

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PHILIPPE LÉGER
vom 19. März 1998 *

1. Unternehmen, die native Stärke zu bestimmten Waren verarbeiten, erhalten hierfür Produktionserstattungen. Voraussetzung für die Gewährung von Erstattungen ist die Verarbeitung der Stärke zu „anerkannten Erzeugnissen“¹. Der Hersteller muß ferner eine Sicherheit dafür leisten, daß die Verarbeitung tatsächlich erfolgt.

2. Handelt es sich um die Verarbeitung von Stärke zu veresteter oder veretherter Stärke², so ist dem Unternehmen ferner eine bestimmte Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse vorgeschrieben (im folgenden: zweckgerechte Verwendung); diese müssen entweder in Drittländer ausgeführt oder im Zollgebiet der Gemeinschaft zur Herstellung anderer Erzeugnisse als der Grundstoffe oder bestimmter Folgeerzeugnisse, aus denen sie hergestellt worden sind, verwendet werden.

3. Diese Sonderregelung wird durch die Beschaffenheit von veresteter oder veretherter Stärke gerechtfertigt, die wieder zu einem

Grundstoff verarbeitet werden kann und dem Hersteller damit eine ungerechtfertigte Kumulierung von Produktionserstattungen ermöglicht. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat daher vorgesehen, daß die Sicherheit nur freigegeben wird, wenn die veresterte oder veretherter Stärke nach ihrer Herstellung aus dem Gemeinschaftsgebiet ausgeführt oder zu genau festgelegten Erzeugnissen verarbeitet wird.

4. Der Gerichtshof wird ersucht zu erläutern, welcher Art diese Verpflichtung zu *zweckgerechter Verwendung* der verarbeiteten Stärke ist. Insbesondere wird um Auskunft gebeten, ob es sich um eine *Hauptpflicht* handelt, deren Erfüllung innerhalb einer festen Frist nachzuweisen ist, so daß andernfalls die Sicherheit verfällt.

I — Das einschlägige Gemeinschaftsrecht

Die Verordnung (EWG) Nr. 2220/85

* Originalsprache: Französisch.

1 — „Anerkannte Erzeugnisse“ sind Erzeugnisse, die in verschiedenen, größtenteils den Verordnungen über Produktionserstattungen für Getreide und Reis beigefügten Verzeichnissen aufgeführt sind. Die Bezeichnung „anerkannte Erzeugnisse“ erfaßt u. a. verschiedene Arten von Papier (Zeitungsdruckpapier, Kraftpapier und Kohlepapier) oder Gewebe. Darunter fällt auch die im vorliegenden Fall streitige veresterte oder veretherter Stärke.

2 — Erzeugnis des KN-Codes 3505 10 50.

5. In der Verordnung Nr. 2220/85 der Kommission vom 22. Juli 1985 mit gemeinsamen Durchführungsbestimmungen zur Regelung

der Sicherheiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse³ sind die verschiedenen Arten von Pflichten, die sich aus den landwirtschaftsrechtlichen Vorschriften der Gemeinschaft ergeben können, unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung definiert.

(5) Dieser Titel gilt nicht in den Fällen, in denen die Gemeinschaftsvorschriften nicht die Hauptpflichten bestimmen.“

6. Artikel 20 der Verordnung Nr. 2220/85 lautet:

„(1) Eine Verpflichtung kann eine Hauptpflicht, [eine] Nebenpflicht oder eine untergeordnete Pflicht sein.

(2) Eine Hauptpflicht ist eine Verpflichtung, eine Handlung vorzunehmen oder zu unterlassen, die für die Ziele der Verordnung, welche sie auferlegt, von grundsätzlicher Bedeutung ist.

(3) Eine Nebenpflicht ist eine Verpflichtung zur Einhaltung einer Frist für die Erfüllung einer Hauptpflicht.

(4) Eine untergeordnete Pflicht ist jede andere in einer Verordnung vorgeschriebene Verpflichtung.

7. Die Verordnung Nr. 2220/85 regelt ferner, welche Folgen die Verletzung einer Hauptpflicht für die Sicherheit hat und innerhalb welcher Fristen der Nachweis für die Erfüllung der vorgeschriebenen Pflichten zu erbringen ist, sofern die einschlägige Regelung keine Fristen festlegt.

8. In Artikel 22 Absätze 1 und 2 heißt es:

„(1) Eine Sicherheit verfällt in voller Höhe für die Menge, für die eine Hauptpflicht nicht erfüllt wurde.

(2) Eine Hauptpflicht gilt als nicht erfüllt, wenn, abgesehen von Fällen höherer Gewalt, der entsprechende Nachweis innerhalb der hierfür vorgeschriebenen Frist nicht erbracht wird ...“

3 — ABl. L 205, S. 5.

9. Artikel 28 lautet:

Die Verordnung (EWG) Nr. 2169/86

„(1) Ist keine Frist für die Erbringung des zur Freigabe der Sicherheit erforderlichen Nachweises festgesetzt, so beträgt diese

- a) zwölf Monate nach Ablauf der für die Erfüllung der Hauptpflicht vorgesehenen Frist

oder,

- b) sofern keine solche Frist vorgesehen ist, zwölf Monate nach Erfüllung der Hauptpflichten.

