SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-199/90 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 des Rates vom 5. Februar 1979 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 54, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2144/82 des Rates vom 27. Juli 1982 (ABl. L 227, S. 1) stellt eine Regelung über die vorbeugende Destillation von Tafelwein für den Fall auf, daß die unter Vertrag eingelagerten Mengen von Tafelwein aller Arten zu einer bestimmten Zeit eine gegebene Menge erreichen oder überschreiten.

2. Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2179/83 des Rates vom 25. Juli 1983 zur Aufstellung allgemeiner Regeln für die Destillation von Wein und Nebenerzeugnissen der Weinbereitung (ABl. L 212, S. 1) gestattet vorbehaltlich der Stellung einer Kaution eine Beihilfevorauszahlung an den Brenner oder an den Erzeuger, der die Destillation vornimmt. Nach Absatz 2

„wird die ... Kaution nur freigegeben, wenn innerhalb einer noch festzusetzenden Frist nachgewiesen ist, daß

— die gesamte im [Destillations-]Vertrag oder in der [Destillations-]Erklärung genannte Weinmenge destilliert worden ist;

— der Mindestankaufspreis dem Erzeuger innerhalb der ... festgelegten Fristen gezahlt worden ist".

3. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2373/83 der Kommission vom 22. August 1983 mit den Durchführungsbestimmungen für die Destillation gemäß Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 für das Weinwirtschaftsjahr 1983/84 (ABl. L 232, S. 5) sieht vor:

„Zur Freigabe der ... Kaution sind der Nachweis über die Destillation der gesamten Weinmenge und gegebenenfalls der Nachweis über die fristgerechte Zahlung des Ankaufspreises spätestens am 31. Oktober 1984 zu erbringen.

Werden die im ersten Unterabsatz genannten Nachweise nach dem im ersten Unterabsatz genannten Termin, aber vor dem 1. Februar 1985 erbracht, so beläuft sich der freizugebende Betrag jedoch auf 80 % der Kaution, während der Restbetrag verfällt."

4. Durch die Verordnung (EWG) Nr. 3501/83 der Kommission vom 12. Dezember 1983 (ABl. L 350, S. 5) wurde die Verordnung Nr. 2373/83 dahin gehend geändert, daß in Artikel 8 Absatz 2 der 31. Oktober 1984 durch den 31. Dezember 1984 und der 1. Februar 1985 durch den 1. April 1985 ersetzt wurden.

* Verfahrenssprache: Italienisch.

5. Im Jahre 1984 destillierte die Italtrade SpA Wein und erhielt nach Stellung einer Kaution die Vorauszahlungen auf die Gemeinschaftsbeihilfen.

Da die zuständige nationale Stelle, die Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, festgestellt hatte, daß der Nachweis der Zahlung des Mindestankaufspreises an den Erzeuger einige Tage nach dem 1. April 1985 erbracht worden war, behielt sie von dem vorgesehenen Beihilfebetrag, bezogen auf eine Menge von 28 000 hl Wein, 1 242 588 560 LIT ein.

6. Gegen diese Entscheidung erhob Italtrade Klage und machte geltend, Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 sei insoweit rechtswidrig, als die Sanktion des vollständigen Verfalls der Kaution gegen den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße.

7. Da das Tribunale civile Rom die Auffassung vertrat, der Rechtsstreit werfe ein Problem der Auslegung und der Beurteilung der Gültigkeit von Artikel 8 der Verordnung Nr. 2373/83 auf, hat es mit Beschluß vom 29. März 1990 das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vorab über folgende Fragen entschieden hat:

„1) Stellt die Frist des Artikels 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2373/83 der Kommission, verlängert durch die Verordnung (EWG) Nr. 3501/83, eine zwingende Frist dar, deren Nichteinhaltung nicht eine Sanktion, sondern den Verlust des Rechts, die Beihilfe für die Destillation von Wein zu beantragen, für den Berechtigten zur Folge hat?

2) Sind bei Verneinung der Frage 1 die genannten Vorschriften wegen Verstoßes der vorgesehenen Sanktion (Verlust der Beihilfe) gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ungültig, entweder weil diese außer Verhältnis zum begangenen (rein formalen) Verstoß steht oder weil sie unterschiedlich schwere Verstöße gleich hart ahndet (materielle Verstöße im Zusammenhang mit den Destillationsmaßnahmen und bloße Verspätungen bei der Vorlage der Nachweise über deren Durchführung)?

3) Ist bei Bejahung einer Unverhältnismäßigkeit die Ungültigkeit dennoch im Hinblick darauf zu verneinen, daß die fraglichen Vorschriften nach dem Ausmaß der Verspätung (Überschreitung des Termins vom 31. Dezember 1984 oder vom 31. März 1985) abgestufte Sanktionen vorsehen (Verfall von 20 % oder Verlust der gesamten Beihilfe)?"

8. Der Beschluß des Tribunale civile Rom ist am 29. Juni 1990 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

9. Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht die Italtrade SpA, vertreten durch die Rechtsanwälte Fausto Capelli, Mailand, und Andrea Giardina, Rom, am 27. September 1990, die italienische Regierung, vertreten durch Oscar Fiumara, Avvocato dello Stato, am 12. Oktober 1990 und die Kommission der

Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Eugenio de March und Patrick Hetsch, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, am 2. Oktober 1990.

