SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS
vom 15. Juni 1995 *

1. Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, legt eine Reihe von Vorabentscheidungsfragen vor, die sich auf die Prämienregelungen in den Sektoren Schaf- und Ziegenfleisch zum einen und Rindfleisch zum anderen in ihrer nach ihrer grundlegenden Änderung im Jahre 1992 geltenden Fassung beziehen. Die Fragen betreffen insbesondere einige Regelungen dieser Verordnungen, durch die Probleme bereinigt werden sollen, die sich unter Umständen in den vertraglichen Beziehungen zwischen Erzeugern, die nicht Eigentümer aller Flächen sind, auf denen ihr Betrieb niedergelassen ist, und den Eigentümern dieser Flächen entstehen können.

I — Die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen

2. Die gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch ist durch die Verordnung (EWG) Nr. 3013/89 des Rates vom 25. September 1989 [1] geregelt. Sie stützt sich auf Interventionsmaßnahmen, die in Form von Beihilfen zur privaten Lagerhaltung ergriffen werden können (vgl. Artikel 6 der Verordnung), und vor allem auf die Gewährung der in Artikel 5 der Verordnung vorgesehenen Prämie. Die Prämie, die den Einkommensausfall ausgleichen soll, den die Erzeuger im Laufe eines Wirtschaftsjahres erleiden, wird je Schaf oder Ziege auf der Grundlage des Unterschieds berechnet, der sich gegebenenfalls zwischen dem für jedes Wirtschaftsjahr vom Rat festgesetzten „Grundpreis" einerseits und dem Durchschnittsmarktpreis des Jahres andererseits ergibt (vgl. Artikel 5 Absätze 1 bis 3), und wird in voller Höhe bis zur Obergrenze von 1 000 Tieren je Erzeuger in bestimmten benachteiligten Gebieten und bis zur Obergrenze von 500 Tieren je Erzeuger in den anderen Gebieten gezahlt. Oberhalb dieser Grenzen wird den Berechtigten nur 50 % der Prämie gezahlt (vgl. Artikel 5 Absatz 7 in seiner vor der Änderung durch Artikel 1 Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 233/94 des Rates vom 24. Januar 1994 [ABl. L 30, S. 9] geltenden Fassung).

3. Die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch ist durch die Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 28. Juni 1968 [2] geregelt und umfaßt eine Interventionsregelung, in deren Rahmen zur Verhinderung oder zur Milderung eines wesentlichen Preisrückgangs Beihilfen zur privaten Lagerhaltung gewährt oder Aufkäufe durch die Interventionsstellen getätigt werden können (vgl. Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung), sowie

* Originalsprache: Griechisch.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 3013/89 des Rates vom 25. September 1989 über die gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch (ABl. L 289, S. 1).

2 — Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24).

eine Prämienregelung, in deren Rahmen u. a. auch die Gewährung einer Prämie zur Erhaltung des Mutterkuhbestands vorgesehen ist (im folgenden: Mutterkuhprämie). Diese Prämie wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1357/80 des Rates vom 5. Juni 1980 [3] eingeführt; sie besteht aus der Zahlung eines bestimmten Geldbetrags je Mutterkuh für jedes Wirtschaftsjahr und soll die Erzeugung von Rindfleisch guter Qualität durch die Erhaltung der für die Fortpflanzung erforderlichen Kühe fördern.

4. 1992 wurde die Prämienregelung im Sektor Schaf- und Ziegenfleisch in wichtigen Punkten geändert. Insbesondere wurde durch Artikel 1 Nr. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2069/92 des Rates vom 30. Juni 1992 [4] in die Verordnung Nr. 3013/89 ein Artikel 5a eingefügt, durch den

— eine *erzeugerspezifische Obergrenze* für die Gewährung der in Artikel 5 der Verordnung Nr. 3013/89 vorgesehenen Prämie je Schaf oder Ziege festgelegt wurde [5]. So wurde für das Wirtschaftsjahr 1993 und die folgenden Wirtschaftsjahre der Prämienbetrag auf die Anzahl Tiere beschränkt, die im Wirtschaftsjahr 1991 prämienbegünstigt waren; auf diese Zahl wurde ein bestimmter Koeffizient angewandt (Artikel 5a Absätze 1 und 5);

— bestimmt wurde, daß der Prämienanspruch *Erzeugern zusteht*, die die Prämie im Wirtschaftsjahr 1991 erhalten haben (Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe a);

— vorgesehen wurde, daß der Erzeuger bei einer Veräußerung oder einer sonstigen Übertragung seiner Haltung *alle ihm zustehenden Prämienansprüche* an den Erwerber seiner Haltung *übertragen* kann, wobei den Erzeugern auch die Befugnis eingeräumt wurde, ihre Prämienansprüche (ganz oder teilweise) übertragen, *auch wenn sie ihre Haltung nicht übertragen* (Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe b).

5. Zentrale Bedeutung für die vorliegende Rechtssache hat die Regelung in Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe f, wonach die „Kommission ... die Durchführungsbestimmungen zu diesem Absatz nach dem Verfahren des Arti-

3 — Verordnung (EWG) Nr. 1357/80 des Rates vom 5. Juni 1980 zur Einführung einer Prämienregelung für die Erhaltung des Mutterkuhbestands (ABl. L 140, S. 1).

4 — Verordnung (EWG) Nr. 2069/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3013/89 über die gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch (ABl. L 215, S. 59).

5 — Wie aus der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2069/92 hervorgeht, fehlte zur Festlegung der individuellen Obergrenze die Notwendigkeit, strikte Maßnahmen anzuwenden, um den sehr ungünstigen Auswirkungen auf das Marktgleichgewicht zu begegnen, die sich aus dem zunehmenden Mutterschafbestand und dem damit verbundenen spürbaren Preisrückgang ergaben.

kels 30 fest[legt], insbesondere ... die Bestimmungen, anhand derer die Mitgliedstaaten die besonderen Probleme bei der Übertragung von Prämienansprüchen durch Erzeuger, die nicht Eigentümer der ihre Haltung bildenden Flächen sind, lösen können".