(2) Die in Absatz 1 genannte Frist darf nicht mehr als drei Jahre vom Zeitpunkt der Leistung der Sicherheit für die betreffende Verpflichtung an betragen, Fälle höherer Gewalt ausgenommen.“

10. Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2169/86 der Kommission vom 10. Juli 1986 zur Festlegung der Grundregeln für die Kontrolle und Zahlung der Produktionserstattungen für Getreide und Reis ⁴ lautet:

„Will der Hersteller eine Produktionserstattung in Anspruch nehmen, so hat er bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem die Stärke verarbeitet werden soll, schriftlich eine Erstattungsbescheinigung zu beantragen.“

11. Voraussetzung hierfür ist die vorherige Leistung einer Sicherheit, die im einzelnen in Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2169/86 in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 3642/87 ⁵ ergänzten Fassung geregelt ist. Dieser lautet:

„Voraussetzung für die Erteilung der Bescheinigung ist, daß der Hersteller bei der zuständigen Behörde eine Sicherheit in Höhe von 25 ECU je Tonne Primärstärke geleistet hat, gegebenenfalls multipliziert mit dem Koeffizienten, der für die im Anhang aufgeführte zu verwendende Stärkeart gilt.“

⁴ — ABl. L 189, S. 12.

⁵ — Verordnung der Kommission vom 2. Dezember 1987 zur Änderung der Verordnung Nr. 2169/86 (AbI. L 342, S. 10).

Fällt jedoch das in der Bescheinigung genannte Erzeugnis unter die Tarifstelle 39.06 B I des Gemeinsamen Zolltarifs (KN 3505 10 50), so beläuft sich die Sicherheit auf 105 % der für die Herstellung des betreffenden Erzeugnisses zu gewährenden Produktionserstattung.“

Sicherheit nur freigegeben, wenn der zuständigen Behörde nachgewiesen wurde, daß das Erzeugnis des KN-Code 3505 10 50

a) zur Herstellung von anderen als den in Anhang I genannten Erzeugnissen verwendet worden ist,

12. Artikel 7 Absatz 2 lautet:

b) nach Drittländern ausgeführt worden ist ...“

„Die Hauptpflicht gemäß Artikel 20 der Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 besteht in der Verarbeitung der im Antrag genannten Stärkemenge zu den angegebenen anerkannten Erzeugnissen innerhalb der Gültigkeitsdauer der Bescheinigung. Sie gilt jedoch als erfüllt, wenn ein Hersteller mindestens 95 % der im Antrag genannten Stärkemenge verarbeitet hat.“

Die Verordnung (EWG) Nr. 1722/93

13. Gemäß Artikel 7 Absatz 4 gelten für die Freigabe der Sicherheit besondere Voraussetzungen, wenn das Erzeugnis unter den KN-Code 3505 10 50 fällt. In Artikel 7 Absatz 4 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 165/89 ⁶ heißt es:

14. Die Verordnung Nr. 1722/93 der Kommission vom 30. Juni 1993 ⁷ übernimmt nach ihrer dreizehnten Begründungserwägung, „unter Anpassung an die derzeitige Marktlage, die Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2169/86“ und hebt diese Verordnung folglich auf.

„Unbeschadet des Absatzes 2 wird die in Absatz 1 zweiter Unterabsatz genannte

15. Sie schreibt nunmehr die Leistung von zwei verschiedenen Sicherheiten vor.

6 — Verordnung der Kommission vom 24. Januar 1989 zur Änderung der Verordnung Nr. 2169/86 (ABl. L 20, S. 14).

7 — Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zu den Verordnungen (EWG) Nr. 1766/92 und (EWG) Nr. 1418/76 des Rates hinsichtlich der Produktionserstattungen für Getreide und Reis (ABl. L 159, S. 112).

16. Die eine dieser Sicherheiten ist in Artikel 8 geregelt. Dieser lautet:

„(1) Die Erteilung einer Bescheinigung setzt voraus, daß der Hersteller bei der zuständigen Behörde eine Sicherheit in Höhe von 15 ECU je Tonne Primärstärke geleistet hat, gegebenenfalls multipliziert mit dem Koeffizienten, der für die in Anhang II aufgeführte zu verwendende Stärkeart gilt.

(2) Die Freigabe der Sicherheit erfolgt gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 2220/85. Die Hauptpflicht gemäß Artikel 20 derselben Verordnung besteht in der Verarbeitung der im Antrag genannten Stärkemengen zu den angegebenen anerkannten Erzeugnissen innerhalb der Gültigkeitsdauer der Bescheinigung. Hat ein Hersteller jedoch mindestens 90 % der im Antrag genannten Stärkemenge verarbeitet, so gilt die Hauptpflicht als erfüllt.“

17. Gemäß Artikel 9 Absatz 2 ist eine zweite Sicherheit zu leisten, wenn das Erzeugnis unter den KN-Code 3505 10 50 fällt.

18. Artikel 9 Absatz 2 lautet:

„Fällt das in der Bescheinigung angegebene Erzeugnis unter den KN-Code 3505 10 50, so ist gleichzeitig mit der Mitteilung gemäß Absatz 1 eine Sicherheit zu leisten, die der für die Herstellung des betreffenden Erzeugnisses zu zahlenden Erstattung entspricht.“

19. Die Voraussetzungen für die Freigabe der Sicherheit des Artikels 9 sind in Artikel 10 Absatz 1 wie folgt geregelt:

„Die in Artikel 9 Absatz 2 genannte Sicherheit wird nur freigegeben, wenn der zuständigen Behörde nachgewiesen wurde, daß das Erzeugnis des KN-Codes 3505 10 50

a) im Zollgebiet der Gemeinschaft zur Herstellung anderer als der in Anhang II aufgeführten Erzeugnisse verwendet wurde

oder

b) in Drittländer ausgeführt wurde. Im Falle der direkten Ausfuhr in ein Drittland wird die Sicherheit erst freigegeben, wenn bei der zuständigen Behörde der Nachweis eingegangen ist, daß das fragliche Erzeugnis das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen hat.“

20. Artikel 14 Absatz 2 enthält folgende Übergangsbestimmungen:

„Im Hinblick auf die Freigabe der Sicherheit nach den Bestimmungen von Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 2169/86 gelten die Bestimmungen von Artikel 10 auch für Vorgänge, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung noch nicht abgeschlossen sind.“

II — Sachverhalt und nationales Verfahren

21. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Kyritzer Stärke GmbH (im folgenden: Klägerin), verarbeitet native Stärke zu anerkannten Erzeugnissen, insbesondere zu veresterter Stärke. Sie erhält hierfür Produktions-erstattungen.

