SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL
vom 12. Juli 2001 [1]

I — Einleitende Bemerkungen

1. In dieser Rechtssache möchte das vorlegende Gericht (Länsrätten i Norrbottens län) wissen, ob nach Gemeinschaftsrecht das Recht auf eine Ausgleichszulage zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten, welche u. a. für Milchkühe gewährt wird, unabhängig vom tatsächlichen Bestand an den jeweiligen Tieren nicht besteht, wenn im Register (im Folgenden: Stallbuch) des Tierhalters keines der Tiere, für die eine Ausgleichszulage (im Folgenden: Entschädigung) beantragt wurde, eingetragen ist.

II — Sachverhalt

2. Der Tierhalter Ingemar Nilsson hatte mit Antrag vom 2. April 1997 derartige Entschädigungen für das Jahr 1997 beantragt. Er stellte den Antrag für insgesamt 15 Rinder, darunter neun Milchkühe. Bei einer Vor-Ort-Kontrolle am 16. Oktober 1997 wurde bei ihm der Bestand an Rindern und das Vorliegen eines Stallbuches kontrolliert. Hiebei wurde festgestellt, dass Herr Nilsson zwar ein Stallbuch besaß, dort aber keinerlei Angaben über Tiere enthalten waren. Unstreitig ist jedoch, dass Herr Nilsson am Tag der Kontrolle die im Antrag angegebene Anzahl an Rindern besaß, mit der Einschränkung, dass nur sieben der in seinem Antrag angeführten neun Milchkühe vorhanden waren.

III — Gemeinschaftsrecht

Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftsrechtliche Beihilferegelungen [2] (im Folgenden: Verordnung Nr. 3508/92)

3. Ihr *Artikel 5* lautet:

„Das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, die für die Gewäh-

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 355, S. 1.

rung einer Beihilfe im Sinne dieser Verordnung berücksichtigt werden, ist gemäß den Artikeln 4, 5, 6 und 8 der Richtlinie 92/102/EWG einzurichten."

Richtlinie 92/102/EWG des Rates vom 27. November 1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren[3] (im Folgenden: Richtlinie 92/102)

4. Die *Artikel 4 bis 6 sowie 8 und 9* der Richtlinie 92/102 enthalten Bestimmungen, die sich mit dem Stallbuch befassen. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die Tierhalter ein amtlich genehmigtes Stallbuch haben, das stets auf dem neuesten Stand zu halten ist. Einzutragen sind u. a. die Anzahl der Tiere bei jedem Zu- und Abgang und bei Rindern die jeweils das Tier identifizierende Ohrmarke mit dem aus 14 Zeichen bestehenden, individuellen alphanumerischen Code.

Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen[4] in der Fassung der *Verordnung (EG) Nr. 1648/95 der Kommission vom 6. Juli 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen*[5] (im Folgenden: Durchführungsverordnung Nr. 3887/92)

5. Die Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 ist auf der Basis von Artikel 12 der Verordnung Nr. 3508/92 erlassen worden.

6. Ihr *Artikel 6 Absatz 6* lautet auszugsweise:

„Abweichend von Absatz 5 zweiter Unterabsatz erstreckt sich die Kontrolle vor Ort im Falle der Gewährung der Sonderprämie bei der Schlachtung oder bei der Erstvermarktung der Tiere zwecks Schlachtung gemäß Artikel 8 der Durchführungsbestimmungen für die in den Artikeln 4a bis 4k der Verordnung (EWG) Nr. 805/68[6] vorgesehenen Prämienregelungen unter anderem auf folgende Prüfvorgänge: ..."

3 — ABl. L 355, S. 32.
4 — ABl. L 391, S. 36.
5 — ABl. L 156, S. 27.
6 — ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 24.

7. *Artikel 10 Absatz 2* lautet auszugsweise:

„(2) Wird festgestellt, dass die Zahl der in einem Beihilfeantrag angegebenen Tiere über der Zahl der bei der Kontrolle festgestellten Tiere liegt, so wird der Beihilfebetrag auf der Grundlage der Zahl der festgestellten Tiere berechnet. Vorbehaltlich höherer Gewalt und nach Anwendung von Absatz 5 wird der betreffende Beihilfesatz jedoch wie folgt gekürzt:

a) für den Fall eines höchstens 20 Tiere betreffenden Antrags

— um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese nicht mehr als 2 Tiere beträgt;

— um den doppelten Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese mehr als 2, aber höchstens 4 Tiere beträgt.

Liegt die festgestellte Differenz über 4 Tieren, so wird keinerlei Beihilfe gewährt;

b) für alle anderen Fälle

— um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese bis zu 5 % beträgt;

— um den doppelten Prozentsatz, wenn die festgestellte Differenz mehr als 5 % und höchstens 20 % beträgt.

Liegt die festgestellte Differenz über 20 % der festgestellten Zahl, so wird keinerlei Beihilfe gewährt. ...“

8. *Artikel 10 Absatz 3* lautet:

„(3) Unbeschadet der Bestimmungen des vorstehenden Absatzes wird — sofern im Rahmen einer Kontrolle vor Ort gemäß Artikel 6 Absatz 6 festgestellt wird, dass die Zahl der im Betrieb vorhandenen und für eine Prämienbeantragung in Betracht kommenden Tiere nicht der Zahl der im besonderen Register geführten Tiere entspricht — der Gesamtbetrag der Sonderprämien, die dem Betriebsinhaber für das

betreffende Kalenderjahr zu gewähren sind, außer im Fall höherer Gewalt entsprechend gekürzt.

