht hat.

4. Das vorlegende Gericht fragt daher, ob Artikel 5 der Verordnung Nr. 1594/83 und Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2681/83 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gültig sind, soweit nach ihnen bei Vorausfestsetzung des Betrags der Gemeinschaftsbeihilfe die Kaution, deren Stellung die Erfüllung der Verpflichtung, die Ölsaaten unter die Kontrolle der betreffenden Staaten zu stellen, gewährleisten soll, verfällt, wenn diese Maßnahmen nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist beantragt wird. Das vorlegende Gericht fragt sich insbesondere, ob das mit den beanstandeten Vorschriften angestrebte Ziel nicht durch

Maßnahmen, die die Rechte der Wirtschaftsteilnehmer weniger beschränken, gegebenenfalls durch eine Minderung des Beihilfesatzes bei Fristüberschreitung, erreicht werden könnte.

5. Für die Beurteilung der Frage, ob eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, ist nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofes zu prüfen, ob diese Bestimmung nicht über das hinausgeht, was für die Erreichung des verfolgten Zweckes angemessen und erforderlich ist, und insbesondere ist zu prüfen, ob die Mittel, die in der Bestimmung zur Erreichung des verfolgten Zweckes eingesetzt werden, der Bedeutung dieses Zweckes entsprechen und für seine Erreichung erforderlich sind [5].

6. Nun, im vorliegenden Fall ist das Ziel, das der Gemeinschaftsgesetzgeber damit verfolgt, daß er im Fall der Vorausfestsetzung des Beihilfebetrags die Einhaltung einer Frist verlangt, innerhalb deren die Saaten, für die die Beihilfe gewährt wird, unter die Kontrolle des betreffenden Staates zu stellen sind, in der sechsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1594/83 genannt; danach ist zur „Vermeidung von Spekulationsgeschäften ... in diesem Fall die Erteilung der Bescheinigung von der Stellung einer Kaution abhängig zu machen, durch die die Erfüllung der Verpflichtung sichergestellt werden soll, die betreffenden Saaten während der Gültigkeitsdauer der Bescheinigung unter Kontrolle zu stellen."

Man muß sich nämlich vergegenwärtigen, daß die Verpflichtung zur Stellung einer Kaution nur für den Fall vorgesehen ist, daß die Vorausfestsetzung des Beihilfebetrags in Anspruch genommen wird. Dieser Mechanismus wurde im übrigen zugunsten der Verarbeitungsbetriebe eingeführt, die immer wieder mit Schwankungen der Weltmarktpreise zurechtkommen müssen.

Wenn also die Beihilfe bei der Vorausfestsetzung endgültig festgesetzt wird, kann der Öl- oder Futtermittelerzeuger seine Herstellungskosten genau bestimmen, ohne gegebenenfalls die Folgen einer auf einem Anstieg der Weltmarktpreise beruhenden Kürzung der Beihilfe tragen zu müssen. Da die Beihilfe nämlich gleich dem Unterschied zwischen dem geltenden Richtpreis und dem Weltmarktpreis ist, kann der Erzeuger — wie Kommission und Rat bemerken — zwischen der Sicherheit, die ihm die Vorausfestsetzung bietet, und einer Beihilfe wählen, deren Höhe nicht vorhersehbar ist, weil sie anhand der tatsächlichen Preise festgesetzt wird.

Nun, die Festsetzung einer Frist, innerhalb deren die Saaten unter Kontrolle zu stellen sind, erscheint in einem derartigen Zusammenhang unerläßlich, damit vermieden wird, daß die betroffenen Betriebe mit den Schwankungen der Notierungen des Erzeugnisses spekulieren und infolgedessen die Stellung ihrer Anträge auf Identifizierung hinausschieben.