22. Im Dezember 1991 wurden 1 000 Tonnen und im Januar 1992 700 Tonnen Kartoffelstärke unter amtliche Überwachung gestellt. Die Produktionserstattungen für die Herstellung von Erzeugnissen des KN-Codes 3505 10 50 wurden mit Erstattungsbescheinigungen vom 9. Dezember 1991, geändert durch Erstattungsbescheinigung vom 16. März 1992, und vom 22. Januar 1992, geändert durch Bescheinigung vom 24. März 1992, festgesetzt.

23. Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2169/86 erhob das Hauptzollamt Potsdam von der Klägerin Sicherheiten in Höhe von 288 555,62 DM und von 216 877,42 DM.

24. Mit Beendigungsanzeigen vom 10. Januar und vom 21. Februar 1992 zeigte die Klägerin die Herstellung von 950,94 Tonnen und von 631,58 Tonnen veretherter und veresterter Stärke (im folgenden: Verarbeitungserzeugnisse) an.

25. Am 24. Februar 1995 lagen nur für 706,87 Tonnen und für 587,061 Tonnen dieser modifizierten Stärke Nachweise für die zweckgerechte Verwendung vor. Das Hauptzollamt erklärte daher jeweils mit Bescheid vom 9. Mai 1995 74 060,58 DM zum 17. März 1995 und 33 869,95 DM zum 25. März 1995, d. h. jeweils zum Ablauf der Frist nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2220/85, für verfallen.

26. Die gegen den Bescheid des Hauptzollamts gerichteten Einsprüche und die Klage vor dem Finanzgericht blieben ohne Erfolg.

27. Mit der Revision an den Bundesfinanzhof macht die Klägerin u. a. geltend, der

Nachweis der zweckgerechten Verwendung sei keine Hauptpflicht im Sinne von Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2220/85, so daß weder Artikel 22 Absatz 1 noch Artikel 22 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 2 dieser Verordnung das angefochtene Urteil rechtfertige. Es handele sich auch nicht um eine Nebenpflicht, sondern um eine untergeordnete Pflicht. Diese Pflicht könnte jedoch nicht dazu führen, daß gemäß Artikel 24 der Verordnung Nr. 2220/85 ein Teil der Sicherheit verfallende, da diese Vorschrift nicht die nicht rechtzeitige Erfüllung, sondern nur die Nichterfüllung erfasse.

III — Die Vorlagefragen

28. Der Bundesfinanzhof ist der Auffassung, daß bestimmte Gesichtspunkte dafür sprechen, daß die zweckgerechte Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse eine Hauptpflicht sei, während andere Gesichtspunkte dagegen sprächen. Er hat daher dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

1. Handelt es sich bei der in Artikel 10 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1722/93 für die Verarbeitungserzeugnisse des KN-Codes 3505 10 50 vorgeschriebenen Verwendung um eine Hauptpflicht im Sinne von Artikel 20 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 2220/85, deren Erfüllung spätestens innerhalb der durch Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2220/85

gesetzten Frist mit der Folge nachzuweisen ist, daß andernfalls die geleistete Sicherheit nach Maßgabe des Artikels 22 Absätze 1 und 2 dieser Verordnung verfällt?

2. Falls die Frage zu 1 verneint wird: Läßt sich dem maßgebenden Gemeinschaftsrecht sonst eine Frist entnehmen, innerhalb deren die Verwendung gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1722/93 nachzuweisen ist, mit der Folge, daß die Sicherheit ganz oder teilweise (in welcher Höhe?) verfällt, wenn der Nachweis verspätet erbracht wird?

IV — Zur ersten Frage

29. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts bezieht sich auf die Rechtsnatur der zweckgerechten Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse, von der das Schicksal der geleisteten Sicherheiten abhängig ist.

30. Für ihre Beantwortung sind die Verordnungen Nr. 2169/86 und Nr. 1722/93, die die Verpflichtung zu zweckgerechter Verwendung begründen, sowie die diese Verpflichtung näher regelnde Verordnung Nr. 2220/85 auszulegen.

A — Bestimmung der anwendbaren Regelung

31. Im vorliegenden Fall kommt die Verordnung Nr. 2220/85 zur Anwendung. Gemäß ihrem Artikel 1 werden nämlich in ihr „die Durchführungsvorschriften für die Sicherheiten festgelegt, die entweder aufgrund der nachstehenden Verordnungen oder aufgrund von Durchführungsvorschriften hierzu zu leisten sind, unbeschadet darin enthaltener anderslautender Bestimmungen“.

32. Der genannte Artikel 1 erwähnt insoweit sowohl die Verordnung (EWG) Nr. 1418/76⁸, zu deren Durchführung die Verordnung Nr. 1722/93 erlassen wurde, als auch die Verordnung (EWG) Nr. 2727/75⁹, die durch die Verordnung Nr. 1766/92, die andere Grundverordnung zu der Verordnung Nr. 1722/93, abgelöst wurde. Es bestehen damit keine Zweifel daran, daß die durch

8 — Verordnung des Rates vom 21. Juni 1976 über die gemeinsame Marktorganisation für Reis (ABl. L 166, S. 1).

