PHILIPP BROTHERS

# SITZUNGSBERICHT
## in der Rechtssache C-155/89 *

## I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Rechtlicher Rahmen des Rechtsstreits*

Die gemeinsamen Marktorganisationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse sehen in verschiedenen Bereichen die Gewährung von Ausfuhrerstattungen vor, um die Ausfuhr der betreffenden Erzeugnisse nach Drittländern zu erleichtern. Diese Erstattungen sollen den Unterschied zwischen den Gemeinschaftspreisen und den Preisen auf dem Weltmarkt ausgleichen.

Im Rahmen dieser Regelung erließ die Kommission, die sich hierbei auf die ihr durch die Grundverordnungen über die gemeinsamen Marktorganisationen und die Verordnungen über die Grundregeln für die Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr und über die Kriterien für die Festsetzung des Erstattungsbetrags für die einzelnen Bereiche übertragenen Befugnisse stützte, die Verordnung (EWG) Nr. 2730/79 vom 29. November 1979 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 317, S. 1). Im allgemeinen werden die Erstattungen, deren Betrag je nach Bestimmungsland unterschiedlich hoch ist, erst dann bezahlt, wenn die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer den Nachweis erbringen, daß die Ware tatsächlich in das Drittland eingeführt worden ist. Artikel 25 der Verordnung Nr. 2730/79 sieht indessen die Möglichkeit einer gänzlichen oder teilweisen Vorfinanzierung des Erstattungsbetrages durch die Mitgliedstaaten vor, sobald die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt sind und damit zu einem Zeitpunkt, bevor die Erzeugnisse das Zollgebiet der Gemeinschaft tatsächlich verlassen haben. Die Zahlung dieser Vorschüsse ist davon abhängig, daß eine Sicherheit in Höhe des gezahlten Vorschusses zuzüglich 15 % geleistet wird.

Die geleistete Sicherheit verfällt für den Fall, daß der Wirtschaftsteilnehmer nicht den Beweis erbringt, daß das betreffende Erzeugnis in das Drittland eingeführt worden ist, für das die Erstattung vorgesehen ist. Gemäß Artikel 20 der Verordnung Nr. 2730/79 ist dieser Beweis durch die Vorlage folgender Dokumente zu erbringen:

a) das Zolldokument oder eine beglaubigte Durchschrift oder Fotokopie oder eine Verzollungsbescheinigung nach Muster (Absatz 3 Buchstaben a und b);

b) eine Abschrift oder Fotokopie des Beförderungspapiers (Absatz 5).

Artikel 20 Absatz 4 zählt weiterhin eine Reihe von „Ersatzdokumenten" auf, die den Nachweis für die Einfuhr in das Drittland erbringen können, falls das Zolldokument oder die Verzollungsbescheinigung infolge von Umständen, auf die der Ausführer keinen Einfluß hat, nicht vorgelegt werden können oder falls diese Dokumente nicht

* Verfahrenssprache: Französisch.

genügen. Bei der Pflicht zur Vorlage einer Abschrift des Beförderungspapiers ist keine Ausnahme vorgesehen.

Artikel 31 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2730/79 sieht für die Einreichung der Unterlagen für die Erstattungszahlung außer bei höherer Gewalt eine Ausschlußfrist von sechs Monaten nach dem Tag der Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten vor. Nach Absatz 2 dieses Artikels kann indessen für die Vorlage des Zolldokuments oder der Verzollungsbescheinigung nach Artikel 20 Absatz 3 oder der in Artikel 20 Absatz 4 genannten „Ersatzdokumente" Fristverlängerung eingeräumt werden, falls „der Ausführer alles in seiner Macht Stehende für ihre Beschaffung innerhalb der Frist unternommen hat".

Zu ergänzen ist, daß die sechsmonatige Frist des Artikels 31 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2730/79 gemäß Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1663/81 der Kommission vom 23. Juni 1981 zur fünften Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2730/79, zur zweiten Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 798/80 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 52/81 hinsichtlich insbesondere der Fristen für die Einreichung der für bestimmte Zahlungen erforderlichen Unterlagen (ABl. L 166, S. 9) auf ein Jahr verlängert wurde. Diese Verordnung ist nach ihrem Artikel 2 am 1. Juli 1981 in Kraft getreten; die verlängerte Frist von zwölf Monaten findet jedoch auf Antrag des Beteiligten auf solche Geschäfte Anwendung, für die die Sechsmonatsfrist nach dem 1. Januar 1981 abgelaufen ist. Ferner wurde die Möglichkeit, Fristverlängerung gemäß Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 einzuräumen, später nach Artikel 1 Punkt 14 der Verordnung (EWG) Nr. 568/85 der Kommission vom 4. März 1985 zur zehnten Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2730/79 (ABl. L 65, S. 5) auf die Vorlage des Beförderungspapiers ausgedehnt; diese Vorschriften sind am 7. März 1985 in Kraft getreten, sie gelten indessen nach Artikel 2 dieser Verordnung „auf Antrag der Beteiligten ... für die nicht abgeschlossenen Fälle". Schließlich bleibt zu erwähnen, daß die Verordnung Nr. 2730/79 nunmehr durch die Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 351, S. 1) ersetzt worden ist.

2. *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

Die Gesellschaft französischen Rechts Philipp Brothers SA (im folgenden: Philipp Brothers) erhielt von der belgischen Interventionsstelle, dem Office central des contingents et des licences (im folgenden: OCCL), zwei Ausfuhrlizenzen für Drittländer. Die eine vom 23. Januar 1981 betraf eine für Finnland bestimmte Menge von 2 428 571 kg Weichweizen (im folgenden: finnisches Geschäft), die andere vom 28. Januar 1981 eine für Norwegen bestimmte Partie von 4 571 429 kg Weichweizen (im folgenden: norwegisches Geschäft). Am 18. März 1981 erhielt Philipp Brothers vom OCCL Vorschüsse in Höhe des Gesamtbetrags der im voraus festgesetzten Erstattungen für die beiden Geschäfte, nämlich 4 351 899 BFR und 8 298 816 BFR. Für diese Vorschüsse leistete Philipp Brothers unter Einschaltung der Banque Vernes, Paris, und der Banque Bruxelles Lambert, Brüssel, zwei Sicherheiten, deren Betrag höher war als in Artikel 25 der Verordnung Nr. 2730/79 mit 115 % der vorfinanzierten Erstattungen festgelegt.

Am 1. April 1981 beantragte die Banque Bruxelles Lambert beim OCCL die Freigabe der beiden Sicherheiten. Die Sicherheit für das norwegische Geschäft wurde am 24. April 1981 freigegeben. Bei dem finnischen Geschäft wiederholte die betreffende Bank ihren Antrag viermal; jedesmal vermerkten die Dienststellen des OCCL auf dem Antrag „Zu annullieren", tatsächlich wurde die Sicherheit aber erst am 3. Februar 1982 freigegeben.