Jedoch

— wird für das betreffende Kalenderjahr keinerlei Prämie gewährt, wenn sich die bei der Kontrolle vor Ort festgestellte Differenz auf 20 % der Zahl der vorhandenen Tiere oder mehr beläuft, oder innerhalb eines Kalenderjahres bei zwei Kontrollen jedesmal eine Differenz von wenigstens 3 % und wenigstens 2 Tieren festgestellt wird;

— wird der Betriebsinhaber von der Gewährung der Sonderprämie im laufenden und im folgenden Kalenderjahr ausgeschlossen, wenn er im Register absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit falsche Eintragungen gemacht hat."

9. *Artikel 10 Absatz 4 Unterabsatz 1* lautet:

„(4) Die im Betrieb vorhandenen Rinder werden nur berücksichtigt, wenn es sich um die im Beihilfeantrag identifizierten Tiere handelt, oder im Falle der Anwendung von Absatz 3, falls sie mit Hilfe des Registers identifiziert werden können."

10. *Artikel 11* bestimmt u. a., dass die in dieser Verordnung vorgesehenen Strafen unbeschadet der im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Strafen gelten.

11. *Artikel 13* bestimmt, dass ein Antrag zurückgewiesen wird, wenn die Kontrollen aus Gründen, die dem Antragsteller zugerechnet werden müssen, nicht durchgeführt werden konnten.

12. *Artikel 14* bestimmt u. a., dass der Tierhalter bei zu Unrecht gezahlten Beträgen zur Rückzahlung verpflichtet ist.

IV — Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

13. Die Provinzialregierung von Norrbotten (Länsstyrelsen i Norrbottens län) verlangte von Herrn Nilsson mit Bescheid vom 17. Dezember 1997 die Rückzahlung der antragsgemäß für neun Milchkühe ausgezahlten Entschädigung von 22 632,00 SEK. Sie berief sich dabei darauf, dass die auf dem Hof des Tierhalters durchgeführte Vor-Ort-Kontrolle ergeben habe, dass dort zwar ein amtlich genehmigtes Stallbuch vorhanden war, in diesem aber keine Tiere eingetragen waren. Der Bestand an Milchkühen sei folglich mit null anzunehmen. Die Behörde stützte sich bei ihrer diesbezüglichen Entscheidung maßgeblich auf Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92. Herr Nilsson legte daraufhin beim Zentralamt für Landwirtschaft (Jordbruksverk) ein außergerichtliches

Rechtsmittel ein, mit dem er sich gegen die Anordnung der *vollständigen* Rückzahlung der Entschädigung wandte. Er berief sich darauf, dass bei der Vor-Ort-Kontrolle sieben der neun Milchkühe, für welche die Entschädigung beantragt worden war, unbestritten vorhanden gewesen seien. Zwei Milchkühe wären nach der Antragstellung erkrankt und geschlachtet worden. Die Behörde beschied das Rechtsmittel abschlägig. Gegen diesen Bescheid klagt Herr Nilsson beim vorlegenden Gericht.

14. Das schwedische Gericht legt dem Gerichtshof in diesem Zusammenhang folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

Im Hinblick auf den Inhalt des Artikels 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates wird der Gerichtshof um eine Vorabentscheidung über die Frage ersucht, ob dieser Artikel dahin auszulegen ist, dass das Recht auf eine Entschädigung ausgeschlossen ist, wenn im Register (Stallbuch) des Tierhalters keine Angaben eingetragen sind.

V — Zur Vorlagefrage

15. Vorab ist festzuhalten, dass Herr Nilsson keine Stellungnahmen abgegeben hat und die beklagte Behörde sich im Prinzip darauf beschränkt hat, Kopien aus der Akte des innerstaatlichen Verwaltungsverfahrens zu übermitteln, ohne sich im Hinblick auf die Vorlagefrage eingehender zu äußern. Nur die Kommission hat sich zu verschiedenen Aspekten der Vorlagefrage ausführlicher geäußert.

A — *Die zum Zeitpunkt der Tathandlung maßgebliche Rechtslage*

16. Im vorliegenden Fall geht es um die Gewährung einer Entschädigung, die gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 3508/92 im Anwendungsbereich dieser Verordnung liegt. Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 bestimmt, dass das hier gegenständliche System zur Registrierung von Tieren gemäß der Richtlinie 92/102 einzurichten ist. Diese Richtlinie hat aber ihre Geltung in Bezug auf Rinder durch die Verordnung (EG) Nr. 820/97 [7] verloren.