9 — Verordnung des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1). Diese Verordnung wurde durch Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1766/92 des Rates vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 181, S. 21) aufgehoben, in dem es weiter heißt: „Verweisungen auf die durch Absatz 1 aufgehobene Verordnung gelten als Verweisungen auf die vorliegende Verordnung.“

die Verordnung Nr. 2220/85 für die Sicherheiten getroffene Regelung anwendbar ist.

33. Obwohl dem Ausgangsrechtsstreit ein 1991 gestellter Produktionserstattungsantrag zugrunde liegt und er damit eigentlich nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1722/93 fallen würde, deren Inkrafttreten auf den 1. Juli 1993 festgelegt wurde¹⁰, unterliegt er gemäß Artikel 14 dieser Verordnung den Bestimmungen ihres Artikels 10.

34. Gemäß Artikel 14 gilt im Hinblick auf die Freigabe der Sicherheit nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2169/86 Artikel 10 für Vorgänge, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1722/93 noch nicht abgeschlossen waren.

35. Neben den Voraussetzungen für die Freigabe der Sicherheit für die zweckgerechte Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse regelt Artikel 10 die Form, die Vorlage und die Kontrolle des Nachweises dieser Verwendung im einzelnen.

10 — Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1722/93.

36. Die Ähnlichkeiten zwischen den Verordnungen Nr. 2169/86 und Nr. 1722/93 rechtfertigen es jedoch, sie im Hinblick auf die Beantwortung der Fragen des nationalen Gerichts zusammen auszulegen.

37. Aus der dreizehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1722/93 ergibt sich nämlich, daß mit beiden Verordnungen die gleichen Ziele verfolgt werden und daß sie sich hinsichtlich ihres Inhalts stark ähneln, da sie sich nur durch bestimmte durch die seinerzeitige Marktlage gerechtfertigte Anpassungen voneinander unterscheiden.

B — Die Rechtsnatur der zweckgerechten Verwendung

38. Ob die zweckgerechte Verwendung als Hauptpflicht anzusehen ist, richtet sich nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes¹¹ nach dem Wortlaut der anwendbaren Verordnungen, dem vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Zweck und der allgemeinen Systematik dieser Verordnungen.

Der Inhalt der Verordnungen

11 — Vgl. etwa die Urteile vom 5. Mai 1988 in der Rechtssache 91/87 (Gutshof-Ei, Slg. 1988, 2541, Randnrn. 9 ff.), vom 7. November 1991 in der Rechtssache C-22/90 (Frankreich/Kommission, Slg. 1991, I-5285, Randnrn. 14 ff.) und vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache C-315/96 (Lopex Export, Slg. 1998, I-317, Randnr. 18).

39. Zunächst ist die einzige in beiden Verordnungen ausdrücklich erwähnte Hauptpflicht die Verarbeitung der Stärke zu anerkannten Erzeugnissen¹².

40. Damit wird die Bedeutung hervorgehoben, die der Verarbeitung dieses Grundstoffes zu bestimmten Erzeugnissen als Voraussetzung für die Gewährung von Produktionserstattungen zukommt¹³.

41. Die Pflicht einer zweckgerechten Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse ist nicht Gegenstand einer entsprechenden Qualifizierung.

42. Die Einführung einer besonderen Regelung für Erzeugnisse der Unterposition 3505 10 50 der KN geht auf die 1987 und 1989 erfolgten Änderungen der Verordnung Nr. 2169/86 zurück, durch die Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 und Artikel 7 Absatz 4 eingefügt wurden.

43. Der ursprüngliche Verordnungstext ist also durch die Festsetzung der Höhe der besonderen Sicherheit für die Herstellung

12 — Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2169/86 und Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1722/93.

13 — Vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2169/86.

dieser Erzeugnisse und die Verpflichtung zu deren zweckgerechter Verwendung ergänzt worden, bei deren Nachweis diese Sicherheit freigegeben werden kann.

44. Durch diese Änderungen ist jedoch die Qualifizierung als Hauptpflicht nicht auf die zweckgerechte Verwendung ausgedehnt worden.

45. Auch in den mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 1722/93 eingeführten Änderungen, die in erster Linie in der Einführung einer zweiten Sicherheit zur Gewährleistung der zweckgerechten Verwendung der Erzeugnisse bestehen, wurde diese nicht als Hauptpflicht bezeichnet.

46. Damit stellt sich die Frage, ob diese Beschränkung der Qualifizierung bewußt erfolgte und damit eine wörtliche Auslegung geboten ist oder ob sie auf einem Übersehen beruht, so daß eine weitere Auslegung gerechtfertigt wäre.

47. Diese Frage ist nicht ohne Belang, denn danach richtet sich, ob die Sicherheit, wenn der Unternehmer seine Verpflichtung zu zweckgerechter Verwendung nicht erfüllt, ganz oder nur teilweise verfällt, da nach der Verordnung Nr. 2220/85 die Sicherheit nur bei Nichterfüllung einer Hauptpflicht in voller Höhe verfällt.

48. Gilt nach einer Vorschrift für zwei verschiedene Verpflichtungen die gleiche Regelung — der Verfall einer Sicherheit in voller Höhe bei Nichterfüllung des Schuldners —, obwohl die Qualifizierung, von der die Anwendung dieser Regelung abhängig ist, auf eine dieser Verpflichtungen beschränkt ist, so können sich bei den Unternehmern als Adressaten der Vorschrift Verständnisprobleme ergeben.