U. a. aufgrund der letztgenannten Vorschrift wurde die Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission vom 10. Dezember 1992 [6] erlassen, die in Artikel 13 folgendes bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen notfalls geeignete Übergangsmaßnahmen, um im Falle der Übertragung von Prämienansprüchen oder sonstigen Vereinbarungen mit gleicher Wirkung bei Inkrafttreten dieser Verordnung auftretende Probleme im Zusammenhang mit vertraglichen Beziehungen zwischen Erzeugern, die nicht Eigentümer aller von ihnen bewirtschafteter Flächen sind, und den Eigentümern dieser Flächen in angemessener Weise zu lösen. Diese Übergangsmaßnahmen dürfen nur die Behebung von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einführung einer Prämienanspruchsregelung für die jeweiligen Erzeuger bezwecken und müssen in jedem Fall den Grundsätzen Rechnung tragen, die diesen Vertragsbeziehungen zugrunde liegen."

Artikel 15 dieser Verordnung schreibt folgendes vor: „Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten, zur ordnungsgemäßen Anwendung der erzeugerspezifischen Obergrenzen erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen. Sie unterrichten davon die Kommission."

6. Nach Ausrichtung und Inhalt ähnliche Änderungen wurden in der Prämienregelung im Sektor Rindfleisch durch die Verordnung (EWG) Nr. 2066/92 des Rates vom 30. Juni 1992 [7] eingeführt. Insbesondere wurden durch Artikel 1 Nr. 2 dieser Verordnung in die Verordnung Nr. 805/68 die Artikel 4d und 4e eingefügt, die folgende Regelung enthalten:

— Für den Anspruch auf Mutterkuhprämie wurde eine Begrenzung festgelegt, und zwar durch Anwendung einer *individuellen Höchstgrenze*, die der Zahl der Tiere entspricht, für die in dem von dem Mitgliedstaat jeweils gewählten Bezugsjahr (1990, 1991 oder 1992) gewährt worden ist, abzüglich des zur Bildung einer natio-

6 — Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission vom 10. Dezember 1992 mit Durchführungsvorschriften für die erzeugerspezifischen Obergrenzen, die nationalen Reserven und die Übertragung von Ansprüchen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3013/89 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch (ABl. L 362, S. 41).

7 — Verordnung (EWG) Nr. 2066/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und zur Verordnung (EWG) Nr. 468/87 mit allgemeinen Bestimmungen zur Regelung der Sonderprämie für Rindfleischerzeuger sowie der Verordnung (EWG) Nr. 1357/80 zur Einführung einer Prämienregelung für die Erhaltung des Mutterkuhbestandes (ABl. L 215, S. 49).

nalen Reserve erforderlichen Betrages (Artikel 4d Absatz 2) [8].

— Es wurde bestimmt, daß der Anspruch auf die Prämie *nur Erzeuger haben*, die die Prämie für das Bezugsjahr erhalten haben und einen Prämienantrag auch für die Jahre bis 1992 einschließlich gestellt haben (Artikel 4d Absatz 4).

— Es wurde vorgesehen, daß ein Erzeuger dann, wenn er seinen landwirtschaftlichen Betrieb verkauft oder auf andere Weise veräußert, *alle seine Mutterkuhprämienansprüche* auf seinen Nachfolger übertragen kann, wobei den Erzeugern auch die Befugnis eingeräumt wurde, diese Prämienansprüche (ganz oder teilweise) zu übertragen, *auch wenn sie ihren Betrieb nicht übertragen* (Artikel 4e Absatz 1).

7. Schließlich wurde in Artikel 4e Absatz 5 (der uns in der Folge besonders beschäftigen wird) bestimmt, daß die Kommission die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel erläßt, wobei „insbesondere auf Bestimmungen abgestellt [wird], welche den Mitgliedstaaten die Lösung der Probleme ermöglichen sollen, die mit der Übertragung von Prämienansprüchen durch Erzeuger zusammenhängen, die nicht Eigentümer ihrer Betriebsflächen sind".

U. a. aufgrund der zuletzt genannten Vorschrift wurde die Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 [9] erlassen, die in Artikel 39 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten treffen notfalls geeignete Übergangsmaßnahmen, um im Falle der Übertragung von Prämienansprüchen oder sonstigen Vereinbarungen gleicher Wirkung bei Inkrafttreten dieser Verordnung auftretende Probleme im Zusammenhang mit vertraglichen Beziehungen zwischen Erzeugern, die nicht Eigentümer aller von ihnen bewirtschafteten Flächen sind, und den Eigentümern dieser Flächen angemessen zu lösen. Diese Übergangsmaßnahmen dürfen nur zur Lösung von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einführung einer Prämienanspruchsregelung für die jeweiligen Erzeuger getroffen werden und müssen in jedem Fall den Grundsätzen dieser Beziehung Rechnung tragen." [10] Artikel 55 dieser Verordnung sieht folgendes vor: „Die Mitgliedstaaten erlassen geeignete Vorschriften, um die ordnungsgemäße Anwendung dieser Verordnung zu gewährleisten. Sie teilen der Kommission diese Vorschriften mit."

8 — Wie sich aus der Präambel der Verordnung Nr. 2066/92 ergibt, wurde die Festlegung von Grenzen für den Anspruch auf die Mutterkuhprämie als zweckmäßig angesehen, um zu verhindern, daß die Beibehaltung der Prämie (die wegen der Entwicklungen auf dem betreffenden Markt, die zu einer Senkung der Interventionspreise geführt hatten, erforderlich war) zu einer Zunahme der Gesamterzeugung und zu einer weiteren Verstärkung des auf dem Markt der Gemeinschaft bereits bestehenden strukturellen Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage führe (vgl. erste, zweite, dritte und vierte Begründungserwägung der Verordnung).

9 — Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsvorschriften für die Prämienregelung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1244/82 und (EWG) Nr. 714/89 (ABl. L 391, S. 20).

10 — Die griechische Fassung dieser Vorschrift weicht von der entsprechenden englischen Fassung, die näher an der Formulierung des Artikels 13 der Verordnung Nr. 3567/92 liegt, geringfügig ab.