Die nachfolgende Ahndung der Fristversäumnis mit dem Verfall der Kaution, der entsprechend den Mengen, für die die Verpflichtung zur Identifizierung nicht eingehalten wurde, teilweise oder vollständig erfolgt, hat den Zweck, zu verhindern, daß der Betreffende die Frist im Fall sinkender Weltmarktpreise ungenutzt verstreichen läßt und damit faktisch auf die Vorausfestsetzung verzichtet, um die Identifizierung erst später

5 — Vgl. zuletzt Urteile vom 12. November 1992 in der Rechtssache C-127/91 (CNTA, Slg. 1992, I-5681, Randnr. 23), vom 21. Januar 1992 in der Rechtssache C-319/90 (Pressler, Slg. 1992, I-203, Randnr. 12), vom 27. November 1991 in der Rechtssache C-199/90 (Italtrade, Slg. 1991, I-5545, Randnr. 12), vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-155/89 (Philipp Brothers, Slg. 1990, I-3265, Randnr. 34) und vom 27. Juni 1990 in der Rechtssache C-118/89 (Lingenfelser, Slg. 1990, I-2637, Randnr. 12).

vorzunehmen und dadurch eine höhere Beihilfe zu erhalten. Die Vorschrift soll also verhindern, daß die Wirtschaftsteilnehmer eine abwartende Haltung einnehmen, um gegebenenfalls aus der Entwicklung der Preise Nutzen ziehen und je nachdem entscheiden zu können, ob sie die Vorausfestsetzung in Anspruch nehmen oder nicht.

7. Insoweit kommt dem Ausmaß der Verspätung, mit der die Verpflichtung aus Artikel 5 der Verordnung Nr. 1594/83 erfüllt wird, keine große Bedeutung zu, da ein Spekulationsgeschäft angesichts der Schwankungen, denen die Preise für Ölsaaten unterliegen, auch dann möglich ist, wenn die Frist um einen einzigen Tag überschritten wird.

Die strikt Einhaltung dieser Frist erscheint daher notwendig, um das ordnungsgemäße Funktionieren des mit der Gemeinschaftsregelung eingeführten Beihilfesystems sicherzustellen, dessen Ziel die Förderung der Ölsaatenproduktion der Gemeinschaft durch Gewährleistung eines angemessenen Einkommens für die Erzeuger ist [6], und nicht etwa die Begünstigung der Verarbeitungsbetriebe.

Daraus folgt, daß die Ahndung der Nichteinhaltung dieser Verpflichtung mit dem Kautionsverfall keine Maßnahme darstellt, die zu dem verfolgen Ziel außer Verhältnis steht, sondern im Gegenteil erforderlich und nicht übermäßig erscheint, um einen Mißbrauch der Gemeinschaftsregelung auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen zu verhindern.

Diese Schlußfolgerung wird durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt. Im Urteil Fromançais [7] ist die Nichtfreigabe einer Kaution, die darauf beruht hatte, daß der Wirtschaftsteilnehmer den Nachweis für die Verarbeitung bestimmter Buttermengen innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht erbracht hatte, als mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar erklärt worden, da die fraglichen Bestimmungen „verhindern [sollen], daß die Zuschlagsempfänger beim Verkauf von Butter zu herabgesetztem Preis Vorräte zu Spekulationszwecken anlegen können": Eine derartige Spekulation stünde im krassen Widerspruch zu „dem Ziel der Verordnungen über den Verkauf von Butter zu herabgesetztem Preis ..., den Markt von Butterüberschüssen ... zu entlasten, indem man darauf hinwirkt, daß ... [anstelle anderer Fette] Butter verwendet wird". Ähnlich hat der Gerichtshof im Urteil Hopermann II [8] entschieden, daß der Verlust des Beihilfeanspruchs, mit dem ein Wirtschaftsteilnehmer belegt wurde, der die für die Einreichung des betreffenden Antrags vorgeschriebene Frist nicht eingehalten hatte, nicht außer Verhältnis zu dem Ziel stehe, das mit den Rechtsvorschriften über Maßnahmen für Erbsen, Puffbohnen und Ackerbohnen angestrebt werde: „Der Umstand, daß sich die Höhe der zu gewährenden Beihilfe ... nach dem Tag der Einreichung des Beihilfeantrags richtet, könnte nämlich — wenn die für die Einreichung dieses Antrags festgesetzte Frist keinen zwingenden Charakter hätte — manche Verwender veranlassen, einen günstigeren Zeitpunkt für die Einreichung abzuwarten und sich so einen ungerechtfertigten Gewinn zu verschaffen."