49. Zur Klärung des Sinnes der in Rede stehenden Vorschriften sind die mit den beiden fraglichen Verordnungen verfolgten Ziele zu untersuchen.

Die verfolgten Ziele

50. Wie sich aus der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1722/93 ergibt, rechtfertigt die besondere Lage auf dem Stärkemarkt und vor allem die notwendige Sicherung von wettbewerbsfähigen Preisen gegenüber der Stärke, die in Drittländern hergestellt und in Form von Waren eingeführt wird, bei denen die Einfuhrregelung keinen ausreichenden Schutz für die Gemeinschaftserzeugnisse gewährleistet, die Gewährung einer Produktionserstattung, damit der Verbraucherindustrie Stärke und bestimmte Folgerzeugnisse zu einem niedrigeren Preis zur Verfügung gestellt werden können, als er sich bei Anwendung der Vorschriften der gemeinsamen Marktorganisation für die fraglichen Erzeugnisse ergeben würde.

51. Mit den anwendbaren Verordnungen wird u. a. die Festlegung der Einzelheiten für die Kontrolle und Zahlung der Produktions-erstattungen für Getreide und Reis bezweckt, damit in allen Mitgliedstaaten die gleichen Regeln zur Anwendung kommen ¹⁴.

52. Es ist vorgesehen, daß für Stärke und bestimmte Folgeerzeugnisse bei der Verwendung zur Herstellung bestimmter Waren Produktions-erstattungen zu zahlen sind ¹⁵ und daß diese nicht ausgezahlt werden sollten, bevor die Verarbeitung stattgefunden hat. ¹⁶

53. Der Gemeinschaftsgesetzgeber weist schließlich darauf hin, daß es notwendig sei, die Hauptpflichten zu definieren, die den Herstellern obliegen und deren Einhaltung durch eine Sicherheitsleistung gewährleistet werden sollte ¹⁷.

54. Mit der Gemeinschaftsregelung wird also bezweckt, aus Stärke hergestellte Gemeinschaftserzeugnisse durch eine Produktionserstattung zu schützen, die den Unterschied zwischen den Gemeinschafts-

preisen und den Drittländerspreisen dieses Grundstoffs ausgleichen soll.

55. Folglich ist ihre Verarbeitung zu anerkannten Erzeugnissen der wesentliche vom Gesetzgeber zugrunde gelegte Vorgang, der allein von seiner Beendigung an die Gewährung von Produktions-erstattungen rechtfertigen kann.

56. Die 1987 und 1989 vorgenommenen Änderungen der Verordnung Nr. 2169/86, die im wesentlichen in die Verordnung Nr. 1722/93 übernommen wurden, sollen den besonderen Eigenschaften von veresterter oder veretherter Stärke Rechnung tragen, die bestimmte spekulative Verarbeitungsformen mit dem Ziel nach sich ziehen können, die Produktions-erstattung mehrmals zu erhalten ¹⁸.

57. Um solchen Spekulationen vorzubeugen, sollten nach Auffassung des Gemeinschaftsgesetzgebers Maßnahmen vorgesehen werden, durch die sichergestellt ist, daß veresterte und veretherter Stärke nicht wieder in den Grundstoff zurückverwandelt wird, für dessen Verwendung eine Erstattung beantragt werden kann ¹⁹.

14 — Erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2169/86 und zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1722/93.

15 — Dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2169/86 und sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1722/93.

16 — Fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2169/86 und zehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1722/93.

17 — Sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2169/86 und zwölfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1722/93.

18 — Erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3642/87 zur Änderung der Verordnung Nr. 2169/86 und neunte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1722/93.

19 — Ebenda.

58. Gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2220/85 ist eine Hauptpflicht eine Verpflichtung, die für die Ziele der Verordnung, die sie auferlegt, von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Gemeinschaftszuschuß für bestimmte Erzeugnisse aus Stärke eingeführt, durch den die Preisunterschiede zwischen der Erzeugung der Mitgliedstaaten und der Drittländer ausgeglichen werden sollen.

59. Zweifellos gehört die Bekämpfung von Betrug im Bereich der Verarbeitung von Stärke zu veresterter oder veretherter Stärke seit 1987 zu den vom Gemeinschaftsgesetzgeber mit den anwendbaren Verordnungen verfolgten Zielen. Ferner ist die zweckgerechte Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse das für die Erreichung dieses Ziels vorgesehene Mittel.

63. Die Produktionserstattungen sind also das Kernstück der eingeführten Regelung. Sie stellen den eigentlichen Zweck der anwendbaren Regelung und das bedeutendste Mittel für ihre Durchführung dar. Diese Erstattungen ermöglichen nämlich die Durchführung der wirtschaftlichen Transaktionen, um deren Erhaltung es geht.

60. Meines Erachtens wird daher mit der anwendbaren Regelung ein Zweck verfolgt, der es rechtfertigt, die zweckgerechte Verwendung als Hauptpflicht anzusehen.

64. Unter diesen Umständen könnte es einen verwundern, daß die Gewährung der Erstattungen nicht auch die zweckgerechte Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse voraussetzt.

Die allgemeine Systematik der Verordnungen

61. Es ist zu untersuchen, welche Stellung der Verpflichtung zu zweckgerechter Verwendung innerhalb der anwendbaren Regelung zukommt.

