Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mit zwei Beschlüssen vom 11. August 1983 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2793/77 der Kommission vom 15. Dezember 1977 beeinträchtigen könnte.

Galmot Everling Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. Juni 1984.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Dritten Kammer

Y. Galmot

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 30. MAI 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften

Die durch die Verordnung Nr. 804/68 des Rates (ABl. L 148, 1968, S. 13) geschaffene gemeinsame Marktorganisation für Milch sieht eine Beihilferegelung für in der Gemeinschaft erzeugte Magermilch vor, die zu Futterzwecken verwendet wird. Die allgemeinen Vorschriften für diese Beihilfe sind in der Verordnung Nr. 986/68 des Rates (ABl. L 169, 1968, S. 4) festgelegt. Die dort in Frage stehende Magermilch wird herkömmlich

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.

zur Fütterung von jungen Kälbern verwendet. Um zu erreichen, daß Magermilch auch für andere Futterzwecke, insbesondere zur Fütterung von Schweinen, verwendet wird, wurde durch die Verordnung Nr. 876/77 (ABl. L 106, 1977, S. 24) eine Sonderbeihilfe für die Verfütterung von Magermilch an andere Tiere als an junge Kälber eingeführt. Die Durchführungsbestimmungen für diese Sonderbeihilfe wurden in der Verordnung Nr. 2793/77 der Kommission (ABl. L 321, 1977, S. 30) festgelegt. Diese Verordnung enthält unter anderem Vorschriften, die verhindern sollen, daß diese stärker subventionierte Magermilch zur Fütterung von Kälbern verwendet wird, eine Gefahr, die insbesondere bei Mischbetrieben besteht.

Nach Artikel 3 dieser Verordnung wird die Sonderbeihilfe nur einer Molkerei gewährt, die die Magermilch nach bestimmten Verfahren denaturiert und bei der Lieferung an den Viehhalter bestimmte Höchstpreise einhält. Diese Beihilfe wird außerdem nur für die Magermilchmengen gewährt, für die eine von dem Tierhalter eingegangene Verpflichtung vorliegt, wofür Artikel 4 eine Reihe von Vorschriften aufstellt. So muß die Magermilch ausschließlich zur Verfütterung im eigenen Betrieb verwendet werden und der Tierhalter darf — wenn es sich um einen spezialisierten Betrieb handelt — grundsätzlich keine jungen Kälber halten. Bei Stellung des Antrags auf Zahlung der Sonderbeihilfe muß die Molkerei nach Artikel 5 Absatz 3 eine Erklärung einreichen,

„wonach die Molkerei

...

b) auf die Sonderbeihilfe verzichtet bzw. sie der zuständigen Stelle ganz oder teilweise zurückzahlen wird, falls festgestellt wird, daß der Tierhalter eine der Verpflichtungen gemäß Artikel 4 nicht eingehalten hat".

Diese Rückzahlungsverpflichtung hat zu der vorliegenden Vorabentscheidungsfrage des Verwaltungsgerichts geführt.

2. Die Vorabentscheidungsfrage

Die Klägerinnen, zwei Molkereien, sind vom Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft zur Rückzahlung von Beihilfen für gelieferte Magermilch aufgefordert worden, die von einigen Viehhaltern nicht im Einklang mit der Verordnung verwendet worden war. Das Verwaltungsgericht Frankfurt hat sich in den durch diese Molkereien angestrengten Verfahren veranlaßt gesehen, dem Gerichtshof die folgende Frage vorzulegen:

„Ist Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2793/77 der Kommission vom 15. Dezember 1977 über die Durchführungsbestimmungen für eine Sonderbeihilfe für Magermilch zur Fütterung von Tieren mit Ausnahme von jungen Kälbern (ABl. L 321 vom 16. 12. 1977, S. 33 ff.) insoweit gültig, als die Molkerei für Verpflichtungen des Tierhalters einzustehen hat, deren Einhaltung sie nicht überwachen kann?"

Wie sich aus der Begründung der Frage ergibt, hat das Gericht insbesondere wegen Verstoßes gegen allgemeine Grundsätze des Haftungsrechts Zweifel an der Gültigkeit dieser Vorschrift. Allgemeiner gesehen fragt das vorlegende Gericht sich außerdem, ob diese Vorschrift im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einer Prüfung standhalten kann.

3. Die Beziehungen zwischen der Molkerei und dem Tierhalter

Der Widerspruch zu dem, was das vorlegende Gericht als allgemeine Grundsätze des Haftungsrechts bezeichnet, ergibt sich seiner Meinung nach aus zwei Be-

schränkungen, die im System der Verordnung Nr. 2793/77 enthalten seien. Erstens ist das Verwaltungsgericht der Meinung, daß für die Molkerei ein Kontrahierungszwang bestehe, wenn der Tierhalter die Sonderbeihilfe in Anspruch nehmen wolle. Zweitens könne die Molkerei in ihren vertraglichen Beziehungen mit dem Tierhalter sich keine Kontrollmöglichkeiten und andere Sicherheiten ausbedingen, da dies eine Erweiterung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Beihilfe bedeuten würde.