8. Zusammengefaßt bestehen die durch die Verordnungen Nrn. 2069/92 und 2066/92 herbeigeführten grundlegenden Änderungen der Begrenzung des Anspruchs der Erzeuger auf bestimmte Prämien (der Prämie je Schaf oder Ziege, der Mutterkuhprämie) durch die Festlegung entsprechender erzeugerspezifischer Grenzen, in der Anknüpfung des Prämienanspruches an die Person des Erzeugers und in der Anerkennung des Rechts der Erzeuger, ihre Ansprüche auf die obengenannten Prämien anläßlich der Veräußerung ihres Betriebs oder ohne eine solche Veräußerung zu übertragen.

Die Fragen, die der High Court of Justice zur Vorabentscheidung vorlegt, beziehen sich jedoch nicht unmittelbar auf diese zentralen Punkte der Umgestaltung der Prämienregelungen. Sie konzentrieren sich auf die Regelungen der genannten Verordnungen des Rates sowie der Verordnungen Nr. 3567/92 und 3886/92, die sich auf einen besonderen Aspekt der Umgestaltung beziehen: auf ihre Auswirkungen auf die bestehenden vertraglichen Beziehungen zwischen Erzeugern, die nicht Eigentümer der Grundstücke sind, auf denen ihre Betriebe niedergelassen sind, zum einen und den Eigentümern dieser Grundstücke zum andern.

II — Das Ausgangsverfahren — Die Vorabentscheidungsfragen

9. Das vorlegende Gericht ist recht sparsam mit Angaben über den genauen Inhalt des bei ihm anhängigen Rechtsschutzbegehrens. Aus der Gesamtheit des Vorlagebeschlusses in Verbindung mit den Erklärungen, die die Country Landowners Association (im folgenden: CLA), die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vor dem Gerichtshof abgegeben hat, ergeben sich jedoch die folgenden Angaben zum rechtlichen und tatsächlichen Rahmen des Rechtsstreits, mit dem der High Court of Justice befaßt ist.

10. Die rechtliche Regelung, mit der die Maßnahmen ergriffen wurden, die als erforderlich angesehen wurden, um die im Jahre 1992 eingeführten Umgestaltungen der gemeinschaftsrechtlichen Prämienregelung in den Sektoren Schaf- und Rindfleisch im Vereinigten Königreich umzusetzen (The Sheep Annual Premium and Suckler Cow Premium Quotas Regulations, 1993 [11]), sah kein System zum Ausgleich der Schäden vor, die sich unter Umständen für die Eigentümer der Grundstücke ergeben könnten, auf denen die Prämienberechtigten aufgrund einer bestimmten vertraglichen Beziehung ihre Tätigkeit ausüben. Nach Auffassung des zuständigen Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (im folgenden: MAFF) konnte die Einführung eines solchen Systems nicht auf die Artikel 13 der Verordnung Nr. 3567/92 der Kommission und 39 der Verordnung Nr. 3886/92 der Kommission gestützt werden, da diese beiden Vorschriften sich auf die Regelung von Problemen durch die Mitgliedstaaten bezögen, die auf die *Übertragung* von Prämienansprüchen durch Erzeuger zurückzuführen seien, die nicht Eigentümer des Grundstücks seien, auf dem ihr Betrieb niedergelassen sei, während — so das MAFF — der Schaden der Eigentümer

11 — S. I. (Statutory Instrument) Nr. 1626 von 1993.

dadurch eintrete, daß den Erzeugern, die auf den Grundstücken dieser Eigentümer niedergelassen seien, Prämienansprüche *eingeräumt würden*, die jetzt mit der Person dieser Erzeuger verknüpft seien.

11. Die CLA (bei der es sich nach den Ausführungen in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof um eine Vereinigung von Eigentümern landwirtschaftlicher Grundstücke handelt, der die berechtigten Interessen seiner Mitglieder schützen und fördern soll, insbesondere durch den Schutz des in landwirtschaftliche Grundstücke investierten Kapitals und die Sicherstellung der Rentabilität des eingesetzten Kapitals) ist der Auffassung, daß die genannten Vorschriften der Verordnungen der Kommission sowie die Vorschriften der Verordnung des Rates, auf deren Grundlage sie erlassen wurden, den Mitgliedstaaten die *Verpflichtung* auferlegten, ein System zum Ausgleich des Schadens einzuführen, der unabhängig davon, *wann* er auftrete, den Eigentümern jedenfalls allein dadurch entstehe, daß der Prämienanspruch *als übertragbar gelte*, und hat eine entsprechende Klage erhoben.

12. Der mit der Klage befaßte High Court of Justice, Queen's Bench Division, hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 12. Januar 1994 folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Sind Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission (ABl. 1992, L 362, S. 41) und/oder Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission (ABl. 1992, L 391, S. 20) dahin auszulegen, daß sie einen Mitgliedstaat ermächtigen und/oder verpflichten, einen Ausgleichsmechanismus für die Eigentümer von Agrarland nur dann einzuführen, wenn sich ein Schaden für die Grundeigentümer daraus ergibt, daß Prämienansprüche vom Pächter/Erzeuger übertragen und dabei aus der Haltung des Grundeigentümers herausgenommen wurden?

2) Sind Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission und/oder Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission dahin auszulegen, daß sie einen Mitgliedstaat ermächtigen und/oder verpflichten, einen Ausgleichsmechanismus für die Eigentümer von Agrarland in Fällen einzuführen, in denen ein besonderes Problem

   i) in bezug auf die Übertragbarkeit oder

   ii) bei oder nach der Übertragung

   von Prämienansprüchen durch den Pächter/Erzeuger bei gleichzeitiger Herausnahme aus der Haltung des Grundeigentümers besteht, das durch die Einführung und Zuteilung von Quoten an die Pächter/Erzeuger verursacht wurde, was zur Bildung eines Vermögenswerts in den Händen der Pächter/Erzeuger führt?

3) Sind Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission und/oder Artikel 55 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission dahin auszulegen, daß sie für die Mitgliedstaaten — über die durch Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission und/oder Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission begründeten hinaus — gesonderte Befugnisse und/oder Verpflichtungen zur Einführung eines Ausgleichssystems für die Grundeigentümer begründen?