Am 10. August 1981 forderte das OCCL, das feststellte, daß sich die für die Freigabe der Sicherheiten erforderlichen Dokumente nicht in seinem Besitz befanden, Philipp Brothers auf, diese vorzulegen. Da das OCCL keine Antwort erhielt, übersandte es am 27. August 1982 Philipp Brothers eine „Abschlußberechnung", mit der es die Rückzahlung der Vorschüsse zuzüglich 15 % forderte. Am 17. September 1982 übersandte die Gesellschaft S. G. S. Van Bree, der Spediteur von Philipp Brothers, dem OCCL die Zolldokumente über die Formalitäten der Abfertigung zum freien Verkehr; während indessen das Dokument betreffend das norwegische Geschäft in beglaubigter Durchschrift eingereicht wurde, wurde das Dokument betreffend das finnische Geschäft in einfacher Durchschrift vorgelegt. Ferner übermittelte S. G. S. Van Bree am 24. Dezember 1982 dem OCCL eine Durchschrift der Beförderungspapiere mit dem Hinweis, daß die Originale am 19. August 1981 abgesandt worden seien.

Am 22. März 1983 teilte das OCCL Philipp Brothers mit, daß es seine Rückzahlungsforderung aufrechterhalte, weil die Dokumente nach Fristablauf bei ihm angelangt seien, das finnische Dokument in einfacher und nicht in beglaubigter Durchschrift vorliege und, selbst wenn nachgewiesen werde, daß die Originale der Beförderungspapiere ihm am 19. August 1981 übersandt worden seien, die Übersendung nach Ablauf der in Artikel 31 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2730/79 festgelegten Frist von sechs Monaten erfolgt sei. Mit Schreiben vom 15. April 1983 wies es den Antrag des Rechtsbeistands von Philipp Brothers auf Fristverlängerung zur Vervollständigung der Unterlagen zurück.

Da das OCCL von der Banque Bruxelles Lambert keine Zahlung der gestellten Sicherheiten, die es infolge eines von ihm so bezeichneten Verwaltungsversehens freigegeben hatte, erlangen konnte, verklagte der belgische Staat, vertreten durch seinen Wirtschaftsminister, Philipp Brothers vor dem Tribunal de grande instance Paris. Mit Urteil vom 28. Januar 1987 wies das Gericht die Klage des belgischen Staates im wesentlichen mit der Begründung ab, daß die Frist für die Vorlage der Nachweisdokumente durch die Verordnung Nr. 1663/81 auf ein Jahr verlängert worden sei, daß, selbst wenn der Spediteur von Philipp Brothers die Dokumente erst nach Ablauf dieser Frist vorgelegt habe, Artikel 20 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2730/79 gleichwohl die Vorlage von Ersatzdokumenten durch den Ausführer gestatte, der Opfer von Umständen geworden sei, auf die er keinen Einfluß gehabt habe, und daß Artikel 31 Absatz 2 derselben Verordnung die Einräumung einer nicht näher festgelegten Fristverlängerung gestatte, wenn der Ausführer alles in seiner Macht Stehende getan habe, was vorliegend der Fall sei.

Der belgische Staat focht dieses Urteil vor der Cour d'appel Paris mit der Berufung an.

3. *Vorlagefragen*

Da die Cour d'appel Paris die Auffassung vertrat, daß der Rechtsstreit Fragen nach der Auslegung und der Gültigkeit gemein-

schaftsrechtlicher Bestimmungen aufwerfe, hat sie mit Zwischenurteil vom 3. Februar 1989 das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vorab über folgende Fragen entschieden hat:

„1) Führt die Freigabe der Sicherheit nach Artikel 25 der Verordnung Nr. 2730/79 vom 29. November 1979 durch die nationale Interventionsstelle des Mitgliedstaats, der einen Vorschuß auf die Ausfuhrerstattung gezahlt hat, dazu, daß der Ausführer von seinen Verpflichtungen, insbesondere in bezug auf Form und Frist der Vorlage der Nachweise, die erforderlich sind, um in den Genuß der Erstattung zu kommen, ganz oder teilweise befreit wird?

2) Kann irgendein Irrtum der Verwaltung die Tragweite der Entscheidung über die Freigabe der genannten Sicherheit in Frage stellen?

3) Muß der Antrag auf Fristverlängerung gemäß Artikel 31 Absatz 2 der genannten Verordnung vor Ablauf der gewöhnlichen Ausschlußfrist gestellt werden?

4) Hängt die Einräumung der Fristverlängerung für die Vorlage von Ersatzzolldokumenten nach Artikel 31 Absatz 2 der genannten Verordnung von der Feststellung eines Falls höherer Gewalt ab?

5) Gilt Artikel 31 Absatz 2 der genannten Verordnung im Wege der Analogie auch für die Vorlage der Beförderungspapiere für die ausgeführten Erzeugnisse?

6) Bei Verneinung der fünften Frage: Ist Artikel 31 Absatz 2 der genannten Verordnung wegen der Diskriminierung, die er zwischen zwei Nachweiskategorien vornimmt, im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gültig?

7) Sind die Artikel 25 und 31 der genannten Verordnung im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gültig, soweit sie den Ausführer zur Rückzahlung der als Vorschuß erhaltenen Erstattung zuzüglich 15 % verpflichten, wenn die Nachweise für die Ausfuhr, die Beförderung und die Abfertigung zum freien Verkehr nicht rechtzeitig vorgelegt worden sind, das Geschäft aber tatsächlich durchgeführt worden ist?"

Aus der Begründung des Vorlageurteils geht hervor, daß nach Auffassung des vorlegenden Gerichts die Freigabe der Sicherheit durch eine nationale Interventionsstelle die vorherige Feststellung der Ordnungsmäßigkeit der Unterlagen für die Zahlung der Erstattungen und damit die Befreiung des Ausführers von den ihm auferlegten Pflichten oder deren Verringerung implizieren könnte. Im übrigen gehe aus Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 nicht zweifelsfrei hervor, daß die Einräumung einer Fristverlängerung von der Feststellung eines Falles höherer Gewalt abhängig sei, ebensowenig, daß eine solche Verlängerung nicht auch im Wege der Analogie auf die Vorlage der Beförderungspapiere angewandt werden könne, und auch nicht, daß der Antrag auf Fristverlängerung vor Ablauf der gewöhnlichen Ausschlußfrist gestellt werden müsse. Das vorlegende Gericht weist schließlich darauf hin, daß die wesentliche Pflicht, die die Sicherheit gewährleisten solle, bei einem Vorschuß auf die Erstattungen die tatsächliche Durchführung der Ausfuhr sei, die im Verbringen der landwirtschaftlichen Erzeugnisse in den freien Verkehr des Bestimmungslandes ihren

Ausdruck finden müsse. Es könne daher als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewertet werden, wenn das Ausbleiben der Vorlage der vorgeschriebenen Nachweise für ein tatsächlich durchgeführtes Geschäft innerhalb einer Ausschlußfrist mit dem Verlust des Erstattungsanspruchs und eines Zuschlags von 15 % geahndet werde. Es könne ebenfalls gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, wenn die Einräumung einer Fristverlängerung für die Vorlage der Zolldokumente zugelassen, für die Vorlage der Beförderungspapiere aber ausgeschlossen werde.