17. Die Kommission bringt in diesem Zusammenhang vor, dass die Bestimmungen der Verordnung Nr. 820/97 gemäß deren Artikel 22 grundsätzlich ab dem 1. Juli 1997 gelten. Die Bestimmungen des Titels I dieser Verordnung, welche sich mit der hier relevanten Registrierung von Rindern befassen, ersetzten die Richtlinie 92/102 gemäß Artikel 1 Absatz 2 Satz 2 dieser Verordnung jedoch „ab dem Zeitpunkt, zu dem die Tiere gemäß dem vorliegenden

7 — Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates vom 21. April 1997 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (ABl. L 117, S. 1, siehe Artikel 1 Absatz 2 Satz 2).

Titel gekennzeichnet werden müssen". Gemäß Artikel 4 dieser Verordnung „[werden] alle Tiere... die nach dem 1. Januar 1998 geboren sind oder nach diesem Datum für den innergemeinschaftlichen Handel bestimmt worden sind,... gekennzeichnet". Auch die Durchführungsverordnung zur Verordnung Nr. 820/97, welche u. a. Vorschriften über das Stallbuch enthielte, gelte erst ab 1. Januar 1998 [8]. Aus alledem schließt die Kommission, dass die Verordnung Nr. 820/97 für die Beantwortung der Vorlagefrage aus einem Ausgangsrechtsstreit, bei dem Entschädigungen für das Wirtschaftsjahr 1997 Gegenstand des Verfahrens sind, nicht relevant sei.

18. Den Ausführungen der Kommission ist im Ergebnis zuzustimmen, nicht jedoch in der Begründung. Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits ist nämlich bei genauer Betrachtung die von den schwedischen Behörden mit Rückzahlungsanordnung geahndete Tatsache, dass Herr Nilsson generell keines seiner Tiere im Stallbuch eingetragen hatte, aber trotzdem für mehrere Rinder eine Entschädigung beantragte. In dem Verfahren geht es somit um die Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlage für eine allfällige — vollständige — Rückzahlung, mithin einer Sanktion. Für solche Rechtsnormen kann aber wohl grundsätzlich nur jene Rechtslage maßgeblich sein, die zum Zeitpunkt der mutmaßlichen Tathandlung galt [9]. Als Tathandlung kommt zum einen der Verstoß gegen die Verpflichtung, das Stallbuch ordnungemäß zu führen, in Frage. Dieser wurde hier durch Unterlassen begangen. Zum anderen kommt die fragliche Antragstellung in Frage. Bei der erstgenannten Verpflichtung handelt es sich um eine Dauerverpflichtung, für deren Mißachtung nach Lage der Akten kein bestimmter Termin (z. B. erstmaliger Verstoß bei Anschaffung des ersten der möglicherweise beihilfeberechtigenden Tiere) zu erkennen ist. Da der „Unwertgehalt" der Nichteintragung im Stallbuch sich jedoch grundsätzlich erst realisiert, wenn für die im Stallbuch nicht eingetragenen Tiere ein Antrag auf Beihilfen gestellt wird, ist die relevante Tathandlung unserer Ansicht nach spätestens zu diesem Datum gesetzt worden. Der Antrag erfolgte im vorliegenden Fall Anfang April 1997.

19. Von diesem Zeitpunkt ausgehend ist zu schließen, dass die Verordnung Nr. 820/97, da sie die Richtlinie 92/102 frühestens ab 1. Juli 1997 (teilweise) ersetzt hat, für die Beantwortung der Vorlagefrage außer Betracht bleiben muss. Für die Vorlagefrage, die sich auf die Auslegung von Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 bezieht, ist also in der Folge davon auszugehen, dass das dort erwähnte „System zur Kennzeichnung und Registrierung" anhand der Vorgaben der zu diesem Zeitpunkt insoweit noch vollständig in Geltung befindlichen Richtlinie 92/102 zu prüfen ist.

8 — Siehe Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 2629/97 der Kommission vom 29. Dezember 1997 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates im Hinblick auf Ohrmarken, Bestandsregister und Pässe im Rahmen des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (ABl. L 354, S. 19).

9 — Vgl. auch Artikel 49 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 364, S. 1, vom 18. Dezember 2000).

20. Für die Konkretisierung der Pflichten, die der Durchführung des Systems dienen (z. B. das ordnungsgemäße Führen eines Stallbuches) ist außerdem die Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 zu beachten, welche gemäß ihrem Artikel 19 Satz 2 seit 1. Februar 1993 galt.

B — *Zur Auslegung von Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92*

21. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich die Rechtsfolgen einer Nichteintragung von Rindern in das Stallbuch aus Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 im Zusammenhang mit den Artikeln 4 bis 6 und Artikel 8 der Richtlinie 92/102 sowie mit den Artikeln 10, 11, 13 und 14 der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 ergeben.

22. Die Kommission hebt in diesem Zusammenhang die Bedeutung eines ordnungsgemäß geführten Stallbuchs für die Wirksamkeit des von Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 geforderten Kontroll- und Identifikationssystems hervor. In ihrer schriftlichen Stellungnahme beschränkt sie sich jedoch im Wesentlichen auf eine Zitierung der genannten Gemeinschaftsrechtsvorschriften unter optischer Hervorhebung einiger Passagen. Erläuternd trägt sie lediglich vor, dass die Artikel 4 und 5 der Richtlinie 92/102 die Mitgliedstaaten verpflichten würden, dafür Sorge zu tragen, dass die Tierhalter über ein ordnungsgemäß geführtes Stallbuch verfügen, in welchem die Tiere mit den sie individualisierenden Kennzeichen sowie alle insoweit relevanten Änderungen einzutragen sind. Damit solle ihrer Ansicht nach sichergestellt werden, dass jedes möglicherweise beihilfeberechtigende Tier identifiziert werden könne und alle Bewegungen ab seiner Geburt bis zu seinem Tod nachvollzogen werden könnten.