4) Haben Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe f der Verordnung (EWG) Nr. 3013/89 des Rates, eingefügt durch die Verordnung (EWG) Nr. 2069/92 des Rates, und/oder Artikel 4e Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates (ABl. 1968, L 148, S. 24), eingefügt durch die Verordnung (EWG) Nr. 2066/92 (ABl. 1992, L 215, S. 49) des Rates Auswirkungen auf die Auslegung und/oder Gültigkeit von Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission und/oder von Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission und/oder von Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission und/oder von Artikel 55 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission?

5) Je nach der Antwort auf die Fragen 1, 2, 3 oder 4: Welche Grundsätze müssen die Mitgliedstaaten beim Erlaß eines solchen Ausgleichssystems anwenden?

III — Zur ersten, zweiten und vierten Frage

13. Ich halte es für zweckmäßig, die erste, die zweite und die vierte Vorabentscheidungsfrage gemeinsam zu behandeln, da die Beantwortung dieser Fragen die Untersuchung der folgenden eng miteinander verknüpften Probleme erfordert:

a) Auf welche „Probleme" genau beziehen sich Artikel 13 der Verordnung Nr. 3567/92 und Artikel 39 der Verordnung Nr. 3886/92?

b) Schreiben diese Vorschriften konkrete Lösungen für diese „Probleme" vor?

c) Räumen diese Vorschriften den Mitgliedstaaten eine Befugnis ein oder begründen sie für diese Verpflichtungen?

d) Gebietet die Notwendigkeit, die streitigen Regelungen so auszulegen, daß sie im Einklang mit den Vorschriften, die ihre Ermächtigungsgrundlage darstellen (Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe f der Verordnung Nr. 3013/89 und Artikel 4e Absatz 5 der Verordnung Nr. 805/68), und/oder den höherrangigen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts [12] stehen, diese Regelungen dahin auszulegen, daß die

12 — Zur Auslegung der Vorschriften des abgeleiteten Rechts in einer mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts im Einklang stehenden Weise siehe z. B. die Urteile vom 27. Januar 1994 in der Rechtssache C-98/91 (Herbrink, Slg. 1994, I-223, Randnr. 9), vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-81/91 (Twijnstra, Slg. 1993, I-2455, Randnr. 24) und vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-314/89 (Rauh, Slg. 1991, I-1647, Randnr. 17).

Mitgliedstaaten durch sie verpflichtet werden, Maßnahmen mit einem bestimmten Inhalt zu erlassen?

14. Die — im übrigen fast gleichlautende — Formulierung der beiden einschlägigen Vorschriften ist meines Erachtens völlig klar: Die Probleme, auf die sie sich beziehen, sind diejenigen, die sich unter Umständen in den bereits bestehenden vertraglichen Beziehungen zwischen den Erzeugern, die nicht Eigentümer der Flächen sind, auf der sie ihre Tätigkeit ausüben, und den Eigentümern dieser Flächen bei *Übertragung* der Prämienansprüche ergeben.

15. Meines Erachtens gilt nach Auffassung des Gemeinschaftsgesetzgebers folgendes:

1) Überträgt ein Erzeuger, der seine Tätigkeit aufgrund einer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der obengenannten Vorschriften bereits bestehenden rechtlichen Beziehung auf einer Fläche ausübt, die einem anderen gehört, seine Prämienansprüche an einen Dritten (der seine Tätigkeit auf einem anderen Grundstück ausübt), und zwar entweder aufgrund des Verkaufs (oder einer Übertragung auf andere Art) seines Betriebs oder unabhängig von einer solchen Übertragung, so macht diese Übertragung von Ansprüchen die Ausübung derselben Tätigkeit auf dieser Fläche durch den Eigentümer oder einen anderen Erzeuger zwar nicht unmöglich, sie macht sie aber weniger interessant; die Rentabilität des Betriebs wird nämlich vollständig von den Schwankungen der Marktpreise abhängen, ohne daß die möglicherweise eintretenden Verluste durch die Zahlung der Prämie gedeckt oder gemindert werden.

2) Aus diesem Grund kann die Übertragung des Prämienanspruchs den Wert des Grundstücks, von dem der Anspruch losgelöst wird, mindern oder zu einer Minderung der regelmäßig wiederkehrenden Erträge führen, die das Grundstück aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung erbringt, die nach der Übertragung des Anspruchs geschlossen wird.

3) Diese Folgen der Übertragung des Prämienanspruchs, dem Zeitpunkt des Abschlusses der vertraglichen Beziehung zwischen dem Eigentümer des Grundstücks, von dem der Prämienanspruch nun abgetrennt wird, und dem Erzeuger, der diesen Anspruch überträgt, nicht vorausgesehen werden konnten, können zu Ungunsten des Eigentümers die Grundlagen erschüttern, auf denen das obengenannte Rechtsverhältnis gebildet wurde [13] oder seine Interessen in anderer Form beeinträchtigen [14], mit der Folge, daß es angebracht erscheint, Maßnahmen zu ergreifen, um, soweit wie möglich, ein Gleichgewicht zwischen den beteiligten Interessen wiederherzustellen.

16. Die CLA, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, macht jedoch geltend (vgl. insbeson-

13 — Es ließe sich somit die Auffassung vertreten, daß dann, wenn bei Abschluß z. B. eines Pachtvertrages bekannt war, daß der Prämienanspruch, den der Pächter durch Ausübung seiner Tätigkeit auf dem gepachteten Grundstück erwerben würde, an seine Person gebunden wäre und in der Folge von diesem Grundstück getrennt würde, der Eigentümer sich darum bemüht hätte, die Pacht in einer Höhe festzusetzen, die den Beitrag des Grundstücks als Produktionsfaktor zur Entstehung des Prämienanspruchs wiedergibt.

14 — Die Übertragung des Prämienanspruchs durch den Erzeuger könnte unter Umständen (z. B. wegen der objektiven Unmöglichkeit das Grundstück für eine andere Tätigkeit als der Aufzucht von Ziegen und Schafen oder Rindern zu verwenden) dazu führen, daß die Nutzung des Grundstücks durch Verpachtung gänzlich unmöglich wird.

dere die Abschnitte 3.5 und 3.6 ihrer Erklärungen vor dem Gerichtshof), daß unter „Problemen" im Sinne von Artikel 13 der Verordnung Nr. 3567/92 und Artikel 39 der Verordnung Nr. 3886/92 die Schwierigkeiten zu verstehen seien, die auf den Umstand als solchen zurückzuführen seien, daß der Erzeuger den an seine Person gebundenen Prämienanspruch übertragen könne, ohne daß der Zeitpunkt, zu dem die entsprechenden Verluste des Eigentümers einträten, erheblich sei.