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

11. Mit Entscheidung vom 24. April 1991 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Sechste Kammer verwiesen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

1. Zur ersten Frage betont *Italtrade*, Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Verordnung Nr. 2179/83, die die Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß der Verordnung Nr. 2373/83 durch die Kommission darstelle, sehe die Möglichkeit von Sanktionen in der Form, daß die Beihilfe nicht gezahlt oder die Kaution nicht freigegeben werde, nur für den Fall vor, daß die destillierten Mengen die angemeldete Menge überschritten oder daß die verlangten Nachweise nicht vorgelegt worden seien. Zur Frist für die Vorlage dieser Nachweise weist Italtrade darauf hin, daß die Verordnung Nr. 2179/83 ausdrücklich auf die Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Billigkeit verweise. Mit Erlaß des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 habe die Kommission daher die ihr vom Rat zuerkannten Befugnisse überschritten.

Selbst wenn die Kommission keine Kompetenzüberschreitung begangen habe, seien der Verlust des Anspruchs auf die Zahlung der Beihilfe und die Einbehaltung der Kaution mit dem vom Gerichtshof anerkannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar (vgl. Urteile vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78, Buitoni, Slg. 1979, 677, und vom 24. September 1985 in der Rechtssache 181/84, Man Sugar, Slg. 1985, 2889). In dieser Rechtsprechung habe der Gerichtshof zudem zwischen der Nichterfüllung einer wichtigen Pflicht wie im vorliegenden Fall der unterbliebenen Destillation oder mangelnden Zahlung des Preises an den Erzeuger, die mit dem vollständigen Verfall der Kaution geahndet werden könne, und der Nichterfüllung einer Nebenpflicht unterschieden, wie im vorliegenden Fall der fehlenden Vorlage der Nachweise über die fristgerecht durchgeführten Maßnahmen, die nicht mit derselben Sanktion belegt werden könne.

Zur zweiten Frage hebt Italtrade nochmals hervor, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. Urteile vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 266/84, Denkavit, Slg. 1986, 149, vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85, Maizena, Slg. 1987, 4587, und vom 8. März 1988 in der Rechtssache 296/86, Mc Nicholl, Slg. 1988, 1491) nur die Verletzung einer Hauptpflicht, deren Einhaltung für das Funktionieren eines gemeinschaftlichen Systems von grundlegender Bedeutung sei, mit dem vollständigen Verfall der Kaution geahndet werden könne, ohne gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verstoßen. Im vorliegenden Fall habe Italtrade aber alle Hauptpflichten erfüllt, nämlich die Destillation des Weins und die Zahlung des Preises an die Landwirte; der einzige Verstoß bestehe in der verspäteten Vorlage der Nachweise.

Zur dritten Frage vertritt Italtrade die Ansicht, daß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht dadurch genügt werde, daß zusätzlich zur endgültigen Frist einfach eine Zwischenfrist festgelegt werde. Aus der drit-

ten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3501/83 ergebe sich im übrigen, daß die Kommission die Fristverlängerungen angesichts der Schwierigkeiten beschlossen habe, die bei der Destillation der vorliegenden Weinmengen innerhalb der ursprünglich festgelegten Fristen aufgetreten seien. Durch die Verlängerung der Fristen habe die Kommission den beteiligten Unternehmen keinen besonderen Vorteil verschafft. Das vorliegende Rechtsproblem betreffe die Beurteilung der Frage, wie schwerwiegend es sei, wenn die auferlegte endgültige Frist nicht eingehalten worden sei, und zwar unabhängig davon, daß die ursprünglich festgelegten Zwischenfristen ebenfalls nicht beachtet worden seien.

Abschließend erinnert Italtrade daran, daß der Gerichtshof kürzlich, im Urteil vom 27. Juni 1990 in der Rechtssache C-118/89 (Lingenfelser, Slg. 1990, I-2637), eine Verordnung der Kommission für ungültig erklärt habe, die den Verlust der Beihilfe bei Nichteinhaltung einer Frist in bezug auf eine Hauptpflicht, nämlich die Zahlung des Mindestpreises an den Erzeuger, vorsehe. Diese Lösung müsse erst recht bei Nichterfüllung einer Nebenpflicht gelten.

2. Die *italienische Regierung* führt aus, die Verordnung Nr. 2179/83 mache die Bestätigung der im voraus gezahlten Beihilfe mit Freigabe der Kaution von der Lieferung des Erzeugnisses in der angegebenen Qualität und Menge und von der Zahlung des Mindestpreises an den Erzeuger sowie von der Pflicht abhängig, den Nachweis der Erfüllung der genannten Pflichten innerhalb noch festzusetzender Fristen zu erbringen.

Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2373/83 enthalte eine Regelung, nach der der Wirtschaftsteilnehmer mit einem teilweisen Verfall der Kaution zu rechnen habe, falls der erforderliche Nachweis mit einer gewissen Verspätung erbracht werde, und mit einem vollständigen Verfall, falls der Nachweis nicht vor Ablauf einer zweiten (Toleranz-)Frist erbracht werde. Diese Regelung entspreche genau dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie die Folgen für den Fall der Nichterfüllung der Pflichten abstufe.