Der Kontrahierungszwang für die Molkerei bei dieser Beihilferegelung ergibt sich nach Auffassung des Verwaltungsgerichts aus dem Zweck der Verordnung Nr. 2793/77. Jeder Tierhalter, der sein Vieh (mit Ausnahme von jungen Kälbern) mit Magermilch füttern wolle, müsse diese Beihilfe in Anspruch nehmen können, ohne daß dies vom Gutdünken der Molkerei abhängen würde.

Diese Auffassung ist jedoch unzutreffend. Nach Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2793/77 wird die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 986/68 genannte Sonderbeihilfe für Magermilch allein der Molkerei und nicht dem Tierhalter gewährt. Der Tierhalter ist nur dann selbst beihilfeberechtigt, wenn er selbst hergestellte Magermilch in seinem eigenen Betrieb als Futter verwendet (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 986/68); dieser Fall liegt hier nicht vor. Die Gewährung der erstgenannten Beihilfe erfolgt unter Voraussetzungen, die so geartet sind, daß die Molkerei in der Lage und auch verpflichtet ist, Magermilch zu einem Preis zu verkaufen, bei dem das Erzeugnis für den Tierhalter im Verhältnis zu anderen Arten von Tierfutter konkurrenzfähig wird. An keiner Stelle geht aus der Verordnung Nr. 2793/77 hervor, daß die Molkerei verpflichtet wäre, durch sie angekaufte oder hergestellte Magermilch zu denaturieren und sie dann an den Tierhalter zu Futterzwecken zu liefern. Die Molkerei hat immer die Möglichkeit, die angekaufte oder von ihr hergestellte Magermilch zu Magermilchpulver zu trocknen und dieses dann an die Interventionsstelle zu liefern oder unter Inanspruchnahme der für Magermilchpulver vorgesehenen Beihilfen zu verkaufen. Nach den Erklärungen des Bundesamts für Ernährung und Forstwirtschaft geschieht dies auch tatsächlich, wenn auch nur in beschränktem Umfang. Der Molkerei steht es demnach frei, mit den Tierhaltern zu kontrahieren oder nicht. Ihre Entscheidung kann durch das Vorhandensein einer Beihilferegelung beeinflußt werden, was auch der Zweck der betreffenden Verordnungen ist, um so den Überschuß in diesem Sektor zu verringern und dadurch zum ordnungsgemäßen Funktionieren der Marktorganisation beizutragen. Ich füge noch hinzu, daß die Freiheit der Molkerei nach der Verordnung Nr. 2793/77 größer ist als nach der früheren Verordnung Nr. 1089/77 (ABl. L 131, 1977, S. 34), nach der zwischen den Molkereien und dem Tierhalter eine Liefervereinbarung geschlossen werden mußte. Infolge der Änderung der Verordnung Nr. 986/68 durch die Verordnung Nr. 2624/77 des Rates (ABl. L 306, 1977, S. 4) ist diese Voraussetzung gerade mit der Begründung aufgehoben worden, daß der Molkerei eine größere Freiheit zur Anpassung an veränderte Umstände eingeräumt werden solle.

Da die Beihilfe nicht dem Tierhalter, sondern der Molkerei gewährt wird, ist die These des Verwaltungsgerichts, daß es eine Erweiterung der in der Verordnung festgelegten Beihilfevoraussetzungen bedeute, wenn die Molkerei sich Kontrollmöglichkeiten und Kautionen ausbedinge, ebenfalls unzutreffend. Die Beziehungen zwischen der Molkerei und

dem Tierhalter sind rein privatrechtlicher Art, und die Verordnung stellt — wenn diese Beziehungen bestehen — dafür eine Reihe von Voraussetzungen auf, um sicherzustellen, daß die Beihilferegelung ihren Zweck nicht verfehlt. Nichts in der Verordnung Nr. 2793/77 hindert die Molkerei daran, neben diesen Mindestvoraussetzungen Bedingungen im Hinblick auf die Kontrolle bei dem Tierhalter und andere Sicherheitsleistungen zu vereinbaren. Nach den Erklärungen des Bundesamts geschieht dies auch tatsächlich. Insbesondere betrifft dies das Recht der Molkerei, die Betriebsräume des Tierhalters zu überprüfen, die Bücher einzusehen und Auskünfte einzuholen. Ferner ist der Tierhalter zur Zahlung der Beträge verpflichtet, die von der Molkerei zurückgefordert werden. In der Praxis können vertraglich weitere Bestimmungen auf diesem Gebiet getroffen werden, z. B. daß eine Bankbürgschaft gestellt werden muß.