23. Zwar nenne, wie die Kommission ausführt, Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 als solcher keine Sanktionen für diesen Fall, diese Bestimmung sei jedoch im Zusammenhang mit jenen der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 zu sehen. Sie zitiert hiefür einige Bestimmungen der Durchführungsverordnung, insbesondere Artikel 10 Absätze 3 und 4, ebenfalls unter optischer Hervorhebung bestimmter Passagen. Aus diesen zitierten Bestimmungen sei zu schließen, dass der Anspruch auf Entschädigungen ausgeschlossen werden müsse, wenn das Stallbuch nicht die erforderlichen Eintragungen aufweise.

24. Dafür, dass auch der vollständige Entfall des Entschädigungsanspruches eine „angemessene" Sanktion sein könne, beruft sich die Kommission auf das Urteil in der Rechtssache Schumacher, in welcher der Gerichtshof ihrer Ansicht nach für eine ähnliche Verpflichtung eines Beihilfeempfängers festgestellt habe, dass bei Nichtbeachtung dieser Verpflichtung „der vollständige Verlust der Sonderprämie zwar eine strenge Sanktion darstellt, diese Sanktion jedoch für die Erreichung des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels, Unregelmäßigkeiten und Betrügereien zu verhindern, angemessen und erforderlich" sei [10].

10 — Urteil vom 23. November 1993 in der Rechtssache C-365/92 (Slg. 1993, I-6071, Randnr. 30).

25. Es stellt sich somit die Frage, ob und welche Sanktionen sich für die Beantragung einer Entschädigung trotz Nichteintragung von Tieren im Stallbuch aus Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 in Verbindung mit der Richtlinie 92/102 und der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 ergeben:

1. Zur Frage der Begründung einer Sanktion wie im Anlassfall auf Basis von Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 in Verbindung mit der Richtlinie 92/102 und der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92

a) Zu Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92

26. Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 fordert lediglich ganz allgemein die Einrichtung eines „System[s] zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, die für die Gewährung einer Beihilfe... - berücksichtigt werden" und verweist — wie bereits ausgeführt — ansonsten lediglich auf die Artikel 4 bis 6 und Artikel 8 der Richtlinie 92/102.

b) Zur Richtlinie 92/102

27. Aus den genannten Bestimmungen der Richtlinie 92/102 ergibt sich insbesondere die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass die Tierhalter ein Stallbuch haben, darin die in der Richtlinie vorgeschriebenen Eintragungen vornehmen, das Stallbuch nach bestimmten Vorschriften führen und es verfügbar halten.

28. Die Richtlinie selbst enthält weder allgemein noch konkludent Sanktionshinweise. Zudem ist es bekanntlich gemäß Artikel 249 Absatz 3 (ex-Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag) und Artikel 10 EG (ex-Artikel 5 EG-Vertrag) Sache der Mitgliedstaaten, „geeignete Maßnahmen [zu] treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten" [11] und weiters bei der Wahl der Sanktion zu beachten, dass deren „Wirksamkeit und... abschreckende Wirkung" gewährleistet sind [12].

29. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts hat das Königreich Schweden folgende Rechtsvorschriften erlassen: § 7 des Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) schreibt vor, dass die Tierhalter die Anzahl ihrer Rinder in einem vom Zentralamt für Landwirtschaft genehmigten Buch (Stallbuch) einzutragen haben. Laut Vorlagebeschluss sind gemäß § 15 der schwedischen Verordnung 1995:1174 über die Ausgleichsentschädigung zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten „die Kontrollen und

11 — Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965, Randnr. 23); vgl. auch Urteile vom 8. April 1976 in der Rechtssache 48/75 (Royer, Slg. 1976, 497) und vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-208/90 (Emmott, Slg. 1991, I-4269).

12 — Vgl. z. B. Urteil vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83 (von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891, Randnr. 28).

Sanktionen bezüglich der Ausgleichsentschädigung in der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 und der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 des Rates vom 23. Dezember 1992 geregelt".

30. Somit ist festzuhalten, dass das Königreich Schweden die in der Richtlinie 92/102 enthaltenen Regelungen über das Stallbuch offenbar zwar in Bezug auf die Tatbestände, nicht aber in Bezug auf Kontrollen und Rechtsfolgen in innerstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt hat. Die Sanktionen werden daher offenbar durch Verweis auf unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht umgesetzt [13]. Da die Verordnung Nr. 3508/92 — wie bereits ausgeführt — selbst keine allgemeinen oder speziellen Aussagen über Sanktionen trifft, ist für die Beantwortung der vom vorlegenden Gericht gestellten Auslegungsfrage noch die Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 zu prüfen.

c) Zur Durchführungsverordnung Nr. 3887/92

31. Die Verordnung Nr. 3887/92 ist eine Durchführungsverordnung der Kommission, welche diese auf der Ermächtigungsgrundlage des Artikels 12 der Verordnung Nr. 3508/92 erlassen hat. Gemäß deren Artikel 12 Satz 2 betreffen diese Durchführungsbestimmungen „insbesondere... d) die Verwaltungskontrollen, die Kontrollen vor Ort und die Fernerkundung". Damit dient die Durchführungsverordnung Nr. 3887/92, insoweit sie „Vorschriften zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren" betrifft, der Konkretisierung von Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92.