17. Die These der CLA, so wie ich sie verstehe, geht dahin, daß die genannten Vorschriften sich auf Probleme beziehen, die durch die Festlegung der Übertragbarkeit der Prämienansprüche als solche und durch die Bindung dieser Ansprüche als solche an die Person des Erzeugers hervorgerufen werden, da die Störung der vertraglichen Beziehung zwischen Eigentümer und Erzeuger allein durch die Einführung dieser Grundsätze eintritt, die die Stellung des Erzeugers im Rahmen des Vertragsverhältnisses, das ihn mit dem Eigentümer verbindet, ganz erheblich verstärkt [15]. Mit der zweiten Vorabentscheidungsfrage, deren Formulierung nicht völlig klar ist, strebt das vorlegende Gericht meines Erachtens die Klärung der Frage an, ob die wiedergegebene These der CLA dem genauen Sinn der einschlägigen Vorschriften entspricht.

18. Meiner Ansicht nach findet die Auslegung, für die die CLA eintritt, weder in den streitigen Vorschriften der Verordnungen Nrn. 3567/92 und 3886/92 noch in den entsprechenden Begründungserwägungen dieser Verordnung eine Stütze (vgl. die achte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3567/92 und die sechzehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3886/92). Die Formulierung „im Falle der Übertragung von Prämienansprüchen ... auftretende Probleme" führt notwendigerweise zu dem Ergebnis, daß diese Probleme mit dem *Akt* der Übertragung [16] und nicht mit der schlichten Einführung der Regelung, die die Übertragung möglich macht [17], zusammenhängen.

19. An dieser Stelle muß ich darauf hinweisen, daß die Regierung des Vereinigten Königreichs zwar nach ihren Ausführungen in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof die Auffassung teilt, daß die ausgelegten Vorschriften sich auf Probleme beziehen, die

15 — Die These der CLA, die auch die Kommission ähnlich auffaßt (vgl. Nr. 6 ihrer Erklärungen) würde es z. B. zulassen, es als Problem, daß in den vertraglichen Beziehungen zwischen Eigentümern und Erzeugern auftritt, im Sinne der ausgelegten Vorschriften anzusehen, daß der Erzeuger die Übertragbarkeit des Prämienanspruches als Waffe in Verhandlungen einsetzt, wenn es um die Verlängerung des Pachtvertrags, der ihn mit dem Eigentümer verbindet, oder um die Anpassung der Pacht geht. Die CLA unterstreicht jedoch, daß sich die Frage der Zahlung einer Entschädigung an den Eigentümer nur nach der Übertragung des Prämienanspruchs und soweit ein Schaden des Eigentümers dargetan wird, stellen würde.

16 — Aufschlußreich ist unter diesem Gesichtspunkt die Formulierung des ersten Satzes des Artikels 13 der Verordnung Nr. 3567/92, in dem von Problemen im Falle der Übertragung von Prämienansprüchen oder *sonstigen Vereinbarungen* mit gleicher Wirkung die Rede ist.

17 — Es trifft zu, daß die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen, nach Artikel 13 Satz 2 „nur die Behebung von Schwierigkeiten *im Zusammenhang mit der Einführung einer Prämienanspruchsregelung für die jeweiligen Erzeuger* bezwecken [dürfen]" (Hervorhebung durch mich). Meines Erachtens kann dieser Satz, dessen Hauptfunktion im übrigen darin besteht, den vorübergehenden Charakter der ergriffenen Maßnahmen zu betonen, die Auslegung, die ich als richtig ansehe, nicht in Frage stellen, da es — wie die Kommission zu Recht vorträgt — insoweit, als er mit den Worten „diese Übergangsmaßnahmen" beginnt, unmittelbar auf den ersten Satz dieses Artikels verweist, der diese Maßnahmen klar und deutlich mit der Lösung von Problemen verknüpft, die sich *im Fall der Übertragung von Prämienansprüchen* ergeben.

sich im *Fall der Übertragung des Prämienanspruchs ergeben* (wobei sie vor allem daran erinnert, daß sie im Stadium der Beratungen im Rat darauf bestanden habe, daß in den im Entwurf befindlichen Verordnungen Vorschriften enthalten seien, die den Mitgliedstaaten erlaubten, ein System der Entschädigung der Eigentümer für die Verluste einzuführen, die die Eigentümer infolge der Übertragung der Prämienansprüche durch die anspruchsberechtigten Erzeuger erleiden würden), aber in denselben Erklärungen betont (vgl. insbesondere Nrn. 3.9 bis 3.12), daß sie sich nun die Auffassung zu eigen gemacht habe, daß der Schaden des Eigentümers des Grundstücks, auf dem der Betrieb des Prämienberechtigten niedergelassen sei, (und insbesondere der Schaden, der in der Minderung des Pacht- oder Verkaufswerts seines Grundstücks bestehe) nicht durch die Übertragung des Anspruchs, sondern allein durch die Einräumung dieses Anspruchs an den Erzeuger und seine Bindung an dessen Person eintrete.