Allgemeiner hat der Gerichtshof im Bereich der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über die Landwirtschaft entschieden, daß die Festsetzung von Fristen und, für den Fall der Nichteinhaltung, die Sanktion des Verlusts der Beihilfe oder der Kaution immer dann nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen, wenn sie für unerläßlich gehalten würden, um das reibungslose

6 — Vgl. die zweite und die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 136/66 sowie die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1594/83.

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

8 — Urteil vom 2. Mai 1990 in der Rechtssache C-358/88 (Slg. 1990, I-1687).

Funktionieren des betreffenden Marktes oder der betreffenden Beihilferegelung zu gewährleisten [9].

8. Im übrigen teile ich die Auffassung der Kommission, wonach das, worauf es ankommt, die abstrakte Möglichkeit von Spekulationsgeschäften ist, da dies der mit der Regelung verfolgte Zweck ist, und daher nicht geprüft werden muß, ob derartige Geschäfte im konkreten Fall tatsächlich vorgelegen haben. Ebenfalls unerheblich ist die Bemerkung des vorlegenden Gerichts, daß die Fristüberschreitung — wie in dem ihm zur Beurteilung vorliegenden Fall tatsächlich geschehen — zu einer Verringerung des Beihilfebetrags führen könnte, was zur Folge hätte, daß der Wirtschaftsteilnehmer doppelt bestraft würde. Die Nichteinhaltung der Frist hat in Wirklichkeit nicht zwangsläufig dieses Ergebnis, da sich die Festsetzung der Beihilfe in diesem Fall wieder nach der tatsächlichen Entwicklung der Weltmarktpreise richtet und folglich ohne weiteres einen Betrag ergeben kann, der höher ist als der im voraus festgesetzte.

9. Die Viermonatsfrist für die Vornahme der Identifizierung der Saaten scheint im übrigen angemessen und erlaubt es dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer, in diesem Rahmen den zweckmäßigsten Zeitpunkt für die Durchführung der Identifizierung zu wählen. Die Sanktion ist außerdem genügend abgestuft, da der Kautionsverfall — im übrigen vorbehaltlich des Falles höherer Gewalt — gemäß Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2681/83 im Verhältnis zu den Nettomengen der identifizierten Ölsaaten erfolgt.

10. Schließlich kommt auch dem von der Firma Ölmühlen geltend gemachten Umstand, daß im vorliegenden Fall auf ihrer Seite kein Vorsatz vorgelegen habe, keine Bedeutung zu. Insoweit genügt der Hinweis darauf, daß die Sanktion Teil einer Regelung — derjenigen über die Vorausfestsetzung der Beihilfe — ist, die der Betreffende aus freiem Entschluß und nach seinem eigenen Interesse wählt und in deren Rahmen jedes Abstellen auf den Begriff des Vorsatzes ausgeschlossen ist [10].

11. Aufgrund all dieser Erwägungen schlage ich daher dem Gerichtshof vor, auf die vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main vorgelegte Frage wie folgt zu antworten:

Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1594/83 des Rates vom 14. Juni 1983 und von Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2681/83 der Kommission vom 21. September 1983 beeinträchtigen könnte.

9 — Vgl. u. a. Urteile vom 29. April 1982 in der Rechtssache 147/81 (Merkur Fleisch-Import, Slg. 1982, 1389), vom 17. Mai 1984 in der Rechtssache 15/83 (Denkavit Nederland, Slg. 1984, 2171), vom 12. Juli 1990 (Philipp Brothers, a. a. O.), vom 27. November 1991 (Italtrade, a. a. O.) und vom 12. November 1992 (CNTA, a. a. O.).

10 — Vgl. hierzu Urteil vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85 (Maizena, Slg. 1987, 4587).