32. Für die Beantwortung der Vorlagefrage ist somit zu prüfen, ob aus dieser Durchführungsverordnung ingesamt oder aus einer ihrer Bestimmungen eine Aussage über Sanktionen für den Fall der Nichteintragung von Tieren in das Stallbuch ableitbar ist. Solche Vorschriften finden sich insbesondere in ihrem sogleich näher zu erörternden Artikel 10. Dort ist nämlich auch die Kontrolle im Fall der Beihilferegelungen „Tiere" geregelt.

33. Artikel 10 Absatz 3 der Durchführungsverordnung regelt den Fall, dass die Anzahl der im Betrieb vorhandenen Tiere nicht der Zahl der in einem Stallbuch („besonderes Register") geführten Tiere entspricht. Im ersten Spiegelstrich dieses Absatzes wird auch ein vollständiger Entfall der Beihilfe vorgesehen, und zwar dann, wenn Stallbuch und festgestellte Tieranzahl — wie im Ausgangsfall — um mehr als 20 % oder mehr differieren. Es handelt sich jedoch um eine Regelung, die sich ausdrücklich nur auf Kontrollen nach Artikel 6 Absatz 6 der Durchführungsver-

13 — Für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts macht es keinen Unterschied, ob der Gerichtshof angerufen wird, weil gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen unmittelbar gelten oder aufgrund dessen, dass nationales Recht auf sie verweist, ständige Rechtsprechung: vergleiche Urteile vom 18. Oktober 1990 in den verbundenen Rechtssachen C-297/88 und C-197/89 (Dzodzi, Slg. 1990, I-3763), vom 8. November 1990 in der Rechtssache C-231/89 (Gmurzynska-Bscher, Slg. 1990, I-4003), vom 25. Juni 1992 in der Rechtssache C-88/91 (Federazione italiana dei consorzi agrari, Slg. 1992, I-4035), vom 17. Juli 1997 in den Rechtssachen C-130/95 (Giloy, Slg. 1997, I-4291) und C-28/95 (Leur-Bloem, Slg. 1997, I-4161).

ordnung Nr. 3887/92 bezieht: Artikel 6 Absatz 6 betrifft aber Kontrollen im Falle der Gewährung der „Sonderprämie bei der Schlachtung" oder „bei der Erstvermarktung der Tiere zwecks Schlachtung", was im Ausgangsfall jedoch nicht zutrifft.

34. Die Kommission hält die Rechtsfolge eines vollständigen Entfalls der Entschädigung bei Fehlen jeglicher Eintragung im Stallbuch allerdings offenbar auf der Basis des Artikels 10 Absatz 3 der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 deshalb für begründbar, weil nach deren Artikel 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 „Rinder [für die Gewährung einer Beihilfe] nur berücksichtigt [werden], wenn es sich um die im Beihilfeantrag identifizierten Tiere handelt, oder im Falle der Anwendung des Absatzes 3, falls sie mit Hilfe des Registers identifiziert werden können".

35. Dem Vorbringen der Kommission kann insoferne nicht gefolgt werden, als die Bestimmung des Artikels 10 Absatz 3 der Durchführungsverordnung — wie dargelegt — nur für bestimmte, auf dort ausdrücklich erwähnte Gemeinschaftsrechtsgrundlagen beruhende Beihilfen Bezug nimmt, zu denen die im Ausgangsfall streitgegenständlichen Entschädigungen aber eben nicht gehören. Weiters ist Artikel 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung für sich genommen nicht geeignet, den sachlichen Anwendungsbereich des Artikels 10 Absatz 3 über die dort erwähnten Beihilfen hinaus auszudehnen, da er seinem Inhalt nach die Anwendungsfälle der Nicht-Identifizierbarkeit von Tieren behandelt. Sind keine Tiere im Stallbuch eingetragen, so gelten sie zwar nach Artikel 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 als nicht identifiziert mit der Rechtsfolge, dass sie „nicht berücksichtigt" werden (d. h. vollständiger Entfall des Anspruchs); dies gilt aber ausdrücklich nur „im Falle der Anwendbarkeit des Absatzes 3", sodass dessen Anwendbarkeit insoweit *vorausgesetzt* wird.

36. Neben Artikel 10 Absatz 3 der Durchführungsverordnung enthält auch ihr Artikel 10 Absatz 2 eine Regelung, wonach es unter bestimmten Umständen zum vollständigen Entfall eines Beihilfeanspruchs kommen kann. Diese Bestimmung ist in ihrem Anwendungsbereich, anders als Absatz 3, nicht auf bestimmte Beihilfen beschränkt.