20. Meines Erachtens kann sich die wirtschaftliche Analyse, aufgrund deren diese Auffassung formuliert wird, in keiner Weise auf die Auslegung der in Rede stehenden Vorschriften auswirken, deren Wortlaut (wie im übrigen die Regierung des Vereinigten Königreichs selbst einräumt) in dem Sinne klar ist, daß unter „Problemen", die unter Umständen der Lösung bedürfen, die Probleme zu verstehen sind, die auf die Übertragung des Prämienanspruchs zurückzuführen sind. Diese wirtschaftliche Analyse kann auf der anderen Seite die *Gültigkeit* dieser Vorschriften nicht berühren. Wie wiederholt entschieden worden ist [18], verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen, das der politischen Verantwortung entspricht, die ihm die Artikel 40 und 43 des Vertrages übertragen, und daß in diesem Bereich nur die offensichtliche Ungeeignetheit einer Maßnahme im Zusammenhang mit dem von dem Gemeinschaftsorgan verfolgten Ziel die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen berühren kann. Nimmt man als gegeben an, daß das Ziel der streitigen Vorschriften darin besteht, den Übergang zu der neuen, für die Prämien in den Sektoren Schaf- und Rindfleisch geltenden Regelung zu erleichtern, deren grundlegendes Merkmal die Anerkennung der Übertragbarkeit der an die Person des Erzeugers geknüpften betreffenden Ansprüche ist, so denke ich nicht, daß die Ausführungen in den Erklärungen des Vereinigten Königreichs zum Entstehungsgrund des Schadens der Eigentümer ausreichen, um zu belegen, daß der Umstand, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber den Grund, aus dem in den bestehenden vertraglichen Beziehungen zwischen Eigentümern und Erzeugern Probleme entstehen, die unter Umständen der Lösung bedürfen, in der Übertragung der obengenannten Ansprüche sieht, die erlassenen streitigen Regelungen offensichtlich ungeeignet zur Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels macht.

21. Zwar grenzen die streitigen Vorschriften die Voraussetzungen klar ein, unter denen die „Probleme" auftreten, auf die sie sich beziehen, und erlauben es, mittelbar auf die Natur dieser Probleme zu schließen, sie erle-

18 — Vgl. u. a. die Urteile vom 13. Dezember 1994 in der Rechtssache C-306/93 (SMW Winzersekt, Slg. 1994, I-5555, Randnr. 21), vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg., 1994, I-4973, Randnrn. 89 und 90), vom 13. November 1990 in der Rechtssache 331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 14) und vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 22).

gen aber den Mitgliedstaaten, was die Natur der Maßnahmen angeht, die zur Lösung dieser Probleme ergriffen werden, nur eine konkrete Verpflichtung auf: Diese Maßnahmen müssen auf jeden Fall vorübergehender Art sein [19]. Im übrigen beschränkt sich der Gemeinschaftsgesetzgeber darauf, ganz allgemeine Richtlinien vorzugeben: Er sieht einfach vor, daß die ergriffenen Maßnahmen darauf gerichtet sein müssen, gerechte Lösungen zu finden und (was auf jeden Fall selbstverständlich war), daß bei diesen Maßnahmen das Grundprinzip des neuen Prämiensystems in den Sektoren Schaf- und Rindfleisch zu beachten ist, nämlich die Bindung des Prämienanspruchs an die Person des Erzeugers.

22. Der Gemeinschaftsgesetzgeber sieht folglich keine Maßnahmen mit einem konkreten Inhalt vor, sondern überläßt es innerhalb der sehr weit gefaßten Grenzen, die er setzt, den Mitgliedstaaten, zu bestimmen, welche Form diese Maßnahmen annehmen sollen. Es trifft zu, daß eine solche Maßnahme auch die Einführung eines Systems sein kann, wonach den Eigentümern zum Ausgleich ihrer Verluste ein Geldbetrag zu zahlen ist, der entweder aus staatlichen Mitteln oder von den Erzeugern herrührt, mit denen die Eigentümer in einer vertraglichen Beziehung stehen. Ebenso trifft es jedoch zu, daß ein solches System — wie die CLA geltend macht — nicht als das *einzige* angesehen werden kann, das gerechte Lösungen der aufgeworfenen Probleme gewährleistet. Die Gemeinschaftsregelungen schließen in keiner Weise aus, daß die Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen, mit denen die Neutralisierung der negativen Folgen für den Eigentümer, die sich daraus ergeben, daß der Erzeuger, der auf dem Grundstück des Eigentümers niedergelassen ist, die Prämienansprüche überträgt, auf andere Weise als durch Zahlung eines Geldbetrags angestrebt wird [20].

23. Die ausgelegten Vorschriften räumen den Mitgliedstaaten folglich ein sehr weites Ermessen hinsichtlich der Art und des Umfangs der Maßnahmen ein, die erlassen

19 — Der Gemeinschaftsgesetzgeber ist offenbar der Auffassung, daß Regelungen mit Dauercharakter die wirkungsvolle Anwendung des Grundprinzips des eingeführten Systems beeinträchtigen könnten, wonach der Prämienanspruch an die Person des Erzeugers gebunden ist. Vertragliche Beziehungen, die nach der Einführung des neuen Prämiensystems eingegangen werden, gehen die Parteien darüber hinaus in voller Kenntnis der Grundsätze ein, die in diesem System gelten; sie sind folglich in der Lage, die Folgen der Anwendung dieser Grundsätze vorauszusehen und die Bedingungen des Vertrages, den sie schließen, entsprechend anzupassen.

20 — Vor dem nationalen Gericht hat das MAFF vorgetragen, im Vereinigten Königreich seien andere Maßnahmen als die Einführung eines „Entschädigungsmechanismus" erlassen worden, um den Problemen zu begegnen, die sich aufgrund der Übertragung der Prämienansprüche ergäben.
Wie aus dem Vorlagebeschluß in Verbindung mit dem Vorbringen der Regierung des Vereinigten Königreichs gegenüber dem Gerichtshof (vgl. Nr. 11 ihrer Erklärung) hervorgeht, umfassen diese Maßnahmen u. a.: 1) die Festsetzung des Teils der Prämienansprüche, der ohne Übertragung des Betriebs übertragenen Prämienansprüche ohne Entschädigung an die in jedem Mitgliedstaat gebildete nationale Reserve abgetreten wird, auf den höchstzulässigen Betrag (15 %), um von der Übertragung von Prämienansprüchen durch die Erzeuger abzuhalten; 2) die vorrangige Einräumung von Prämienansprüchen aus der nationalen Reserve an Erzeuger, die sich auf einem Grundstück niederlassen, das zuvor ein anderer Erzeuger verlassen hat (der seine Tätigkeit auf diesem Grundstück aufgrund einer bestimmten Rechtsbeziehung ausübte), wobei er den mit seiner Person verbundenen Prämienanspruch von dem Grundstück getrennt hat; 3) Maßnahmen zur Verhinderung der Übertragung von Prämienansprüchen außerhalb bestimmter empfindlicher Gebiete.
Meines Erachtens kann nicht angenommen werden, daß Maßnahmen mit Merkmalen, die denjenigen der obengenannten Regelung entsprechen, die besondere Funktion der Maßnahmen erfüllen, auf die sich die im vorliegenden Fall einschlägigen Vorschriften beziehen. Unabhängig davon, daß sie eine Rechtsgrundlage in anderen Vorschriften finden (vgl. Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe b Unterabsatz 3 und Buchstabe c erster Gedankenstrich sowie 5b Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 3013/89, Artikel 4e Absatz 1 Unterabsatz 2 und Absatz 2 Buchstabe a sowie Artikel 4f Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 805/68), beziehen sie sich nämlich nicht, jedenfalls nicht spezifisch und unmittelbar auf Probleme, die die bei der Einführung des neuen Prämiensystems bestehenden vertraglichen Beziehungen zwischen Eigentümern und Erzeugern betreffen, auch wenn ihre Anwendung unter Umständen das Ausmaß dieser Probleme verringern kann.

