SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 19. Oktober 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit zwei Entscheidungen vom 18. August 1987 [1] erkannte die Kommission die Leistungen, die die Bundesrepublik Deutschland den Butterherstellern in Baden-Württemberg in den Haushaltsjahren 1984 und 1985 als Sonderbeihilfe für Magermilch und Magermilchpulver zur Fütterung von Tieren mit Ausnahme von jungen Kälbern gewährt hatte, nicht als in der EAGFL-Bilanz zu berücksichtigende Ausgaben an.

Der Rahmen, den die für die Zahlung dieser Beihilfe maßgebenden Verordnungen bilden und der im übrigen äußerst komplex und nicht leicht zu erfassen ist, weil ständig Änderungen hinzugekommen sind, ist im einzelnen im Sitzungsbericht beschrieben, auf den ich verweise.

An dieser Stelle scheinen mir neben einigen Hinweisen auf unmittelbarer einschlägige Bestimmungen, die gleich gegeben werden sollen, die folgenden Erläuterungen angebracht.

2. Die streitige Regelung vervollständigt ein allgemeineres System direkter Beihilfen, das einen Anreiz für die Verfütterung von Magermilch bieten soll, um die Belastung der Gemeinschaftskassen aufgrund der Lagerung von Magermilchpulver zu vermindern oder zumindest zu begrenzen. Von diesem allgemeinen System unterscheidet sich die streitige Regelung durch die Einführung einer höheren Beihilfe (eben der „Sonderbeihilfe"), die nur für Milch in Frage kommt, die an andere Tiere als junge Kälber verfüttert wird. Der Grund liegt auf der Hand: Die jungen Kälber (d. h. die jünger sind als vier Monate) werden sowieso im wesentlichen mit Milch ernährt; es ist daher überflüssig, für diese besondere Verwendung der Milch „spezielle" Anreize zu schaffen.

3. So kohärent dieses zweigleisige Beihilfesystem im Hinblick auf die inhaltlichen Ziele auch ist, es birgt doch offenkundige Gefahren des Mißbrauchs in sich, da, wie der Gerichtshof hervorgehoben hat,

„insbesondere bei den sogenannten Mischbetrieben, d. h. Betrieben, die sowohl Kälber als auch anderes Schlachtvieh aufziehen, ... die Gefahr [besteht], daß Magermilch zu den besonders günstigen Bedingungen der Sonderbeihilfe bezogen, gleichwohl aber zur Aufzucht von Kälbern verwendet [wird]" [2].

Gerade weil sich in einem solchen Fall nicht entscheiden läßt, ob die Milch tatsächlich an andere Tiere als junge Kälber verfüttert worden ist, wurde ein System zur pauschalen Berechnung der Beihilfe eingeführt, das im besonderen Fall der Mischbetriebe, die Butter herstellen und Milch aus eigener Er-

* Originalsprache: Italienisch.

1 — Entscheidungen 87/468/EWG und 87/469/EWG über den Rechnungsabschluß des EAGFL für die Haushaltsjahre 1984 und 1985 (ABl. L 262, S. 23 ff. und 35 ff.).

2 — Urteil vom 28. Juni 1984 in den verbundenen Rechtssachen 187 und 190/83, Nordbutter, Slg. 1984, 2553, Randnr. 6.

zeugung verfüttern, folgende Grundlagen hat:

— Für je ein Kilogramm verkaufte Butter wird die Beihilfe für 23 Kilogramm Magermilch gewährt.

— Die Beihilfe wird bis zu einer jährlichen Höchstmenge von 2 800 Kilogramm Magermilch für jede im Betrieb registrierte Kuh gewährt.

— Von dem auf diese Weise errechneten Beihilfebetrag wird noch ein Pauschalbetrag abgezogen, der sich nach der Milchmenge bemißt, die von jungen Kälbern erfahrungsgemäß verbraucht wird (6 Kilogramm je Tag oder 180 Kilogramm je Monat je Kalb) und für die daher keine Sonderbeihilfe gezahlt wird.

4. Es versteht sich von selbst, daß das System nur funktionieren kann, wenn die von den Betrieben übermittelten Zahlen bezüglich der Berechnungsparameter zuverlässig sind. Daher erlegen die Gemeinschaftsverordnungen den Wirtschaftsteilnehmern gegenüber den nationalen Stellen verschiedene Pflichten bezüglich des Nachweises und der Mitteilung der maßgebenden Zahlen auf; die Mitgliedstaaten sind ihrerseits verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung wirksamer Kontrollen zu erlassen. Schließlich können eventuelle Zuwiderhandlungen der Betriebe mit strafrechtlichen oder verwaltungsmäßigen Sanktionen belegt werden.