Im Urteil vom 22. Januar 1986 (Denkavit, a. a. O.) habe der Gerichtshof anerkannt, daß der Ausschluß aufgrund der Nichteinhaltung einer Frist für die verspätete Einreichung bestimmter Unterlagen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insofern nicht widerspreche, als es sich um die normale Folge des Ablaufs einer zwingenden Frist und nicht um eine Sanktion handele. Im Urteil vom 18. November 1987 (Maizena, a. a. O.) habe der Gerichtshof ebenfalls anerkannt, daß der Verfall einer Kaution in dem Augenblick, da die freiwillig übernommene Verpflichtung, deren Erfüllung die Kaution habe gewährleisten sollen, nicht eingehalten worden sei oder habe eingehalten werden können, Bestandteil des Systems sei. Schließlich habe der Gerichtshof im Urteil vom 8. März 1988 (Mc Nicholl, a. a. O.) darauf hingewiesen, daß im Fall einer Kaution, die die Einhaltung einer Ausfuhrverpflichtung sichern solle, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht verletzt werde, wenn der Betrag der Kaution, der für verfallen zu erklären sei, entsprechend der Menge festgesetzt werde, die nicht ausgeführt worden sei.

Die italienische Regierung schlägt daher vor, wie folgt auf die Vorlagefragen zu antworten:

„1) Die Frist bis zum 1. April 1985 gemäß Artikel 8 Absatz 2 Ziffer 4 der Verordnung Nr. 2373/83, verlängert durch die Verordnung Nr. 3501/83, ist eine zwingende Frist, deren Nichteinhaltung den Verlust des Anspruchs auf die für die Destillation von Wein vorgesehene Beihilfe für den Berechtigten zur Folge hat.

2) Es besteht kein Grund, die Vorschriften über die teilweise oder vollständige Einbehaltung der Kaution nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 2373/83 in der Fassung der Verordnung Nr. 3501/83 als ungültig anzusehen."

3. Die *Kommission* erinnert daran, daß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2179/83 des Rates die Freigabe der Kaution vorsieht, wenn innerhalb einer noch festzusetzenden Frist nachgewiesen ist, daß der Wein destilliert und der Preis dem Erzeuger gezahlt worden ist.

Sie weist darauf hin, daß sie mit ihrer Verordnung Nr. 2373/83 die Modalitäten der Destillationsregelung erlassen habe, indem sie einerseits die Fristen für die Vorlage der urkundlichen Nachweise und andererseits die bei Nichteinhaltung dieser Fristen zu treffenden Maßnahmen festgelegt habe.

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der drei Vorlagefragen erinnert die Kommission an den Zweck der streitigen Vorschriften, wie er sich aus der achten und der zwanzigsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2179/83 ergebe. Es gehe darum, eine Bürgschaftsregelung für die Beihilfevorauszahlung einzuführen, zu gewährleisten, daß die Einreichung der Anträge sowie die Zahlung der Beihilfe innerhalb von noch festzusetzenden Fristen erfolgten, und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen für den Fall zu sichern, daß der Brenner seine Hauptverpflichtungen zwar eingehalten, den entsprechenden Nachweis jedoch zu spät erbracht habe. Unter diesen Umständen stelle die Festsetzung zwingender Fristen für die Vorlage des Nachweises der ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen bei den Interventionsstellen einen notwendigen Bestandteil des Vorauszahlungssystems dar.

Zur Beurteilung der Frage, welche Folgen die Nichteinhaltung dieser Fristen im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit hat, weist die Kommission darauf hin, daß die Regelung der Beihilfevorauszahlung eine freiwillige Regelung darstelle, die zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer eingeführt worden sei, denen die Bedingungen, Vorteile und Risiken dieser Regelung bekannt seien. Zu den Risiken gehöre der Verlust des Anspruchs auf die Vorauszahlung und die Einziehung der Bürgschaft bei verspäteter Vorlage der Nachweise als normale Folge des Ablaufs der zwingenden Frist. Die Verordnung Nr. 2373/83 werde dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insoweit gerecht, als sie nicht für die Hauptvorgänge, sondern für die Vorlage der Nachweise eine doppelte Frist festsetze, wobei die Nichteinhaltung der ersten Frist zu einem teilweisen Verfall der Kaution und die Nichteinhaltung der zweiten Frist zu deren vollständigem Verfall führe. Somit unterscheide die Verordnung bei der Behandlung der Folgen einer Verspätung eindeutig zwischen der Erfüllung der Hauptpflichten und der Vorlage der Nachweise.

Die Kommission schließt daraus, daß Artikel 8 der Verordnung Nr. 2373/83 dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß der Auslegung durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes entspreche, und schlägt vor, auf die Vorlagefragen wie folgt zu antworten:

„Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 8 der Verordnung Nr. 2373/83 beeinträchtigen könnte ..."

F. A. Schockweiler
Berichterstatter