65. Für diese unterschiedliche Regelung besteht jedoch ein logischer Grund. Die Verarbeitung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse ist der Grundvorgang, der die zum Ausgleich der Preisunterschiede gewährten Produktionserstattungen rechtfertigt, während die bei manchen Erzeugnissen bestehende Verpflichtung zu zweckgerechter Verwendung Mißbräuche der Erstattungsregelung verhindern soll. Der Wesensunterschied zwischen beiden Vorgängen rechtfertigt es also, daß eine Sicherheitenregelung nur zur Gewährleistung der normalen Bestimmung der Erzeugnisse eingeführt wurde, ohne daß deshalb der zweckgerechten Verwendung innerhalb der Regelung geringere Bedeutung zukäme.

62. Wie ausgeführt wurde durch die Verordnungen Nr. 2169/86 und Nr. 1722/93 ein

66. Ferner wurde zusätzlich zu dieser ursprünglich alleinigen Sicherheit später eine weitere eingeführt, die speziell diese Verwendung sicherstellen soll. Dies zeigt, daß der Gesetzgeber der Bekämpfung von Betrug mindestens ebenso große Bedeutung beimißt wie der Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik als solcher.

67. Wäre die zweckgerechte Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse keine Hauptpflicht, so könnte sie im übrigen meines Erachtens nur eine untergeordnete Pflicht sein. In Artikel 20 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2220/85 wird nämlich als Nebenpflicht eine Verpflichtung zur Einhaltung einer Frist für die Erfüllung einer Hauptpflicht bezeichnet. Um eine solche kann es sich jedoch bei der zweckgerechten Verwendung nach Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2169/86 und Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1722/93 nicht handeln, da diese Bestimmungen eine Verpflichtung zur Vornahme einer Handlung regeln, ohne eine Frist zu erwähnen.

68. Die Sanktion für die Nichterfüllung einer untergeordneten Pflicht — nach Artikel 24 der Verordnung Nr. 2220/85 der „Verfall von 15 % des betroffenen Teilbetrags der Sicherheit“ — paßt jedoch offensichtlich weder dazu, daß durch die Verordnung Nr. 1722/93 eine eigene Sicherheit für die zweckgerechte Verwendung eingeführt wurde, noch zu der Funktion, die Sicherheiten nach dem Gemeinschaftsrecht auf dem Agrarsektor zukommt.

69. Es erscheint nämlich nicht vorstellbar, daß sich der Gemeinschaftsgesetzgeber bei

der Einführung einer zusätzlichen Sicherheit und der Festsetzung ihrer Höhe von der Vorstellung leiten ließ, daß die Nichterfüllung der auf diese Weise gesicherten Handlungspflicht lediglich durch den Verlust eines so geringen Teils des Sicherheitsbetrages zu ahnden sein sollte.

70. Betrüge der verfallende Teil der Sicherheit höchstens 15 %, so nähme dies der anwendbaren Regelung offensichtlich jede abschreckende Wirkung und jede praktische Wirksamkeit, da ein Unternehmer ins Auge fassen könnte, sich durch einen Betrug eine weitere Produktionserstattung in Höhe der gesamten Sicherheit zu verschaffen²⁰.

71. Ferner ergibt sich aus Artikel 3 der Verordnung Nr. 2220/85, daß eine Sicherheit ein Betrag ist, dessen Zahlung oder Einbehaltung bei Nichterfüllung einer bestimmten Verpflichtung vorgesehen ist, so daß die Möglichkeit eines vollständigen Verfalls der Sicherheit niemals ausgeschlossen werden kann.

72. Im Rahmen des durch die Gemeinschaftsregelung eingeführten Systems kommt damit hinsichtlich der Erzeugnisse des KN-Codes 3505 10 50 der Bekämpfung von Betrug wesentliche Bedeutung zu. Das finanzielle Risiko, das sich für das System aus der rechtswidrigen Inanspruchnahme mehrerer Erstattungen für ein und dasselbe Erzeugnis ergibt, rechtfertigt es, die zweck-

20 — Zur Höhe der Produktionserstattungen und der Sicherheiten vgl. Nrn. 11 und 18 dieser Schlußanträge.

gerechte Verwendung als Hauptpflicht anzusehen, wenn sie auch bedauerlicherweise vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich als solche qualifiziert worden ist und sich daraus die Gefahr unterschiedlicher Auslegungen ergibt.

73. Bei der Beurteilung einer Gemeinschaftsregelung anhand des Grundsatzes der Rechtssicherheit berücksichtigen Sie jedoch, ob es sich bei dem Betroffenen um einen Gewerbetreibenden handelt, der besser als ein normaler Bürger in der Lage ist, die genaue Bedeutung einer mehrdeutigen Vorschrift nicht allein auf der Grundlage ihres Wortlauts, sondern auch anhand anderer Gesichtspunkte zu erfassen ²¹.

74. Im übrigen ist die Frage der Qualifizierung der streitigen Verpflichtung nur für die Bestimmung der bei Nichterfüllung anwendbaren Sanktion von Bedeutung. Meines Erachtens hatte die Klägerin die Frist des Artikels 28 der Verordnung Nr. 2220/85 nämlich unabhängig davon einzuhalten, wie die Verpflichtung zu zweckgerechter Verwendung zu qualifizieren ist, da diese Frist nach dem Wortlaut von Artikel 28 nicht nur für den Nachweis von Hauptpflichten gilt und kein besonderer Gesichtspunkt eine solche Auslegung rechtfertigt ²². Daher bestand an der Pflicht der Klägerin, die zweckgerechte Verwendung innerhalb einer bestimmten Frist nachzuweisen, nicht der geringste Zweifel und sie wurde nicht von der Unsicherheit berührt, die sich aus der bloßen Lektüre der Bestimmung zur Einfüh-

rung der zweckgerechten Verwendung ergeben konnte.