4. *Verfahren*

Das Vorlageurteil ist am 2. Mai 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht der belgische Staat, Berufungskläger des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte Benoît Cambier und Luc Cambier, Brüssel, die Gesellschaft Philipp Brothers, Berufungsbeklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte Jean-François Bellis und Jean-Yves Art, Brüssel, und durch Rechtsanwalt François Sage, Paris, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberaterin Denise Sorasio.

Mit Beschluß vom 6. Dezember 1989 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Sechste Kammer verwiesen. Er hat außerdem auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission aufgefordert, schriftlich auf Fragen bezüglich der Zielsetzung und der Auslegung bestimmter Änderungen der Verordnung Nr. 2730/79, die im Mittelpunkt des vorliegenden Rechtsstreits steht, sowie der an ihre Stelle getretenen Verordnung Nr. 3665/87 zu antworten. Die Kommission hat fristgerecht geantwortet.

## II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

1. *Zu den Wirkungen der Freigabe der Sicherheit (erste und zweite Frage)*

Der *belgische Staat,* Berufungskläger des Ausgangsverfahrens, legt dar, daß vorliegend die Freigabe der Sicherheiten auf ein Mißverständnis bezüglich der Natur der Sicherheiten zurückzuführen sei; da die für Rechnung von Philipp Brothers gestellten Sicherheiten höher gewesen seien als der für die betreffenden Geschäfte erforderliche Betrag, hätten die Dienststellen des OCCL angenommen, es mit Globalsicherheiten zu tun zu haben, die für mehrere vom gleichen Ausführer durchgeführte Geschäfte gestellt würden, und nicht mit Einzelsicherheiten, die sich auf ein ganz bestimmtes Geschäft bezögen. Sie hätten daher die beiden Sicherheiten nicht nach Überprüfung der Unterlagen für die streitigen Geschäfte freigegeben, sondern zu dem Zeitpunkt, zu dem der Gesamtbetrag der von Philipp Brothers gestellten Sicherheiten ausgereicht habe, um die laufenden Geschäfte zu gewährleisten.

Nach Auffassung des belgischen Staates schließt es die Rechtsprechung des Gerichtshofes aus, daß die Freigabe der Sicherheiten den Wirtschaftsteilnehmer von seinen verordnungsrechtlichen Pflichten entbinden könne. Im Urteil vom 5. Dezember 1985 in der Rechtssache 124/83 (Direktoratet for Markedsordningerne/Corman, Slg. 1985, 3777), das sich mit der Freigabe einer Verarbeitungskaution für eine Partie Butter befaßt habe, habe der Gerichtshof ausgeführt, daß eine solche Freigabe unter dem Blick-

winkel des Grundsatzes der Rechtssicherheit einer Klage gegen den Wirtschaftsteilnehmer wegen Verletzung seiner Verpflichtungen nicht entgegenstehe. Was die vorliegende Rechtssache betreffe, so sei die Sicherheit nur ein Sonderrecht, das die Rückzahlung der erhaltenen Vorschüsse und des Zuschlags von 15 % als Sanktion für die Nichtbeachtung der verordnungsrechtlichen Pflichten sicherstelle; ihre Freigabe bedeute keinen Verzicht auf die Anwendung einer solchen Sanktion.

In dem gleichen Urteil vom 5. Dezember 1985 in der Rechtssache Corman habe der Gerichtshof darauf hingewiesen, daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik verpflichtet seien, die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen. Hieraus folge, daß die einzige Auswirkung der irrtümlichen Freigabe der Sicherheit die sei, der Interventionsstelle dieses Sonderrecht zu nehmen, das die Rückzahlung der erhaltenen Beträge und die Zahlung des Zuschlags bei Nichtbeachtung der verordnungsrechtlichen Pflichten sichere.

Auf die ersten beiden Vorlagefragen sei daher zu antworten:

„Die Freigabe der Sicherheit befreit den Wirtschaftsteilnehmer nicht von seinen verordnungsrechtlichen Pflichten; einer irrtümlichen Freigabe der Sicherheit ist nur die Bedeutung beizumessen, daß der Interventionsstelle dieses Sonderrecht genommen wird, das die Rückzahlung der erhaltenen Beträge bei Nichtbeachtung der Regelung sichert."

Die Gesellschaft *Philipp Brothers,* Berufungsbeklagte des Ausgangsverfahrens, legt dar, daß sich die vorliegende Rechtssache in einem wesentlichen Punkt von der dem Urteil Corman zugrunde liegenden unterscheide. In der letztgenannten Rechtssache habe es festgestanden, daß der Wirtschaftsteilnehmer seine Hauptpflicht — die Verarbeitung der Butter — nicht erfüllt habe, während im vorliegenden Verfahren feststehe, daß der Ausführer ordnungsgemäß seiner Hauptpflicht, deren Erfüllung wesentlich für die Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaftsregelung sei, nachgekommen sei: Die Erzeugnisse seien ausgeführt, befördert und zwecks Verbringung in den freien Verkehr in das Drittland eingeführt worden. Die Verpflichtung zur Vorlage der Unterlagen für die Zahlung der Erstattung innerhalb einer bestimmten Frist sei demgegenüber eine Nebenpflicht, deren einziger Zweck die Nachprüfung sei, ob die Hauptpflicht ordnungsgemäß erfüllt worden sei.

Infolgedessen gebe es, wenn in dem Augenblick, in dem die Interventionsstelle die Sicherheit angeblich infolge eines Versehens freigegeben habe, der Ausführer nachweise, daß die Erzeugnisse ordnungsgemäß ausgeführt und in den freien Verkehr des Drittlandes verbracht seien, keinerlei Grund mehr, auf der Zahlung eines der Sicherheit entsprechenden Betrages zu bestehen. Ziel der vorherigen Kontrolle in Form der Einreichung der Zahlungsunterlagen innerhalb einer Frist sei es, Betrügereien zu verhindern, und in diesem Fall gebe es keinerlei Gefahr von Betrügereien, sobald der Nachweis für die Erfüllung der Hauptpflicht erbracht sei.