In diesem Zusammenhang stehen die Bestimmungen, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht. Es handelt sich, um es noch einmal zu wiederholen, insbesondere um Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2793/77 [3], der folgendes vorschreibt:

„1. Bezüglich der Sonderbeihilfe für die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 bezeichnete Magermilch

a) richten die betreffenden Tierhalter an die zuständige Stelle ihres Mitgliedstaats

— einen Antrag, in dem sie genaue Angaben über ihren Viehbestand zu Beginn jedes betreffenden Monats machen,

— eine Erklärung, wonach sie sich verpflichten, umgehend Änderungen dieser Bestandszahlen zu melden, soweit sie zu einer Änderung des Beihilfesatzes führen könnten;

b) gelten unbeschadet der Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1105/68 die Verpflichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a, b und c sinngemäß."

Der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b genannte Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2793/77 bestimmt insbesondere folgendes:

„1. Die Verpflichtungserklärung gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a ist ein in mindestens drei Ausfertigungen erstelltes Dokument, durch das sich der Tierhalter gegenüber der Molkerei und der zuständigen Stelle verpflichtet,

...

c) falls es sich um einen Mischbetrieb handelt,

— der betreffenden Molkerei gleichzeitig mit der Verpflichtungserklärung eine Übersicht über seinen Tierbestand zum Zeitpunkt der Beantragung der Lieferung zu übermitteln,

3 — ABl. L 321 vom 16.12.1977, S. 30.

— der Molkerei vor Beginn jedes Kalendervierteljahres die Höchstzahl der weniger als vier Monate alten Kälber, die während des betreffenden Vierteljahres auf dem Betrieb gehalten werden, anzugeben; der Tierhalter kann diese Verpflichtung durch die Verpflichtung ersetzen, diese Angabe vor Beginn jedes Monats für den betreffenden Monat zu machen,

— für jedes der Kälber, deren Anzahl gemäß den Vorschriften des vorstehenden Gedankenstriches bestimmt wird, eine Mindestmenge abzunehmen, für die keine Sonderbeihilfe gewährt wird; diese Mindestmenge wird auf der Grundlage eines Tagesverbrauchs von 6 kg Magermilch oder eines Monatsverbrauchs von 180 kg Magermilch berechnet."

5. Nach Ansicht der Kommission verpflichten diese Bestimmungen die Mischbetriebe, die Butter herstellen, die Übersicht über den Tierbestand und die Höchstzahl der jungen Kälber *vor* Beginn des Zeitraums, für den die Beihilfe beantragt wird, zu übermitteln. Daher sei die jahrelange Praxis der Bundesrepublik Deutschland rechtswidrig, wonach die Betriebe die erwähnten Angaben zusammen mit dem vierteljährlichen Antrag auf Gewährung der Beihilfe, d. h. *am Ende* des Bezugszeitraums, übermittelten. Diese Rechtswidrigkeit sei für die Kommission der Grund gewesen, mit der angefochtenen Entscheidung die Zuweisung der von der Bundesrepublik Deutschland in den Haushaltsjahren 1984 und 1985 als Sonderbeihilfe geleisteten Zahlungen an den EAGFL gemäß den allgemeinen Vorschriften über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik auszuschließen.

6. Kurz gesagt geht es um folgende Frage: Müssen die erwähnten Daten aufgrund der Bestimmungen *vorher* mitgeteilt werden oder nicht?

Ich halte eine kurze Vorbemerkung für zweckmäßig.

Die streitigen Bestimmungen sind unter Berücksichtigung ihrer Zielsetzung und des Zusammenhangs, in dem sie stehen, auszulegen. Insbesondere ist im vorliegenden Fall dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Mitteilungspflichten für die richtige Berechnung der Beihilfe und die Wirksamkeit der entsprechenden Kontrollen entscheidend sind.

Doch darf nicht übersehen werden, daß Verstöße gegen diese Pflichten für die Betroffenen mit nachteiligen Folgen, auch sehr einschneidenden, verbunden sind: die Anwendung von Sanktionen (auch strafrechtlicher Art) und die Möglichkeit der Rückforderung der gewährten Beihilfen durch die nationalen Behörden. Ich meine daher, daß die Pflichten, um die es geht, sich aus der Gemeinschaftsregelung klar und eindeutig ergeben müssen.