37. Die Kommission hat diese Bestimmung zur Unterstützung ihrer Vermutung nicht angeführt. Allerdings scheint die schwedische Behörde gemäß den Ausführungen des vorlegenden Gerichts und ausweislich einiger der von ihr (kommentarlos) übermittelten Anlagen sich für die Rückforderung maßgeblich auf diesen Artikel gestützt zu haben. Artikel 10 Absatz 2 der Durchführungsverordnung nimmt aber an keiner Stelle auf das Stallbuch Bezug, sondern betrifft nur die Fälle einer Differenz der Anzahl von Tieren im Beihilfeantrag und bei der Vor-Ort-Kontrolle. Im Anlassfall wurde diese Differenz in Form des Fehlens zweier der neun beihilfeberechtigenden Milchkühe festgestellt. Es wäre daher bei einem Antrag wie dem im vorliegenden Fall, in dem weniger als 20 Tiere angeführt waren und diese Differenz genau zwei Tiere betrug, nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a erster Spiegelstrich

der Durchführungsverordnung nur eine prozentuale Kürzung der Entschädigung in Frage gekommen. Die schwedische Behörde ging — wie den Anlagen zu ihrer Stellungnahme zu entnehmen ist — deshalb von einer 100%igen Differenz aus, weil sie offenbar die Tatbestandsvoraussetzung der festgestellten Anzahl durch *Vor-Ort-Kontrolle* mit der im Stallbuch festgehaltenen Anzahl gleichsetzte.

38. Somit ist festzuhalten, dass sich auch in der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 keine Bestimmung findet, aus der sich ausdrücklich oder konkludent ableiten ließe, dass generell für im Anwendungsbereich der Verordnung liegende Beihilfen die fehlende Eintragung von Tieren im Stallbuch mit der Rechtsfolge des vollständigen Entfalls des Entschädigungsanspruches geahndet wird oder werden könnte.

2. Zur Frage einer Rechtsgrundlage für eine Sanktion wie im Anlassfall aus dem allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Regelungszusammenhang über das Stallbuch

39. Dazu ist zunächst festzustellen, dass die Berufung der Kommission auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Schumacher [14] in diesem Zusammenhang insoweit fehlgeht, als es sowohl in dem zitierten Urteil als auch in zahlreichen anderen Urteilen des Gerichtshofes [15] um die Frage ging, ob eine im Gemeinschaftsrecht *vorhandene* Sanktion insoweit mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist, als sie als „unverhältnismäßig" im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes anzusehen ist. Im Gegensatz dazu ist hier aber zu begründen, ob sich im vorliegenden Falle überhaupt eine, und wenn ja, welche Sanktion aus dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht ergibt.

40. In einem ersten Schritt wäre daher nun zu prüfen, ob sich aus dem allgemeinen Regelungszusammenhang der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über das Stallbuch eine Rechtsgrundlage für eine Sanktion wie im Anlassfall, nämlich für den vollständigen Entfall eines Anspruchs auf die Entschädigungszahlungen, ergibt, wenn der Tierhalter solche Entschädigungen für Tiere beantragt hat, ohne die Tiere im Stallbuch eingetragen zu haben.

41. Der Gerichtshof hat in seinen Urteilen in den Rechtssachen Hopermann GmbH [16] im Zusammenhang mit der Auslegung einer anderen Durchführungsverordnung im Landwirtschaftsbereich grundsätzlich ausgeführt, dass sich der Verlust eines Beihilfeanspruchs als Sanktion für die Nicht-

14 — Zitiert in Fußnote 10.

15 — Vgl. z .B. Urteile vom 9. Juli 1985 in der Rechtssache 179/84 (Bozzetti, Slg. 1985, 2301), vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237), vom 27. Juni 1990 in der Rechtssache C-118/89 (Lingenfelser, Slg. 1990, I-2637), vom 21. Januar 1992 in der Rechtssache C-319/90 (Pressler, Slg. 1992, I-203), vom 24. September 1985 in der Rechtssache 181/84 (Man [Sugar], Slg. 1985, 2889), vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 (Buitoni, Slg. 1979, 677), vom 21. Juni 1979 in der Rechtssache 240/78 (Atalanta, Slg. 1979, 2137), vom 2. Dezember 1982 in der Rechtssache 272/81 (Ru-Mi, Slg. 1982, 4167), vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache 287/96 (Kyritzer, Slg. 1998, I-4729).

16 — Urteile vom 2. Mai 1990 in den Rechtssachen C-357/88 und C-358/88 (Hopermann GmbH, Slg. 1990, I-1669 und I-1687).

befolgung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen auch dann aus einer Verordnung ablesen lässt, wenn die Verordnungsbestimmungen, um deren Durchsetzung es geht, selbst keine Aussagen über Rechtsfolgen ihrer Nichtbeachtung treffen.

42. Dies trifft hier zu. Es wurde nämlich bereits ausgeführt, dass sich im vorliegenden Fall die Verpflichtung, ein ordnungsgemäß geführtes Stallbuch zu besitzen, zum für die Vorlagefrage maßgeblichen Zeitpunkt grundsätzlich aus Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 in Verbindung mit der Richtlinie 92/102 ergab. Die diesbezüglich maßgeblichen schwedischen Rechtsvorschriften für Kontrollen und Sanktionen verweisen aber auf die Durchführungsverordnung Nr. 3887/92, welche wiederum ihrerseits auch keine ausdrückliche oder konkludente Rechtsgrundlage für eine Sanktion wie die im Anlassfall enthält.