Philipp Brothers schlägt daher vor, wie folgt auf die ersten beiden Fragen der Cour d'appel Paris zu antworten:

„Ist nachgewiesen, daß die landwirtschaftlichen Erzeugnisse tatsächlich ausgeführt und in den freien Verkehr von Drittländern gebracht worden sind, so führt die Freigabe der Sicherheit dazu, daß der Ausführer von seiner Verpflichtung zur Vorlage der Unterlagen für die Zahlung der Erstattung in den

in der Verordnung Nr. 2730/79 festgelegten Formen und Fristen befreit wird."

Die *Kommission* hebt hervor, daß es das Ziel der durch die Verordnung Nr. 2730/79 geschaffenen Sicherheitsregelung sei, die Rückgewähr des finanziellen Vorteils des Wirtschaftsteilnehmers, der Vorschüsse erhalten habe, für den Fall sicherzustellen, daß er nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen den Nachweis für die Durchführung des zu diesem Vorteil berechtigenden Geschäfts erbringe. Der Verfall der Sicherheit habe daher nicht die Rechtsnatur einer Strafmaßnahme gegenüber dem Wirtschaftsteilnehmer, sondern die des Verlustes eines ungerechtfertigten Vorteils.

Die Verordnung Nr. 2730/79 verpflichte die Mitgliedstaaten eindeutig, die Sicherheit erst freizugeben, wenn der Wirtschaftsteilnehmer bestimmte ausdrücklich aufgezählte Voraussetzungen erfüllt habe. Hieraus folge, daß, wenn die nationale Interventionsstelle die Sicherheit freigebe, ohne festgestellt zu haben, daß der Wirtschaftsteilnehmer seine Verpflichtungen erfüllt habe, dieser Vorgang keine Auswirkung auf den Umfang der den Wirtschaftsteilnehmer treffenden Verpflichtungen habe. Angesichts der Zielsetzung der Sicherheit, die garantieren solle, daß der Wirtschaftsteilnehmer keinen ungerechtfertigten Vorteil erlange, und, allgemeiner, angesichts der Funktionsweise der Ausfuhrerstattungsregelung sei es Aufgabe des Mitgliedstaats, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, um die zu Unrecht gezahlten Beträge wieder einzuziehen, wenn er durch fälschliche Freigabe der Sicherheit auf die Sicherung der zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts vorgeschossenen Beträge verzichtet habe. Die Kommission verweist zu diesem Punkt ebenfalls auf Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, der den Mitgliedstaaten auferlege, die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen, und ihnen die finanziellen Folgen solcher Vorgänge anlaste, falls sie dies unterlassen hätten.

Die Kommission schlägt daher folgende Antwort auf die beiden Vorlagefragen vor:

„Die Freigabe der Sicherheit nach Artikel 25 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2730/79 der Kommission durch die nationale Interventionsstelle des Mitgliedstaats, der einen Vorschuß auf eine Ausfuhrerstattung gezahlt hat, führt nicht dazu, daß der Ausführer von seinen Verpflichtungen, insbesondere in bezug auf Form und Frist der Vorlage der für die Beanspruchung der Erstattung erforderlichen Nachweise, ganz oder teilweise befreit wird. Bei einem Irrtum der nationalen Interventionsstelle, der zur Freigabe der Sicherheit bei Nichtbeachtung der in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Voraussetzungen geführt hat, ist der Mitgliedstaat verpflichtet, von dem Wirtschaftsteilnehmer die in Artikel 25 Absatz 1 vorgesehene Zahlung mit allen ihm zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfen zu verlangen."

2. *Zur Frist für die Einreichung des Antrags auf Fristverlängerung (dritte Frage)*

Der *belgische Staat* weist darauf hin, daß gemäß Artikel 31 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2730/79 die Frist für die Vorlage der Unterlagen als „Ausschlußfrist" ausgestaltet sei. Nach seinem Dafürhalten ist in gleicher Weise jeder Antrag auf Verlängerung der Ausschlußfrist vor Ablauf dieser Frist zu stellen.

Die weniger einschneidende Lösung, die der Gerichtshof in den Urteilen vom 30. Januar 1974 in der Rechtssache 158/73 (Kampffmeyer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1974, 101) und vom 28. Mai 1974 in der Rechtssache 3/74 (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Pfützenreuter, Slg. 1974, 589) vertreten habe, sei durch die Besonder-

heiten der betreffenden Rechtssachen zu erklären. Auf jeden Fall habe der Gerichtshof im zweiten dieser Urteile festgestellt, daß die Wirtschaftsteilnehmer verpflichtet seien, ihre Ansprüche unverzüglich geltend zu machen.

Die Antwort auf die dritte Frage müsse daher lauten:

„Der in Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 vorgesehene Antrag auf Fristverlängerung muß, weil es sich um eine ‚Ausschlußfrist' handelt (Artikel 31 Absatz 1 der Verordnung), vor Ablauf der gewöhnlichen Frist gestellt werden."

Hilfsweise könne die Antwort lauten:

„Ein Antrag auf Fristverlängerung nach Ablauf der gewöhnlichen Ausschlußfrist ist nur zulässig, wenn es dem Wirtschaftsteilnehmer wegen eines Falles höherer Gewalt nicht möglich war, den Antrag fristgerecht einzureichen."

*Philipp Brothers* weist darauf hin, daß keine Vorschrift der Verordnung Nr. 2730/79 vom Ausführer fordere, daß er den Antrag auf Fristverlängerung vor Ablauf der Frist stelle. Im übrigen sei es allgemein schwierig für den Ausführer, vor Ablauf der festgelegten Frist nachzuweisen, daß es ihm unmöglich sei, das Einfuhrdokument innerhalb dieser Frist vorzulegen. Wenn der Ausführer verpflichtet wäre, den Antrag auf Fristverlängerung vor Fristablauf zu stellen, würde er in nicht wenigen Fällen der Möglichkeit verlustig gehen, die ihm Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 einräume.

Philipp Brothers schlägt daher dem Gerichtshof vor, die im Urteil vom 30. Januar 1974 in der Rechtssache Kampffmeyer (a. a. O.) angewandte Lösung auf den vorliegenden Fall zu übertragen und auf die dritte Frage wie folgt zu antworten:

„Ein Antrag gemäß Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 kann rechtmäßig nach Ablauf der Ausschlußfrist gestellt werden."

Die *Kommission* weist zunächst darauf hin, daß nach Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1663/81 die Frist für die Vorlage der zum Nachweis dienenden Dokumente für alle Geschäfte, bei denen die Sechsmonatsfrist am 1. Juli 1981 noch nicht abgelaufen gewesen sei, auf zwölf Monate verlängert worden sei. Die Frage nach den Voraussetzungen der Einräumung einer Fristverlängerung müsse daher so verstanden werden, daß sie eine Fristverlängerung über zwölf Monate hinaus betreffe.