75. Meines Erachtens stellt daher die für die Verarbeitungserzeugnisse des KN-Codes 3505 10 50 durch Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1722/93 vorgeschriebene zweckgerechte Verwendung eine Hauptpflicht dar.

C — Die Frist für die Erbringung der Nachweise und der Verfall der Sicherheit

76. Gemäß Artikel 21 der Verordnung Nr. 2220/85 wird eine Sicherheit freigegeben, sobald nachgewiesen ist, daß die Hauptpflichten, Nebenpflichten und untergeordneten Pflichten erfüllt sind.

77. Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2169/86 und Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1722/93 bestätigen, daß die Erfüllung der Verpflichtung zu zweckgerechter Verwendung eine Voraussetzung für die Freigabe der Sicherheit ist.

78. Artikel 28 der Verordnung Nr. 2220/85 regelt den Fall, daß, wie hier, keine Frist für die Erbringung der zur Freigabe der Sicherheit erforderlichen Nachweise festgesetzt ist.

21 — Vgl. in diesem Sinn Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95 (National Farmers' Union u. a., Slg. 1997, I-4559, Randnr. 58).

22 — Die Freigabe der Sicherheit hängt von der Einhaltung der Frist des Artikels 28 ab. Denn nach Artikel 21 wird eine Sicherheit freigegeben, sobald nachgewiesen ist, daß alle Pflichten erfüllt sind.

Die Frist beträgt in diesem Fall zwölf Monate, und wann sie beginnt, richtet sich danach, ob eine Frist für die Erfüllung der Hauptpflicht vorgesehen ist.

Verwendung keine Frist fest, während Artikel 7 Absatz 2 vorschreibt, daß die Verarbeitung innerhalb der Gültigkeitsdauer der Erstattungsbescheinigung zu erfolgen hat.

79. Ich teile die Auffassung der Kommission, daß dafür, ob eine solche Frist besteht, die Verordnung Nr. 2169/86 maßgeblich ist, da diese Verordnung zum Zeitpunkt der Eingehung der Verpflichtung zur Verarbeitung und zur zweckgerechten Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse galt. Vor allem ist Artikel 10 der Verordnung Nr. 1722/93 auf den vorliegenden Vorgang nur im Hinblick auf die Freigabe der Sicherheit anzuwenden. Demnach sind die in der Verordnung Nr. 1722/93 enthaltenen Bestimmungen über die zweckgerechte Verwendung und die Kontrolle ihrer tatsächlichen Durchführung rückwirkend anzuwenden, nicht aber die Frist für die Erfüllung einer der gesetzlichen Pflichten.

82. Die Ausdehnung der für die Verarbeitung der Stärke geltenden Frist auf die zweckgerechte Verwendung beruht auf einer weiten Auslegung der Vorschrift, die angesichts der Unterschiede zwischen diesen beiden Abschnitten der Herstellung von Erzeugnissen aus Stärke unzulässig ist. Die Verarbeitung ist nämlich der Abschnitt des industriellen Verfahrens, dessen Förderung der Gemeinschaftsgesetzgeber bezweckt, während die zweckgerechte Verwendung nur zur Betrugsbekämpfung als Hauptpflicht ausgestaltet ist. Bestünde diese Pflicht nicht, so wäre die zweckgerechte Verwendung nur die Folge industrieller oder kommerzieller Entscheidungen ohne selbstverständlichen oder systematischen Charakter.

80. Im Unterschied zur Kommission bin ich jedoch nicht der Auffassung, daß für die Verpflichtung zu zweckgerechter Verwendung die gleiche Fristenregelung wie für die Verpflichtung zur Verarbeitung gilt, obwohl beide als Hauptpflichten zu qualifizieren sind.

83. Daher kann der Auffassung der Kommission und des vorlegenden Gerichts nicht gefolgt werden, daß die zweckgerechte Verwendung eine notwendige Fortsetzung der Verarbeitung sei, so daß sie unter Artikel 7 Absatz 2 falle.

81. Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2169/86 legt nämlich für die zweckgerechte

84. Folglich unterliegen die Hersteller hinsichtlich der zweckgerechten Verwendung

der Verarbeitungserzeugnisse keiner Frist. Demnach gilt Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2220/85.

85. Wie der Bundesfinanzhof vorschlägt, ist der Nachweis der zweckgerechten Verwendung demnach innerhalb einer Frist von höchstens zwölf Monaten nach deren Vornahme zu erbringen.

86. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2220/85 darf diese Frist jedoch „nicht mehr als drei Jahre vom Zeitpunkt der Leistung der Sicherheit für die betreffende Verpflichtung an betragen, Fälle höherer Gewalt ausgenommen“.

87. Geht man im Einklang mit den Ausführungen der Klägerin und der Kommission davon aus, daß die eine Sicherheit im Dezember 1991 und die andere im Januar 1992 geleistet wurde, so war die zweckgerechte Verwendung spätestens im Dezember 1994 und im Januar 1995 nachzuweisen. Unstreitig wurde der Nachweis zwischen April und September 1995 erbracht, so daß die Frist des Artikels 28 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2220/85 abgelaufen war.

88. Die Sicherheit ist daher gemäß Artikel 22 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 2220/85 in voller Höhe für verfallen zu erklären.

89. Ich halte das Vorbringen der Klägerin nicht für begründet, daß der Hersteller eines Erzeugnisses des KN-Codes 3505 10 50 rechtswidrig gegenüber den anderen Herstellern anerkannter Erzeugnisse diskriminiert würde, wenn die Gemeinschaftsvorschriften dahin auszulegen wären, daß sie den Verfall der Sicherheit bei Überschreitung der Frist für die Erbringung des Nachweises vorsähen.