Die These des Verwaltungsgerichts, daß die Molkerei sich aufgrund des Kontrahierungszwangs und der Unmöglichkeit, vertragliche Sicherheiten zu vereinbaren, sich nicht gegen ein Fehlverhalten des Tierhalters oder gegen die finanziellen Folgen eines solchen Fehlverhaltens schützen könne, ist denn auch nicht zutreffend. Damit wird das Argument des Gerichts hinfällig, daß zwischen den vorliegenden verbundenen Rechtssachen und den Rechtssachen, die zu Ihren Urteilen 99 und 100/76 (Slg. 1977, 861) sowie 77/81 (Slg. 1982, 681) geführt haben, ein grundlegender Unterschied bestehe.

4. Die Haftung der Molkerei

Der allgemeine Zweifel des Verwaltungsgerichts an der Gültigkeit der Verordnung Nr. 2793/77 beruht nach der gegebenen Begründung vor allem auf der Auffassung dieses Gerichts, daß bei der in Frage stehenden Beihilfe keine Rede von einer behördlichen Gegenleistung in Form eines Vorteils für die Molkerei sein könne. Namentlich aus dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes könne dies zu Zweifeln Anlaß geben.

Die Auffassung, daß die Molkerei nur die Aufgabe habe, die Sonderbeihilfe an den Tierhalter weiterzuleiten, ist jedoch unzutreffend. Wie die Kommission in ihrem Schriftsatz dargelegt hat, kann die Molkerei durch die Denaturierung von Magermilch und deren Verkauf zur Viehfütterung im Vergleich zur Herstellung von Magermilchpulver aus Magermilch und dessen Lieferung an die Interventionsstelle einen eindeutigen Vorteil ziehen. Dieser Anreiz ist auch bewußt vorgesehen worden, um die wachsende Intervention zugunsten von Magermilchpulver abzubremsen. Die Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 876/77 des Rates (ABl. L 106, 1977, S. 24), durch die die in Frage stehende Beihilferegelung für Magermilch ergänzt wird, sprechen in dieser Hinsicht eine deutliche Sprache. Von einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil die Molkerei aus der Verordnung Nr. 2793/77 keinen Vorteil ziehen könnte, kann demnach nicht die Rede sein. Ich füge noch hinzu, daß selbst dann, wenn diese Beihilferegelung so geartet wäre, daß die Molkerei daraus keinen unmittelbaren Vorteil ziehen könnte, dies noch kein Grund sein würde, um einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzunehmen. Um die in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele zu erreichen, können die gemeinsamen Marktorganisationen den Marktteilnehmern die Lasten und Verpflichtungen auferlegen, die erforderlich sind (Artikel 40 Absatz 3 Satz 1). Nicht vorgeschrieben ist, daß dem ein unmittelbarer Vorteil gegenübersteht oder daß diese Eingriffe auf die für den Marktteil-

nehmer am wenigsten belastende Weise erfolgen müssen. Der Marktteilnehmer hat jedoch einen mittelbaren Vorteil insoweit, als diese Lasten und Verpflichtungen dazu dienen, das ordnungsgemäße Funktionieren der Marktorganisation sicherzustellen. In zahlreichen Urteilen — und ich nenne in diesem Zusammenhang insbesondere Ihr Urteil in der Rechtssache 11/70 (Slg. 1970, 1125) — ist die Rechtmäßigkeit derartiger Interventionen aus dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beurteilt worden.

Was die Frage betrifft, ob es im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht, daß die Molkerei gegenüber den mit der Durchführung der Verordnung betrauten Stellen für die nicht der Verordnung entsprechende Verwendung der denaturierten Magermilch haftet, rufe ich Ihnen das bereits zitierte Urteil in der Rechtssache 77/81 in Erinnerung. Dort haben Sie festgestellt (Randnummer 28), daß es bei der Zahlung einer Prämie auf den Rechtsgrund ankommt. Wenn dieser Rechtsgrund nicht vorliegt, im vorliegenden Fall also die in Artikel 4 der Verordnung Nr. 2793/77 genannten Verpflichtungen nicht erfüllt werden, muß nach Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b die gezahlte Beihilfe von dem Empfänger zurückgefordert werden oder wird nicht ausgezahlt. Da die Beihilfe der Molkerei gewährt worden ist, ist diese auch zur Rückzahlung oder zum Verzicht auf die Beihilfe verpflichtet. Eine derartige Konstruktion ist vom Gerichtshof ausdrücklich als zur Erreichung des verfolgten Zwecks angemessen und erforderlich angesehen worden. Wie ich bereits dargelegt habe, hat die Molkerei dabei ganz bestimmt Möglichkeiten, sich gegen ein unrechtmäßiges Verhalten des Tierhalters zu schützen.

5. Zusammenfassung

Da die Annahme des Verwaltungsgerichts, daß die Molkerei im System der Verordnung Nr. 2793/77 einem Kontrahierungszwang unterliege und nicht in der Lage sei, sich vertraglich Garantien gegen ein Fehlverhalten des Tierhalters auszubedingen, nicht zutrifft, komme ich zu der Schlußfolgerung, daß sich keine Tatsachen oder Umstände ergeben haben, die Zweifel an der Gültigkeit des Artikels 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2793/77 der Kommission vom 15. Dezember 1977 begründen könnten.