Die Kommission erinnert sodann an die Verpflichtung des Wirtschaftsteilnehmers, nachzuweisen, daß er alles in seiner Macht Stehende für die fristgerechte Beschaffung des Zolldokuments oder der Ersatzdokumente getan habe. Das bedeute mit Ausnahme ganz besonderer Umstände, die einen Fall höherer Gewalt darstellten, daß der Wirtschaftsteilnehmer verpflichtet sei, einen Antrag auf Fristverlängerung bei der nationalen Interventionsstelle vor Ablauf der gewöhnlichen Frist von zwölf Monaten zu stellen. Alles in seiner Macht Stehende tun umfasse nämlich jedes förderliche Vorgehen, das dem Wirtschaftsteilnehmer zu Gebot stehe. Der Antrag auf Fristverlängerung, der keinerlei besondere Schwierigkeit aufweise, müsse einem normal sorgfältigen Wirtschaftsteilnehmer mit Sicherheit in den Sinn kommen.

Die dritte Frage sei daher wie folgt zu beantworten:

„Die Pflicht des Wirtschaftsteilnehmers, alles in seiner Macht Stehende zu tun, bedeutet, daß er eine Fristverlängerung gemäß Artikel 31 Absatz 2 beantragt, sobald er feststellt, daß es ihm unmöglich ist, sich die erforderlichen Dokumente innerhalb der Frist von zwölf Monaten zu beschaffen, und auf jeden Fall vor Ablauf dieser Frist."

3. *Zu den Voraussetzungen für die Einräumung einer Fristverlängerung (vierte Frage)*

Bezüglich der *vierten Frage* stimmen der *belgische Staat, Philipp Brothers* und die *Kommission* darin überein, daß Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 die Einräumung einer Fristverlängerung nicht vom Vorliegen eines Falls höherer Gewalt, sondern von der Bedingung abhängig mache, daß der Wirtschaftsteilnehmer alles in seiner Macht Stehende für die Beschaffung der erforderlichen Dokumente innerhalb der Frist getan habe.

Der *belgische Staat* betont, daß die Unmöglichkeit, trotz aller aufgewendeten Sorgfalt die Dokumente vorzulegen, begrifflich weitergehend sei als der Begriff der höheren Gewalt.

*Philipp Brothers* und die *Kommission* legen in ähnlicher Weise dar, daß Artikel 31 Absatz 1 der Verordnung das Vorliegen eines Falls höherer Gewalt als automatische Ausnahme von dem Ausschluß betrachte. Mithin müsse die Regelung in Absatz 2 dieses Artikels notwendigerweise für andere Fälle als den der höheren Gewalt gelten. Im übrigen könne sich ein Wirtschaftsteilnehmer beim Nachweis eines Falls höherer Gewalt nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht mit der Darlegung begnügen, daß er alles in seiner Macht Stehende für die Beschaffung eines bestimmten Dokuments getan habe. Der von ihm zu führende Beweis sei hinsichtlich seines Gegenstands beträchtlich weiter und erstrecke sich auf das Vorliegen von ihm nicht zu vertretender, unvorhersehbarer und ungewöhnlicher Umstände, deren Folgen er trotz aller Sorgfalt, die man von einem umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer erwarten dürfe, nicht habe vermeiden können.

4. *Zur Einräumung einer Fristverlängerung für die Vorlage der Beförderungspapiere (fünfte und sechste Frage)*

Bezüglich der Möglichkeit einer analogen Anwendung des Artikels 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 auf die Vorlage der Beförderungspapiere weist der *belgische Staat* darauf hin, daß diese Vorschrift eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz darstelle, daß die Dokumente innerhalb der gewöhnlichen Fristen vorzulegen seien. Sie müsse daher eng ausgelegt werden, und ihre Anwendung könne nicht auf die von ihr nicht ausdrücklich genannten Beförderungspapiere ausgedehnt werden.

Diese Auslegung entspreche auch der Ratio dieser Vorschrift, die die Schwierigkeiten in Rechnung stellen wolle, denen die Ausführer bei der Beschaffung des Einfuhrdokuments bei der Verwaltung eines Drittlandes begegnen könnten. Keine derartige Schwierigkeit dürfte sich bei der Beschaffung der Beförderungspapiere stellen, deren Vorlage von Personen abhänge, die privatrechtlich organisiert seien und mit dem Ausführer in vertraglichen Beziehungen stünden.

Dieser objektive Unterschied rechtfertige die unterschiedliche Behandlung der Frist für die Vorlage dieser Papiere und schließe jede Diskriminierung aus. Im übrigen seien in Absatz 1 des Artikels 31 die Fälle berücksichtigt, in denen höhere Gewalt den Ausführer daran gehindert habe, das Beförderungspapier innerhalb der zwingenden Frist vorzulegen.

Infolgedessen sei auf die fünfte und die sechste Frage zu antworten:

„Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 kann nicht analog auf die Vorlage der Beförderungspapiere für die ausgeführten Erzeugnisse angewandt werden; die unterschiedliche Behandlung der Fristen für die Vorlage der Zolldokumente ist nicht diskriminierend und verletzt in keiner Weise den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit."

*Philipp Brothers* macht auf den Umstand aufmerksam, daß in allen Fällen, in denen der Vorgang das Einfuhrdokument enthalten müsse, auch eine Abschrift des Beförderungspapiers beigefügt sein müsse, wie sich aus den Artikeln 10 und 20 der Verordnung Nr. 2730/79 ergebe. Obzwar nun Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 die Möglichkeit der Fristverlängerung nur für das Einfuhrdokument vorsehe, sei es doch absurd, sich mit einer wörtlichen Auslegung zu begnügen.

Zwei Situationen seien denkbar:

— Entweder die Ausfuhr- und Einfuhrdokumente seien fristgerecht vorgelegt, und in dem Vorgang fehle nur das Beförderungspapier. In diesem Fall müsse man wohl einräumen, daß die Ware aus dem Gebiet der Gemeinschaft in das Gebiet des Drittlandes befördert worden sei, und es verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Sicherheit für verfallen zu erklären, weil das Beförderungspapier nicht rechtzeitig vorgelegt worden sei;

— oder der Ausführer lege auch das Einfuhrdokument nicht innerhalb der gewöhnlichen Frist vor und erhalte insoweit Fristverlängerung. Da in diesem Fall der Zeitpunkt des Abschlusses des Verwaltungsvorgangs hinausgeschoben sei, verstoße es ebenfalls gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Fristverlängerung nicht auch auf die Vorlage des Beförderungspapiers zu erstrecken, obwohl hieraus keinerlei Beeinträchtigung drohe.