Dieses Erfordernis scheint mir im übrigen im Einklang mit dem zu stehen, was der Gerichtshof gerade in bezug auf Rechnungsabschlüsse des EAGFL festgestellt hat:

„Rechtsakte der Gemeinschaft [müssen] ... eindeutig sein, und ihre Anwendung muß für die Betroffenen vorhersehbar sein. Dieses Gebot der Rechtssicherheit gilt in besonderem Maße, wenn es sich um Vorschriften handelt, die finanzielle Konsequenzen haben können, denn die Betroffenen müssen in der Lage sein, den Umfang der ihnen durch diese Vorschriften auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen."[4]

4 — Vgl. die Urteile vom 15. Dezember 1987 in den verbundenen Rechtssachen 326, 332, 336, 346, 348/85, 237 und 239/86, Slg. 1987, 5091, 5173, 5179, 5225, 5251 und 5271; vgl. insbesondere das Urteil vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache 325/85, Slg. 1987, 5041, Randnr. 18.

Erst recht, so meine ich, müssen Rechtsakte der Gemeinschaft klar und genau sein, wenn ihre Nichtbeachtung zur Anwendung von Sanktionen, insbesondere strafrechtlicher Art, führt. In diesem Fall definiert die gemeinschaftsrechtliche Bestimmung die Rechtswidrigkeit, von der die Verhängung der Sanktion abhängt; es spielt dann keine Rolle, ob diese Sanktion nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften festgesetzt wird. Diese Betrachtungsweise scheint mir dem Urteil Könecke[5] zugrunde zu liegen, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, daß

„eine Sanktion, selbst wenn sie keinen strafrechtlichen Charakter besitzt, nur dann verhängt werden darf, wenn sie auf einer klaren und unzweideutigen Rechtsgrundlage beruht".

In diesem Fall untersuchte der Gerichtshof sodann die Frage — die er schließlich verneinte —, ob eine bestimmte Vorschrift eine solche Grundlage darstellte, indem er sie anhand der herkömmlichen Kriterien, d. h. des Wortlauts, des Textzusammenhangs und des mit ihr verfolgten Zwecks auslegte. Mir scheint es daher, wie soeben ausgeführt, offenkundig zu sein, daß dieses Erfordernis der Klarheit, so wie es für die Vorschrift gilt, die eine Sanktion verhängt, gleichermaßen für die (materiell-rechtliche) Vorschrift besteht, die die rechtswidrige Handlung bestimmt und definiert.

Einem späteren Präzedenzfall[6] läßt sich entnehmen, daß, wenn die Nichtbeachtung einer Formvorschrift, die mit der Durchführung eines bestimmten Verfahrens verbunden ist (in jenem Fall handelte es sich um die Festsetzung einer Ausschlußfrist), dazu führt, daß ein Mitgliedstaat finanzielle Vorteile verliert, der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt, daß diese Formvorschrift

„eindeutig und genau gefaßt ist, damit die Mitgliedstaaten in voller Kenntnis der Rechtslage einschätzen können, welche Bedeutung die Einhaltung dieser Frist für sie hat".

7. Dies vorausgeschickt, möchte ich nun zur Auslegung der Bestimmungen kommen, die Gegenstand dieses Rechtsstreits sind.

Bezüglich der Verpflichtung nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich, die Übersicht über den Tierbestand zu übermitteln, läßt sich leicht feststellen, daß die Vorschrift keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthält, daß dieser Verpflichtung *vor* Beginn des Zeitraums, für den die Beihilfe beantragt wird, nachzukommen wäre.

Vielmehr scheint die Auffassung der Bundesrepublik richtig, wonach bei Lektüre der Bestimmung sowohl die Systematik als auch der Wortlaut das genau entgegengesetzte Ergebnis bestätigen, daß nämlich die Übermittlung der Übersicht des Tierbestands am Ende des Bezugszeitraums erfolgen müsse.

Vor allem scheint mir die Klägerin zu Recht die Ansicht zu vertreten, daß der Antrag, in dem die Angaben über den Viehbestand gemacht werden, nichts anderes ist als der Antrag, mit dem die Beihilfe begehrt wird und der am Ende des jeweiligen vierteljährlichen Beihilfezeitraums an die nationale Stelle zu richten ist.

Die Kommission hat versucht, diese Auffassung zu widerlegen, indem sie insbesondere vorgetragen hat, daß der „Antrag" gemäß Artikel 6 Absatz 1 eine erste Bekundung des Willens des Betroffenen sei, am Beihilfesystem teilzuhaben; es könne sich insbesondere um den Registrierungsantrag gemäß

5 — Urteil vom 25. September 1984 in der Rechtssache 117/83, Könicke, Slg. 1984, 3291, Randnrn. 7 ff.

6 — Urteil vom 26. Mai 1982 in der Rechtssache 44/51, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1982, 1885, Randnr. 16.

Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1105/68[7] handeln.

Dies erscheint jedoch nicht überzeugend. Die Übersicht über den Tierbestand muß in regelmäßigen Abständen übermittelt werden; allein aus diesem Grund kann die Übermittlung nicht mit einer Handlung — der ersten Bekundung des Willens, an dem Beihilfesystem teilzuhaben — verbunden sein, die definitionsgemäß nur ein einziges Mal vorgenommen werden müßte. Vor allem aber ist klar, daß die Übermittlung der Übersicht über den Tierbestand als unmittelbar mit dem Antrag auf Beihilfe zusammenhängend konzipiert worden ist, da sie der Berechnung dieser Beihilfe dient. Diese Übermittlung muß daher bei Antragstellung erfolgen und zwangsläufig die im Beihilfezeitraum maßgebenden Zahlen über den Tierbestand enthalten.

8. Die Kommission hält dieser Auslegung des Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich noch entgegen, daß sie der Bestimmung, die im zweiten Gedankenstrich dieser Vorschrift enthalten sei, jeden Sinn nähme: Nach dieser Bestimmung seien die Tierhalter verpflichtet, den zuständigen Stellen „eine Erklärung [zu übermitteln], wonach sie sich verpflichten, umgehend Änderungen dieser Bestandszahlen zu melden, soweit sie zu einer Änderung des Beihilfesatzes führen könnten". Würde die Viehbestandsmitteilung *nachträglich* übermittelt, würde sie die im vorangegangenen Quartal eingetretenen Änderungen bereits einschließen, was die umgehende Mitteilung dieser Änderungen überflüssig machen würde.

Dazu ist meines Erachtens zu bemerken, daß die Bestimmungen in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich, auch wenn sie sich ergänzen, eine andere Bedeutung haben. Während der erste Gedankenstrich sich auf eine Erklärung bezieht, die in bestimmten Abständen abzugeben und Grundlage für die Gewährung der Beihilfe ist, verpflichtet der zweite Gedankenstrich vor allem speziell die Tierhalter, die Zahlen ständig auf dem neuesten Stand zu halten; dieser Verpflichtung kommt, wie die Bundesrepublik festgestellt hat, insbesondere bei Beendigung der Kontrollen der nationalen Behörden Bedeutung zu. Gerade deswegen jedoch handelt es sich um eine Verpflichtung, die in gewisser Weise von derjenigen des ersten Gedankenstrichs unabhängig ist und deren Funktion durch die Übermittlung der Übersicht über den Tierbestand zu Beginn oder am Ende des Beihilfezeitraums nicht in Frage gestellt wird.

9. Zusammenfassend meine ich, daß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a zu entnehmen ist, daß die Übermittlung der Übersicht über den Viehbestand gleichzeitig mit dem Antrag auf Gewährung der Beihilfe zu erfolgen hat und somit am Ende des Zeitraums, für den die Beihilfe beantragt wird.

Aber selbst wenn insoweit Zweifel blieben, müßte man jedenfalls zwangsläufig zu dem Schluß kommen, daß die streitige Regelung keine hinreichend klare und genaue Verpflichtung bezüglich des Zeitpunkts der Mitteilung enthält. Unter diesen Umständen ist festzustellen, daß die streitige Regelung den nationalen Stellen das Recht gibt, diesen besonderen Aspekt in der Weise zu regeln, daß sie frei entscheiden, ob die Übermittlung der Tierbestandszahlen *vorher* oder *nachher* erfolgen muß.

Daraus folgt, daß im vorliegenden Fall der Bundesrepublik kein Verstoß zur Last gelegt werden kann und daher die angefochtene Entscheidung insoweit unbegründet ist.

10. Wie jedoch bereits gesagt, hat die Kommission der Bundesrepublik auch die Nicht-

7 — ABl. L 184 vom 29.7.1968, S. 24.

beachtung einer anderen Bestimmung der Verordnung Nr. 2793/77 vorgeworfen. Es handelt sich um Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c zweiter Gedankenstrich, der, wenn er auch nur die Tierhalter betrifft, die Magermilch von den Molkereien beziehen, durch die Verweisung in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b auch für den anderen Fall der Tierhalter gilt, die im eigenen Betrieb die Magermilch zu Futterzwecken erzeugen.

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c zweiter Gedankenstrich ist der Tierhalter verpflichtet, „der Molkerei vor Beginn jedes Kalendervierteljahres die Höchstzahl der weniger als vier Monate alten Kälber, die während des betreffenden Vierteljahres auf dem Betrieb gehalten werden, anzugeben".