werden können, um die Probleme zu lösen, von denen in diesen Vorschriften die Rede ist. Ich möchte hinzufügen, daß sich meiner Meinung nach aus dem Wortlaut dieser Vorschriften als solchem [21] ergibt, daß den Mitgliedstaaten auch die Befugnis eingeräumt wird, *solche Maßnahmen zu erlassen oder nicht zu erlassen* [22], und zwar nach Abwägung der besonderen Verhältnisse, die in jedem einzelnen Mitgliedstaat herrschen, und — gegebenenfalls — der besonderen Art und Weise, in der die Probleme beim Übergang zu dem neuen Prämiensystem in diesem Staat auftreten.

24. In Anbetracht des Inhalts der vierten Vorabentscheidungsfrage stellt sich die Frage, ob die Regelungen in den Artikeln 13 der Verordnung Nr. 3567/92 und 39 der Verordnung Nr. 3886/92, so wie sie oben ausgelegt werden, in Einklang mit den Vorschriften stehen, die ihre Ermächtigungsgrundlage darstellen. Ich kann nicht umhin, dies zu bejahen. Sowohl der durch die Verordnung Nr. 2069/92 des Rates eingefügte Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe f der Verordnung Nr. 3013/89 als auch der durch die Verordnung Nr. 2066/92 des Rates eingefügte Artikel 4e Absatz 5 der Verordnung Nr. 805/68 ermächtigen die Kommission, Vorschriften zu erlassen, die es den Mitgliedstaaten *erlauben, mit der Übertragung von Prämienansprüchen zusammenhängende Probleme* zu lösen, ohne die Kommission dazu zu verpflichten, den Erlaß von Maßnahmen einer bestimmten Art oder eines bestimmten Inhalts durch die Mitgliedstaaten vorzusehen [23].

25. Gebieten die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts jedoch eine andere Betrachtungsweise bei der Auslegung der obengenannten Ermächtigungsvorschriften und folglich auch des Artikels 13 der Verordnung Nr. 3567/92 und des Artikels 39 der Verordnung Nr. 3836/92, die aufgrund dieser Ermächtigungsvorschriften erlassen worden sind? Mit anderen Worten: Verpflichteten diese allgemeinen Grundsätze den Gemeinschaftsgesetzgeber, den Erlaß von Maßnahmen — und sogar von Maßnahmen eines bestimmten Inhalts — als verbindlich vorzusehen (z. B. die Einführung eines Systems der Entschädigung der betroffenen Eigentümer), um die Probleme zu lösen, die sich in den vertraglichen Beziehungen zwischen Eigentümern und Erzeugern nach der Einführung des neuen Prämiensystems ergeben?

26. Die Frage wird unmittelbar weder vom vorlegenden Gericht noch von der CLA gestellt. Der Vollständigkeit halber ist sie meines Erachtens jedoch zu prüfen.

21 — Vgl. Artikel 13 der Verordnung Nr. 3567/92, wonach „die Mitgliedstaaten ... *notfalls* geeignete Übergangsmaßnahmen [treffen]", und Artikel 39 der Verordnung Nr. 3886/92, wonach „die Mitgliedstaaten ... *notfalls* geeignete Übergangsmaßnahmen [treffen] ..." (Hervorhebungen durch mich). Ich denke, daß das Korrigendum zu Artikel 13 in der englischen Fassung der Verordnung Nr. 3567/92 (ABl. 1993, L 6, S. 16), wonach die Formulierung „Member States may, if necessary, take" durch die Formulierung „Member States, if necessary, shall take" ersetzt wird, in der Sache nichts ändert, sofern die Worte „if necessary" jedenfalls unberührt bleiben.

22 — Vgl. für einen Fall, in dem der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten ein ähnliches Ermessen bei der Anwendung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften eingeräumt hat, die die gemeinsame Agrarpolitik betreffen, die Urteile vom 11. Juli 1989 in den verbundenen Rechtssachen 196/88 bis 198/88 (Cornée u. a., Slg. 1989, 2309, insbesondere Randnr. 13) und vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-16/89 (Spronk, Slg. 1990, I-3185, insbesondere Randnrn. 11 und 12).

23 — Was die Frage (die auch in der vierten Vorabentscheidungsfrage aufgeworfen wird) angeht, welchen Einfluß Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe f der Verordnung Nr. 3013/89 und Artikel 4e Absatz 5 der Verordnung Nr. 805/68 auf die Auslegung der Artikel 15 der Verordnung Nr. 3567/92 und 55 der Verordnung Nr. 3886/92 haben, siehe unten unter 27.

Man könnte nämlich die Auffassung vertreten, daß die Verknüpfung des Prämienanspruchs mit der Person des Erzeugers und die Einräumung des Rechts an den Erzeuger, diesen Anspruch von dem Grundstück zu trennen, auf dem er niedergelassen ist, oder zumindest der Akt der Übertragung in Grundrechte des Eigentümers des Grundstücks eingreifen, nämlich in das in der Gemeinschaftsrechtsordnung sanktionierte Eigentumsrecht [24], mit der weiteren Folge, daß eine Verpflichtung des Gemeinschaftsgesetzgebers begründet wird, die Schaffung eines Systems der Entschädigung der Eigentümer durch die Mitgliedstaaten als verbindlich vorzusehen.