Die Behörden der Gemeinschaft hätten im übrigen anerkannt, daß es absurd wäre, die Anwendung des Artikels 31 Absatz 2 auf die Einfuhrdokumente zu beschränken. Artikel 1 Punkt 14 der Verordnung Nr. 568/85 habe die Möglichkeit der Fristverlängerung auf die Vorlage der Beförderungspapiere ausgedehnt; ebenso gestatte Artikel 47 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3665/87, der an die Stelle des Artikels 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 getreten sei, unter den gleichen Voraussetzungen die Einräumung einer Fristverlängerung für Zolldokumente wie für Beförderungspapiere.

Philipp Brothers schlägt daher vor, auf die fünfte und die sechste Frage wie folgt zu antworten:

„Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 ist analog auf die Vorlage der Beförderungspapiere anzuwenden."

Nach Auffassung der *Kommission* ergibt sich schon aus dem bloßen Wortlaut des Artikels 31 Absatz 2, daß eine Fristverlängerung nur für die Vorlage der Zolldokumente oder der Ersatzdokumente vorgesehen sei. Daraus folge, daß außer im Fall höherer Gewalt keine Fristverlängerung für die Vorlage der Beförderungspapiere von den

nationalen Behörden eingeräumt werden dürfe.

Zwar beziehe sich die sechste Frage auf den Grundsatz des Diskriminierungsverbots, doch gelte dieser nur für die einer Regelung unterworfenen Rechtssubjekte und nicht im Hinblick auf Verfahrensregeln, die ohne Unterschied auf alle Wirtschaftsteilnehmer Anwendung fänden. Das Problem der Gültigkeit der Unterscheidung zweier Nachweiskategorien laufe auf die Nachprüfung hinaus, ob nicht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt sei, wenn außer bei höherer Gewalt keine Ausnahme von der Pflicht vorgesehen sei, die Beförderungspapiere innerhalb einer Ausschlußfrist vorzulegen.

Die Unterscheidung von Zolldokumenten und Beförderungspapieren lasse sich durch folgende Erwägungen erklären: Die erstgenannten müßten von den Zollbehörden des Drittlandes der Einfuhr der Ware bei der Abfertigung zum freien Verkehr mit einem Sichtvermerk versehen werden. Der Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft verfüge aber gegenüber den Behörden, falls diese die Förmlichkeiten nicht erledigten, über keinerlei Druckmittel. Darüber hinaus könne die Ware auch erst nach Ablauf der Frist für die Vorlage der Zahlungsunterlagen in den freien Verkehr gelangen, z. B. wenn sie mehrere Monate in einem Zollager verblieben sei. Was das Beförderungspapier angehe, so verfüge der Ausführer, wenn es sich um ein cif-Geschäft handele, über eine Durchschrift, weil er die Beförderung in Auftrag gebe; bei einer fob-Ausfuhr (Beförderung zu Lasten des Käufers) sei der Ausführer im Rahmen der Vertragsbeziehung mit dem Käufer in der Lage, eine beglaubigte Durchschrift des Beförderungspapiers zu verlangen.

Angesichts dieses wesentlichen Unterschieds verstoße die Anwendung unterschiedlicher Regeln für die Vorlage der beiden Dokumentarten in keiner Weise gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die fünfte und die sechste Frage ließen sich daher wie folgt beantworten:

„Artikel 31 Absatz 2 schließt die Einräumung einer Fristverlängerung für die Vorlage des in Artikel 20 Absatz 5 angeführten Beförderungspapiers aus. Die Prüfung der Fragen des Vorlagegerichts hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 31 der Verordnung Nr. 2730/79 der Kommission beeinträchtigen könnte."

5. *Zur Gültigkeit der Artikel 25 und 31 der Verordnung Nr. 2730/79 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (siebte Frage)*

Der *belgische Staat* legt dar, daß der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bereits Regeln entwickelt habe, deren Anwendung auf den vorliegenden Fall es erlaube, die gegenüber den Artikeln 25 und 31 der Verordnung Nr. 2730/79 erhobenen Rügen der Rechtswidrigkeit zurückzuweisen.

Zwar habe der Gerichtshof in den Urteilen vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 (Buitoni/FORMA, Slg. 1979, 677) und vom 24. September 1985 in der Rechtssache 181/84 (Man [Sugar]/IBAP, Slg. 1985, 2889) den vollständigen Verfall der Kaution bei Wirtschaftsteilnehmern, die eine Aus- oder Einfuhr nicht nachgewiesen hätten, als übertrieben angesehen. Hierbei sei der Gerichtshof aber von dem Gedanken ausgegangen, daß die Regelung über die Ein- und Ausfuhrlizenzen keinerlei finanziellen Vorteil für die Wirtschaftsteilnehmer

mit sich bringe, sondern den nationalen Stellen und den Gemeinschaftsbehörden eine genaue Kenntnis der Geschäftsvorgänge auf den Agrarmärkten ermöglichen solle.

Vorliegend stelle die Gewährung von Ausfuhrerstattungen einen beträchtlichen finanziellen Vorteil für die Ausführer dar, der es rechtfertige, ihnen zwingende Verpflichtungen aufzuerlegen, deren Verletzung durch den Verlust ihrer sämtlichen Ansprüche und Vorteile geahndet werde.

Ferner habe der Gerichtshof in den Urteilen vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1970, 1125) sowie in der Rechtssache 25/70 (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Slg. 1970, 1161) entschieden, daß die Festlegung einer zwingenden Frist nicht unverhältnismäßig oder übertrieben sei, wenn zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer im Fall höherer Gewalt Ausnahmen vorgesehen seien. Vorliegend enthielten die Artikel 25 und 31 der Verordnung Nr. 2730/79 in der Tat Sondervorschriften, die der Lage der Wirtschaftsteilnehmer in einem Fall höherer Gewalt Rechnung trügen, indem sie sie vom Verlust des Zuschlags von 15 % befreiten, wenn das Erzeugnis eine andere Bestimmung erreicht habe oder der Nachweis der Ausfuhr nicht erbracht werden könne, und indem sie die Einräumung einer Fristverlängerung für die Vorlage der dem Nachweis dienenden Dokumente vorsähen.

Im Urteil vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 266/84 (Denkavit France/FORMA, Slg. 1986, 149) habe der Gerichtshof entschieden, daß die Einführung einer zwingenden Frist von sechs Monaten für die Einreichung der Anträge auf Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen eine erforderliche und nicht unverhältnismäßige Maßnahme sei. Dieser vom Gerichtshof entschiedene Fall weise erhebliche Parallelen zum vorliegenden Rechtsstreit insbesondere hinsichtlich der Fristdauer, der Geltung von Ausnahmen im Fall höherer Gewalt und der Zielsetzungen der betreffenden Regelungen auf. Letztere beträfen die Gewährung erheblicher finanzieller Vorteile an Wirtschaftsteilnehmer, was die Strenge erkläre, mit der die Vorgänge behandelt würden. Die belgische Regierung ist daher der Meinung, daß die vom Gerichtshof angewandte Lösung durchaus für den vorliegenden Fall übernommen werden könne.