90. Wie die Klägerin selbst ausführt, ist der Grundsatz, daß ein Hersteller von veresterter oder veretherter Stärke anders als ein Hersteller eines anderen anerkannten Erzeugnisses behandelt wird, durch eine mit der Tätigkeit des erstgenannten Herstellers verbundene Betrugsgefahr gerechtfertigt. Da diese Sachverhalte unterschiedlich sind, steht es im Einklang mit dem Diskriminierungsverbot, daß sie nicht gleich behandelt werden und daß eine besondere Regelung für das Herstellungsverfahren dieser Art von Stärke gilt²³.

91. Soweit die Klägerin geltend macht, die vorgeschlagene Auslegung verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ist nach ständiger Rechtsprechung zu prüfen, ob die

23 — Vgl. etwa Urteil National Farmers' Union u. a., Randnr. 61.

eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet sind und das Maß des hierzu Erforderlichen nicht übersteigen²⁴.

92. Der Verfall der ganzen Sicherheit in dem Fall, daß der Nachweis der zweckgerechten Verwendung nicht innerhalb einer bestimmten Frist erbracht wird, ist zweifelsohne zur Erreichung des vom Gesetzgeber angestrebten Zieles der Betrugsbekämpfung geeignet.

93. Was die Erforderlichkeit der eingesetzten Mittel anlangt, so bin ich im Unterschied zur Klägerin nicht überzeugt, daß die Verlängerung der Sicherheit bis zur Erbringung des Nachweises der zweckgerechten Verwendung ausreichend wäre, um die Hersteller zur Erfüllung der Verwendungsverpflichtung zu veranlassen.

94. Eine Regelung, die die Freigabe der Sicherheit vom keiner genauen Frist unterliegenden Nachweis der zweckgerechten Verwendung abhängig macht, hätte schwerwiegende Nachteile, da sie eine unklare Rechtslage hinsichtlich der Sicherheit schaffen würde. Wäre nämlich, aus verschiedenen Gründen, die zweckgerechte Verwendung nicht erfolgt, so würde der Umstand, daß der Nachweis ihrer Vornahme ohne Fristbindung zumindest theoretisch weiter möglich wäre und die Sicherheit daher nicht für verfallen erklärt werden könnte, dazu führen, daß die Sicherheit zum Nachteil des Unternehmers, des Schuldners im tatsächlichen, wenn nicht im rechtlichen Sinne, und der zuständigen Behörde, die nicht darüber

verfügen dürfte, endgültig jedem Zugriff entzogen wäre.

95. Diese Situation stünde ferner im Widerspruch zur Funktion der Sicherheit als solcher, die in Artikel 3 Buchstabe a Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2220/85 definiert ist als „eine Leistung, die Gewähr dafür bietet, daß im Falle der Nichterfüllung einer bestimmten Verpflichtung ein Geldbetrag an eine zuständige Stelle *gezahlt oder von dieser einbehalten wird*“²⁵. Es entspricht also nicht der Funktion der Sicherheit, daß ihr Schicksal in der Schwebe bleibt, weil die Erfüllung einer Verpflichtung, von deren Nachweis es abhängig ist, unmöglich geworden ist. Sie muß freigegeben oder einbehalten werden, je nachdem ob der Unternehmer seine Verpflichtung erfüllt hat oder nicht. Falls der Unternehmer nicht selbst die Erfüllung seiner Verpflichtung nachweist, so kann diese Frage nur durch Festsetzung einer Frist geklärt werden, nach deren Ablauf sein Schweigen als Nichterfüllung gilt. Dieses Verfahren wendet der Gemeinschaftsgesetzgeber an.

96. Die zweckgerechte Verwendung der Verarbeitungserzeugnisse ist daher innerhalb der Frist des Artikels 28 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2220/85 oder des Artikels 28 Absatz 2 nachzuweisen, sofern die erstgenannte Frist länger als die zweite ist. Die Nichteinhaltung der anwendbaren Frist führt zum Verfall der Sicherheit.

97. Da die erste Vorlagefrage bejaht wird, erübrigt sich eine Beantwortung der zweiten Frage.

24 — Vgl. u. a. Urteile vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94 (Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, I-2405, Randnr. 54) und vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache C-161/96 (Südzucker, Slg. 1998, I-281, Randnr. 31).

25 — Hervorhebung nur hier.

Entscheidungsvorschlag

98. Nach alledem schlage ich vor, die erste Vorlagefrage des Bundesfinanzhofs wie folgt zu beantworten:

Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1722/93 der Kommission vom 30. Juni 1993 mit Durchführungsbestimmungen zu den Verordnungen (EWG) Nr. 1766/92 und (EWG) Nr. 1418/76 des Rates hinsichtlich der Produktionserstattungen für Getreide und Reis ist dahin auszulegen, daß es sich bei der dort für Erzeugnisse des KN-Codes 3505 10 50 vorgeschriebenen Verwendung oder Ausfuhr in Drittländer um eine Hauptpflicht im Sinne von Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 der Kommission vom 22. Juli 1985 mit gemeinsamen Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Sicherheiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse handelt, deren Erfüllung spätestens innerhalb der durch Artikel 28 dieser Verordnung gesetzten Fristen nachzuweisen ist, so daß die Sicherheit andernfalls nach Maßgabe des Artikels 22 Absätze 1 und 2 dieser Verordnung in voller Höhe verfällt.