Nach Ansicht der Kommission gilt diese Bestimmung über die Verweisung in Artikel 6 genauso für die Tierhalter, die Magermilch erzeugten, abgesehen natürlich von einer Anpassung bezüglich des Erklärungsempfängers, der nicht mehr die Molkerei, sondern die zuständige nationale Stelle sei.

Die Bundesrepublik meint dagegen, daß die Bestimmung bei Anwendung auf die Tierhalter/Erzeuger so zu lesen sei, daß sie die Erklärung über die Höchstzahl der Kälber nicht vor, sondern nach dem betreffenden Vierteljahr vorschreibe. Sie begründet dies mit den Verfahrensunterschieden bei der Auszahlung der Beihilfe, je nachdem, ob es sich um Tierhalter handele, die die Magermilch von den Molkereien bezögen, oder um Tierhalter, die die Milch unmittelbar erzeugten.

Im ersten Fall werde die Beihilfe nicht unmittelbar an den Tierhalter, sondern an die Molkerei ausgezahlt, die sie an die Tierhalter in Form einer entsprechenden Ermäßigung des Verkaufspreises weitergäbe. Man müsse sich vor Augen halten, daß in diesem Fall der Preisnachlaß, den die Sonderbeihilfe darstelle, eine Milchmenge betreffe, die erst in der Zukunft verbraucht werde. Es liege daher auf der Hand, daß der Tierhalter zur richtigen Berechnung des Beihilfebetrages die voraussichtlichen Zahlen liefern müsse, und zwar bezogen auf den Milchverbrauch in seinem Betrieb während des folgenden Vierteljahres.

Dieses Erfordernis der vorherigen Mitteilung bestehe dagegen nicht bei Tierhaltern/Magermilcherzeugern, die die Beihilfe nur im Verhältnis zu den im vorangegangenen Vierteljahr bereits verbrauchten Magermilchmengen erhielten.

Da nämlich in diesem Fall die Beihilfe und die entsprechenden Pauschalabzüge nach der Verwendung der Magermilch in dem Betrieb berechnet würden, sei es völlig logisch, daß die Angaben über die Höchstzahl der Kälber des Tierbestands *nachträglich* gemacht würden und sich auf die während des vorangegangenen Vierteljahres verzeichnete Entwicklung bezögen.

11. Der Auffassung der Klägerin mangelt es zwar nicht an Folgerichtigkeit. Sie beruht nämlich auf der Feststellung, daß die Angaben über die Höchstzahl der Kälber auf jeden Fall von dem Vierteljahr ausgehen müssen, auf das sich die Beihilfe bezieht. Im Fall der Tierhalter/Magermilcherzeuger handelt es sich also um das vorangegangene Vierteljahr, im Fall der Tierhalter, die die Milch von den Molkereien beziehen, um das folgende Vierteljahr. Im ersten Fall wird daher eine *nachträgliche*, im zweiten Fall eine *vorherige* Mitteilung erforderlich sein.

Jedoch ist festzustellen, daß die vorherige Angabe der Höchstzahl der Kälber, auf deren Bedeutung der Gerichtshof in dem Urteil in der Rechtssache 9/85 (Nordbutter) [8] hingewiesen hat, nicht nur für die Berechnung der Pauschalabzüge von Bedeutung ist, sondern auch für eine wirksame Kontrolle durch die nationalen Behörden. Die vorherige Angabe bindet nämlich mehr den Tierhalter, der ständig der Gefahr überraschender Kontrollen ausgesetzt ist, bei denen er jeden Widerspruch zwischen der angetroffenen Situation und den vorweg mitgeteilten voraussichtlichen Zahlen rechtfertigen muß.

Die Verpflichtung zur vorherigen Angabe ist daher auch im Fall der Tierhalter/Magermilcherzeuger nicht ohne Bedeutung.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß diese Verpflichtung in Artikel 4 völlig unmißverständlich ausgedrückt worden ist, wo es heißt, daß die Angabe vor Beginn jedes Kalendervierteljahres" erfolgen muß.

Angesichts des klaren Wortlauts der Bestimmung und der Bedeutung, den die vorherige Angabe jedenfalls für das Ziel der Sicherstellung wirksamer Kontrollen besitzt, bin ich der Auffassung, daß die Auslegung des Artikels 4, auf den die Kommission die angefochtene Entscheidung gestützt hat, zutreffend ist.

12. Ich möchte Ihnen daher abschließend vorschlagen, die Klage abzuweisen und der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

8 — Urteil vom 8. Oktober 1986 in der Rechtssache 9/85, Nordbutter, Slg. 1986, 2831.