43. In den Urteilen Hopermann hat der Gerichtshof die Voraussetzungen für Sanktionen wegen Nichtbeachtung einer gemeinschaftstrechtlichen Verpflichtung, die in den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen selbst nicht genannt sind, als erfüllt angesehen, wenn die Beachtung der jeweiligen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung, um deren Durchsetzung es geht, „unerlässlich [ist], um das reibungslose Funktionieren der fraglichen Beihilferegelungen zu gewährleisten" und sich „aus dem Zweck dieser Verpflichtung [ergibt]", dass „nur der Verlust des Beihilfeanspruchs" eine wirksame Rechtsfolge für deren Nichtbeachtung sein kann [17].

44. Es ist daher in einem zweiten Schritt zu prüfen, welchen Zwecken die Eintragungen im Stallbuch dienen und ob der Verlust der Entschädigung als Sanktion im Sinne der zitierten Rechtsprechung als „unerlässlich" für die Erreichung eines dieser Zwecke angesehen werden kann [18].

45. Könnte einer dieser Zwecke des Stallbuchs in der Identifizierung der Tiere gesehen werden?

46. Um die Bedeutung eines ordnungsgemäß geführten Stallbuches für ein wirksames Kontrollsystem hervorzuheben, hat die Kommission ausgeführt, welche Informationen gemäß der Richtlinie 92/102 in das Stallbuch einzutragen sind. Sie hat weiters auf Artikel 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 hingewiesen, wonach Tiere für die Gewährung einer Beihilfe nicht berücksichtigt werden, wenn eine Identifizierung der im Antrag genannten Tiere durch Vor-Ort-Kontrolle oder im Fall des Absatzes 3 durch das Stallbuch nicht möglich ist.

47. Kaum zu bezweifeln ist, dass das Vorhandensein ordnungsgemäß geführter Stallbücher die Kontrolle der von der Verordnung Nr. 3508/92 erfassten Beihilfen erleichtert. „Unerlässlich" im Sinne der zi-

17 — Zitiert in Fußnote 16 (Rechtssache C-357/88, Randnr. 8, und Rechtssache C-358/88, Randnrn. 9 und 11).

18 — Dabei sollte vor allem im Hinblick auf den z. B. auch in Artikel 49 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (zitiert in Fußnote 9) niedergelegten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit ein besonders strenger Maßstab angelegt werden.

tierten Rechtsprechung scheint dies jedoch weniger für eine Feststellung der Anzahl der Tiere als — wie die Kommission selbst betont — für deren *Identifizierung* zu sein.

48. Dies ergibt sich zunächst daraus, dass Artikel 10 Absatz 2 der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 für die Feststellung der *Anzahl* der Tiere ein System enthält, das im Wesentlichen wohl aus einer Vor-Ort-Kontrolle der tatsächlich vorhandenen Anzahl an Tieren besteht. Bei gegenüber dem Antrag abweichender, niedrigerer Anzahl sind die oben bereits erwähnten gestaffelten Sanktionsmechanismen vorgesehen. Lediglich im Fall bestimmter Beihilfen, nämlich jener, die vom Geltungsbereich des Artikels 10 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 6 der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 erfasst sind, scheint die Zahl der Tiere *zusätzlich* auch über die Eintragung im dort erwähnten „besonderen Register" festgestellt werden zu müssen.

49. Auch der von der Kommission zur Stützung ihrer Ansicht, die Durchführungsverordnung enthalte eine Rechtsgrundlage für Sanktionen wie die im Anlassfall, angeführte Artikel 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 stützt wohl eher die Vermutung, dass ein ordnungsgemäß geführtes Stallbuch in erster Linie der *Identifizierung* der Tiere dient. Außerdem dürfte sogar nach dieser Bestimmung die Identifizierung grundsätzlich ohne Stallbuch durchgeführt werden. Nur für die Beihilfen im Anwendungsbereich des Artikels 10 Absatz 3 der Durchführungsverordnung wird die Feststellung der (für diese Beihilfen offenbar besonders wichtigen) Identität der einzelnen Tiere an deren Eintragung im Stallbuch geknüpft.

50. Wenn somit aber davon auszugehen ist, dass ein ordnungsgemäß geführtes Stallbuch vorrangig der Identifizierung der Tiere dient und die Feststellung der Anzahl der Tiere grundsätzlich durch Vor-Ort-Kontrollen festzustellen ist, so muss an dieser Stelle nochmals betont werden, dass nach den vom vorlegenden Gericht gemachten Angaben im Ausgangsrechtsstreit nur die *Anzahl* der möglicherweise beihilfeberechtigenden Milchkühe in Frage steht, und zwar insoweit sie zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle nicht mit der Anzahl im Antrag übereinstimmte. Die Identität der Tiere, für die der Antrag gestellt wurde, mit jenen Tieren, die unstreitig beim Tierhalter vorhanden waren, wurde — soweit ersichtlich — von der schwedischen Behörde nicht in Frage gestellt.