Sie schlägt daher dem Gerichtshof vor, wie folgt auf die siebte Frage zu antworten:

„Die Artikel 25 und 31 der Verordnung Nr. 2730/79 entsprechen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit."

*Philipp Brothers* weist darauf hin, daß Artikel 25 der Verordnung Nr. 2730/79 mit dem Verlust der Sicherheit die Verletzung zweier unterschiedlicher Verpflichtungen ahnde, nämlich der zur Ausfuhr und der zur Vorlage der vorgeschriebenen Nachweise innerhalb einer bestimmten Frist. Die beiden Verpflichtungen seien jedoch offensichtlich von ungleichem Gewicht, weil die Erfüllung der ersten wesentlich für die Verwirklichung der Ziele der Regelung, nämlich der Förderung des Absatzes von Gemeinschaftserzeugnissen auf den Märkten der Drittländer, sei, während die letztere eine zweitrangige Bedeutung habe und die möglichst rasche Bereinigung von Verwaltungsvorgängen anstrebe.

Die Anwendung des Artikels 25 Absatz 2 führe indessen zu strengerer Ahndung der Verletzung der zweitrangigen Verpflichtung, da der Wirtschaftsteilnehmer, der nur

einen Teil der Erzeugnisse, für die ein Vorschuß gezahlt worden sei, ausführe, nur einen Teil des Vorschusses zurückzahlen müsse, der im Verhältnis zu den nicht ausgeführten Mengen errechnet werde, während der Ausführer, der die vorgesehenen Mengen ordnungsgemäß ausgeführt, die Nachweise hingegen nach Fristablauf erbracht habe, den Gesamtbetrag des Vorschusses zuzüglich 15 % zurückzahlen müsse.

Im ersten Fall stelle die Rückzahlung des Vorschusses keine Sanktion dar, sondern sei die übliche Folge der Nichterfüllung einer Verpflichtung; demgegenüber laufe die Rückzahlung des Vorschusses wegen Überschreitung der Frist für die Erbringung des Nachweises der Ausfuhr für den Wirtschaftsteilnehmer, der den Unterschied zwischen dem Preis der Erzeugnisse auf dem Markt der Gemeinschaft und dem niedrigeren Preis, zu dem er das Erzeugnis in das Drittland habe verkaufen können, verkraften müsse, auf einen beträchtlichen wirtschaftlichen Verlust hinaus.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache Buitoni, a. a. O., vom 24. September 1985 in der Rechtssache Man [Sugar], a. a. O., und vom 27. November 1986 in der Rechtssache 21/85, Maas/BALM, Slg. 1986, 3537) ergebe sich, daß, wenn eine Gemeinschaftsregelung eine Unterscheidung zwischen einer Hauptpflicht, deren Erfüllung für die Verwirklichung des angestrebten Ziels erforderlich sei, und einer Nebenpflicht im wesentlichen verwaltungsmäßiger Art treffe, sie nicht ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Nichtbeachtung der Nebenpflicht und die der Hauptpflicht gleichermaßen streng ahnden könne.

Dieser Standpunkt des Gerichtshofes sei unmittelbar auf den vorliegenden Fall übertragbar, der große Ähnlichkeit mit der Rechtssache Buitoni aufweise. In beiden Fällen sei die Nichterfüllung zweier Verpflichtungen von ungleichem Gewicht mit derselben Sanktion belegt worden. Die Nebenpflicht bestehe in der Einhaltung einer Frist für die Vorlage der Nachweise für die Erfüllung der Hauptpflicht; diese Frist sei ausschließlich aus Erwägungen festgelegt worden, die mit einer ordnungsgemäßen Verwaltung zusammenhingen; eine Ausnahme für die Anwendung der Sanktion sei im Fall höherer Gewalt vorgesehen; die Sanktion für die Nichteinhaltung der Hauptpflicht stehe im Verhältnis zur Schwere der Verletzung, während die Nichterfüllung der Nebenpflicht pauschal geahndet werde.

Demgegenüber unterscheide sich der vorliegende Rechtsstreit wesentlich von der Sachlage, die der Gerichtshof in seinem Urteil vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache Denkavit France, a. a. O., beurteilt habe. In jener Rechtssache sei die Festlegung einer zwingenden Frist für die Einreichung der Unterlagen über die Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen nicht nur durch Gründe ordnungsgemäßer Verwaltung, sondern mittelbar auch durch die Besorgnis gerechtfertigt gewesen, Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Im übrigen habe sich der Gerichtshof bei dieser Gelegenheit lediglich zu der Vereinbarkeit der Ausschlußwirkung der Fristüberschreitung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und nicht zu der Rechtmäßigkeit der Sanktion bei Nichteinhaltung der Frist geäußert.

Die Gemeinschaftsbehörden hätten schließlich selbst mittelbar eingeräumt, daß Artikel 25 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei, weil Artikel 48 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3665/87 die pauschal angeordnete Sanktion durch eine anhand mehrerer Kriterien angepaßte Sanktion ersetzt habe.

Philipp Brothers schlägt daher folgende Antwort auf die siebte Frage vor:

„Artikel 25 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2730/79 ist insoweit ungültig, als er die Nichtvorlage der Unterlagen für die Zahlung der Erstattung innerhalb der Frist des Artikels 31 der Verordnung mit der Rückzahlung des dem Ausführer gewährten Vorschusses ahndet."