51. Nichtsdestotrotz soll noch überprüft werden, ob einer der Zwecke des Stallbuchs auch im Hinblick auf die Überprüfung der Anzahl der Tiere gesehen werden kann.

52. Könnte also einer der Zwecke eines ordnungsmäß geführten Stallbuches doch in der Feststellung der Anzahl der Tiere gesehen werden?

53. Für die *Anzahl* der möglicherweise beihilfeberechtigenden Tiere scheint ein ordnungsgemäß geführtes Stallbuch seine Bedeutung allenfalls im Hinblick auf die Beweislage zu haben. Diese ist u. a. in dem Fall von Bedeutung, dass der Tierhalter — wie im Ausgangsrechtsstreit — geltend macht, eine bestimmte Anzahl der im Antrag angegebenen Tiere wäre nach der Antragstellung, aber vor dem Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle erkrankt und verendet oder geschlachtet worden.

54. So sieht für die Feststellung der — für die Höhe der Beihilfe maßgeblichen — Anzahl an Tieren Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Satz 2 der Richtlinie 92/102 die im nationalen Recht zu normierende Verpflichtung vor, alle Bewegungen im Viehbestand eines Betriebes im Stallbuch zu dokumentieren. Artikel 10 Absatz 2 der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 stellt für die Kürzung oder Streichung des Beihilfeanspruchs auf die Anzahl der aktuell bei der Vor-Ort-Kontrolle tatsächlich festgestellten Tiere ab. Macht der Tierhalter — wie im Anlassfall — geltend, der verringerte Viehbestand des Betriebes beruhe auf Änderungen, die nach der Antragstellung eingetreten sind, so wird er auch dies wohl nur anhand eines ordnungsgemäß geführten Stallbuches nachweisen können. Anders als für die Befolgung von Zwecken des öffentlichen Interesses (z. B. Stallbuch ermöglicht die Identifizierung), liegt das ordnungsgemäße Führen eines Stallbuches hier also jedenfalls vorrangig im Eigeninteresse des Tierhalters und bedarf insoweit keiner Sanktion, schon gar nicht in Form des vollständigen Entfalls des Entschädigungsanspruchs — oder anders gesagt im Sinn der Rechtsprechung des Gerichtshofes in den Rechtssachen Hopermann: Diese Sanktion erscheint in diesem Fall nicht „unerlässlich".

55. Wenn daher — wie hier — im konkreten Einzelfall nicht die Identität der Tiere, sondern nur die zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle gegenüber der Antragstellung verminderte Anzahl der Tiere in Frage steht, ist die Nichteintragung der Tiere im Stallbuch im Sinne der zitierten Rechtsprechung jedenfalls nicht als so schwerer Verstoß gegen eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung des Beihilfeempfängers anzusehen, dass keine andere Sanktion als der vollständige Entfall des Beihilfeanspruchs die Erreichung des Zwecks der Verpflichtung zu gewährleisten geeignet ist.

56. Aufgrund all dieser Überlegungen kann daher nicht angenommen werden, dass dem allgemeinen Regelungszusammenhang der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über das Stallbuch unter den Umständen des Anlassfalls eine Rechtsgrundlage für eine Sanktion bei Nichteintragung von Tieren in das Stallbuch zu entnehmen ist, die den vollständigen Entfall des Beihilfeanspruchs rechtfertigt [19].

19 — Die Annahme, dass Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 in Verbindung mit der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 in der zum für den Ausgangsrechtsstreit geltenden Fassung noch keinen vollständigen Entfall der Entschädigung bei fehlenden Eintragungen vorsah, wird auch dadurch gestützt, dass die aktuelle Fassung des Artikels 10 der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 eine an die seinerzeitige Regelung des Artikels 10 Absatz 3 der Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 angelehnte Bestimmung für fehlerhafte Registerführung nunmehr für *alle* von der Verordnung erfassten Beihilfen vorsieht. Nach der nunmehr geltenden Regelung werden die Beihilfen grundsätzlich nach Maßgabe der Differenz der Anzahl von Tieren im Antrag und Tieren im Stallbuch gekürzt.

VI — Ergebnis

57. Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 in seiner durch die Durchführungsverordnung Nr. 3887/92 konkretisierten Form enthält für Fallgestaltungen wie die des Anlassfalls bei Fehlen von Eintragungen im Stallbuch keine Rechtsgrundlage für die fragliche Sanktion. Auch wenn es für die Vorlagefrage hier nicht von Bedeutung ist, bleibt hiebei aber offen, inwieweit eine Rechtsfolge wie die hier gegenständliche sich aus innerstaatlichen Rechtsvorschriften in Umsetzung der Richtlinie 92/102 hätte ergeben sollen.

58. Dem Gerichtshof wird daher vorgeschlagen, auf die Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt zu antworten:

Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates war zum für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Zeitpunkt nicht dahin gehend auszulegen, dass das Recht auf eine Entschädigung ausgeschlossen ist, wenn im Stallbuch des Tierhalters keine Angaben eingetragen sind, soweit im Einzelfall nur die gegenüber der Antragstellung veränderte Anzahl der Tiere in Frage stand und diese Anzahl durch Vor-Ort-Kontrolle festgestellt werden konnte.