Die *Kommission* vertritt die Auffassung, daß die siebte Frage so, wie sie gefaßt sei, die Rechtslage nach der Verordnung, nach deren Gültigkeit der Gerichtshof gefragt werde, nicht voll berücksichtige. Zum einen werde der Zuschlag von 15 % nicht erhoben, wenn die erforderlichen Nachweise infolge eines Falles höherer Gewalt nicht beigebracht werden könnten, während der gleiche Fall höherer Gewalt den Wirtschaftsteilnehmer vor dem Ausschluß bei Nichteinhaltung der für die Vorlage der Dokumente festgelegten Frist rette. Zum anderen scheine das vorlegende Gericht von der Annahme auszugehen, daß vorliegend die Verbringung der Erzeugnisse in den freien Verkehr Finnlands und Norwegens festgestellt sei. Der Inhalt des Vorgangs zeige indessen, daß die in der Verordnung genannten Dokumente, die insoweit die einzigen sicheren Beweismittel seien, niemals vorgelegt worden seien. Die Frage der Gültigkeit der Verpflichtung zur Rückzahlung der Erstattung zuzüglich 15 % sei mithin lediglich für den Fall zu prüfen, daß die dem Nachweis dienenden Dokumente nach Fristablauf eingereicht worden seien, ohne daß ein Fall höherer Gewalt vorgelegen habe.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere aus dem Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82 (Fromançais/FORMA, Slg. 1983, 395), ergebe sich, daß Vorschriften, die gleiche Rechtsfolgen sowohl für die Nichtdurchführung des Geschäfts wie auch für seine Durchführung nach Ablauf der vorgeschriebenen Fristen vorsähen, als dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechend angesehen werden könnten. Im übrigen beträfen die vom Gerichtshof getroffene Unterscheidung im Bereich der Rechtsfolgen zwischen Fristen für die Durchführung materieller Maßnahmen und Fristen für die Vorlage urkundlicher Nachweise sowie die Ungültigerklärung von Vorschriften, die im zweiten Fall strenger ahndeten als im ersten, Bußgelder, die zu dem entgangenen Gewinn hinzukämen, der sich aus dem Wegfall des finanziellen Vorteils ergebe, auf den der Wirtschaftsteilnehmer Anspruch gehabt hätte, wenn er die Pflichten aus der Verordnung beachtet hätte (Urteile vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache Buitoni, a. a. O., und vom 21. Juni 1979 in der Rechtssache 240/78, Atalanta Amsterdam/Produktschap voor Vee en Vlees, Slg. 1979, 2137). In der vorliegenden Rechtssache gehe es aber um die Gewährung des Vorteils selbst, d. h. um die Ausfuhrerstattung zuzüglich eines Prozentaufschlags, der dem Zinsvorteil in Form der Zahlung des Vorschusses Rechnung trage.

Bezüglich dieses Zuschlags habe das Urteil vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85 (Maizena/BALM, Slg. 1987, 4603) festgestellt, daß ein Satz von 15 % bis 20 % nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesehen werden könne.

Schließlich verweist die Kommission auf das Urteil vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache Denkavit France, a. a. O., um die Gültigkeit einer Vorschrift zu belegen, die bei Nichtbeachtung einer Frist für die Vorlage von Zahlungsunterlagen den Ausschluß vorsehe, wenn das Erfordernis der Einhaltung einer zwingenden Frist auf Gründen einer ordnungsgemäßen Verwaltung beruhe und sich durch die Besorgnis erkläre, eine unterschiedliche Behandlung und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Wirtschaftsteilnehmer zu verhindern. Vorliegend erscheine die Frist von zwölf Monaten vernünftig; die betreffenden Vorschriften könnten, da die

Fälle höherer Gewalt ausdrücklich vorbehalten seien, nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

Die siebte Frage erfordere daher folgende Antwort:

„Die Prüfung der Fragen des Vorlagegerichts hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Artikel 25 und 31 der Verordnung Nr. 2730/79 der Kommission beeinträchtigen könnte."

**III — Antworten der Kommission auf die Fragen des Gerichtshofes**

Der Gerichtshof hat die Kommission ersucht, schriftlich auf folgende Fragen zu antworten:

„1) Der Gerichtshof hat festgestellt, daß Artikel 1 Punkt 14 der Verordnung Nr. 568/85 der Kommission vom 4. März 1985 zur zehnten Änderung der Verordnung Nr. 2730/79 (ABl. L 65, S. 5) sowie Artikel 47 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 351, S. 1) die Einräumung einer Fristverlängerung für die Vorlage der Beförderungspapiere für zulässig erklärt haben. Könnte die Kommission dem Gerichtshof erläutern, welche Gründe sie bewogen haben, die Regelung in diesem Punkt zu ändern?

2) Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, daß die Verordnung Nr. 3665/87 in ihrem Artikel 48 Vorschriften enthält, die an die Nichtbeachtung der Fristen für die Vorlage der Nachweise, zumindest wenn die Überschreitung sechs Monate nicht übersteigt, weniger strenge Folgen als den Verlust der Sicherheit knüpfen. Könnte die Kommission die Ziele dieser neuen Regelung erläutern?

3) Könnte die Kommission angeben, was nach ihrer Meinung ‚noch nicht abgeschlossene Akten' im Sinne des Artikels 51 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3665/87 sind?"

In ihrem Antwortschreiben, das am 15. Januar 1990 eingegangen und am 16. Januar 1990 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, hat die Kommission zur *ersten Frage* erklärt, sie habe es aus Gründen, die mit der Verwaltung der Erstattungsvorgänge zusammenhingen, als angebracht angesehen, die Regelung der Fristen für die Vorlage der Beförderungspapiere an die für die Nachweise für das Erreichen der Bestimmung anzugleichen. Es habe sich nämlich gezeigt, daß die Verpflichtung, das Beförderungspapier vor dem Dokument über die Ankunft im Bestimmungsland einzureichen, die Verwaltung der Vorgänge für die nationalen Stellen schwieriger gestaltet habe. Die Vorgänge hätten nämlich zweimal bearbeitet werden müssen, nämlich einmal zur Überprüfung der Einhaltung der Frist für die Vorlage der Beförderungspapiere und zum anderen zur Überprüfung der sonstigen Fristen und Einzelheiten des Vorgangs.

Zur *zweiten Frage* hat die Kommission erläutert, daß es aufgrund der gewonnenen Erfahrung und ohne das ordnungsgemäße Funktionieren der Ausfuhrerstattungsregelung zu beeinträchtigen als möglich betrach-

tet worden sei, eine gewisse Abstufung in den Folgen der Nichteinhaltung der Fristen für die Vorlage der dem Nachweis dienenden Dokumente einzuführen, wenn und soweit die Verzögerung einen kurzen Zeitraum nicht überschreite, um damit zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer eine gewisse Geschmeidigkeit der Regelung zu erzielen.

In Beantwortung der *dritten Frage* hat die Kommission die Meinung vertreten, daß unter dem Begriff der „noch nicht abgeschlossenen Akten" die Fälle zu verstehen seien, in denen die nationale Verwaltung noch nicht über einen Erstattungsvorgang entschieden habe. Im Rahmen der Verordnung Nr. 3665/87 und insbesondere im Hinblick auf Artikel 48 Absatz 2 dieser Verordnung, der gemäß Artikel 51 Absatz 3 für Ausfuhren gelte, „für die die Akten noch nicht abgeschlossen sind", folge, daß die nationalen Stellen verpflichtet seien, in allen Fällen, in denen die Fristen für die Vorlage der Erstattungsunterlagen beim Inkrafttreten der Verordnung Nr. 3665/87 noch nicht abgelaufen gewesen seien, gegebenenfalls die in der Antwort auf die zweite Frage genannte abgestufte Verminderung der Erstattung anzuwenden.

G. F. Mancini
Berichterstatter