27. Eine solche Auffassung wäre nicht haltbar. Der Gerichtshof hat nämlich im Urteil vom 24. März 1994 in der Rechtssache Bostock [25] auf die Frage, ob in Anbetracht der Vorschriften über die Zusatzabgabe auf Milch, die nach Ablauf des Pachtvertrags eine Übertragung der Referenzmenge (deren Überschreitung die Verpflichtung zur Zahlung der Zusatzabgabe auslöst) auf den Pächter zur Folge haben, die Notwendigkeit, das Grundrecht auf Eigentum zu schützen, die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Regelung einzuführen, die die Entschädigung des ausscheidenden Pächters durch den Verpächter vorsieht oder für den Pächter unmittelbar eine Grundlage für die Geltendmachung eines entsprechenden Anspruchs gegenüber dem Eigentümer schafft, unter Verweisung auf sein vorangehendes Urteil in der Rechtssache Von Deetzen II [26] wie folgt entschieden (Randnr. 19): „Das in der Rechtsordnung der Gemeinschaft gewährleistete Eigentum umfaßt nicht das Recht zur kommerziellen Verwertung eines Vorteils, der wie die Referenzmengen, die im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation zugeteilt werden, weder aus dem Eigentum noch aus der Berufstätigkeit des Betroffenen herrührt".

In Anbetracht dessen kann nicht angenommen werden, daß der Prämienanspruch, der im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen für Schaffleisch und für Rindfleisch vorgesehen ist, als Vorteil, der durch die einschlägigen Gemeinschaftsregelungen eingeräumt wird, einen Bestandteil des Vermögens des Eigentümers des Grundstücks darstellt, der vom Schutz des Eigentumsrechts erfaßt wird, und kann folglich nicht angenommen werden, daß der Umstand, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber diesen Anspruch an eine andere Person gebunden hat (im vorliegenden Fall an den Erzeuger, der seine Tätigkeit aufgrund einer bestimmten vertraglichen Beziehung auf dem obengenannten Grundstück ausübt) und vorgesehen hat, daß der Erzeuger diesen Anspruch an einen Dritten übertragen kann, oder der Akt der Übertragung des Anspruchs einen Eingriff in das Recht auf Eigentum im dargelegten Sinne [27] darstellt, der den Gemeinschaftsgesetzgeber dazu verpflichtet, die Einführung eines Systems der Entschädigung für diesen Eingriff durch die Mitgliedstaaten als verbindlich vorzusehen.

24 — Siehe z. B. aus der neueren Rechtsprechung das (bereits in Fußnote 18) zitierte Urteil Deutschland/Rat, Randnr. 78.

25 — Rechtssache C-2/92, Slg. 1994, I-955.

26 — Urteil vom 22. Oktober 1991 in der Rechtssache C-44/89 (Von Deetzen II, Slg. 1991, I-5119, Randnr. 27).

27 — Da der Prämienanspruch nach den vorstehenden Darlegungen nicht als Vermögensbestandteil angesehen werden kann, der durch den Schutz erfaßt wird, den die Gemeinschaftsrechtsordnung für das Eigentumsrecht gewährt, braucht die äußerst schwierige Frage nicht geprüft zu werden, ob — wenn man das Gegenteil annimmt — der Schutz des Rechts auf Eigentum im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht nur gegenüber den Gemeinschaftsorganen (oder den Organen der Mitgliedstaaten, die aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften tätig werden) gilt, sondern auch gegenüber Privatpersonen, im vorliegenden Fall gegenüber den Erzeugern, die ihre Tätigkeit auf Grundstücken ausüben, die im Eigentum Dritter stehen (siehe dazu auch Nr. 39 der Schlußanträge des Generalanwalts Gulmann in der oben in Nr. 27 zitierten Rechtssache Bostock).

IV — Zur dritten und zur fünften Frage

28. Bei der Beantwortung der dritten Vorabentscheidungsfrage kann ich mich kurz fassen. Durch Artikel 15 der Verordnung Nr. 3567/92 und Artikel 55 der Verordnung Nr. 3886/92 werden die Mitgliedstaaten lediglich verpflichtet, zum einen für die vollständige und richtige Anwendung der Vorschriften der obengenannten Verordnungen zu sorgen (eine Verpflichtung, die sie im übrigen auch aufgrund von Artikel 5 des Vertrages trifft) und zum anderen die Kommission über die Maßnahme zu unterrichten, die sie zu diesem Zweck ergreifen. Die ganz allgemeine Formulierung dieser Vorschriften läßt es nämlich nicht zu, sie dahin auszulegen, daß sie den Mitgliedstaaten in der Frage der Lösung der Probleme, die sich unter Umständen in den bestehenden Beziehungen zwischen Eigentümern und Erzeugern ergeben, andere Befugnisse einräumen, die über die Befugnisse hinausgehen, die ihnen durch die betreffenden speziellen Regelungen in Artikel 13 der Verordnung Nr. 3567/92 und Artikel 39 der Verordnung Nr. 3886/92 eingeräumt werden. Erst recht ist es nicht möglich, allein auf die obengenannten allgemeinen Vorschriften Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu gründen, die spezifisch die im vorliegenden Fall maßgebliche Frage betreffen. In Anbetracht der Darlegungen (siehe oben, unter 24.) zum Umfang der Ermächtigung, die der Kommission durch Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe f der Verordnung Nr. 3013/89 des Rates und durch Artikel 4e Absatz 5 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates eingeräumt wird, kann darüber hinaus eine andere Auffassung hinsichtlich der Bedeutung der allgemeinen Regelungen in Artikel 15 der Verordnung Nr. 3567/92 und in Artikel 55 der Verordnung Nr. 3886/92 nicht mit der Notwendigkeit gerechtfertigt werden, diese Vorschriften im Einklang mit den obengenannten Ermächtigungsvorschriften auszulegen.

29. Was die letzte Vorabentscheidungsfrage angeht, werde ich mich ebenfalls kurz fassen. Ich habe bereits ausgeführt, daß die einschlägigen Vorschriften den Erlaß von Maßnahmen mit einem bestimmten Inhalt nicht vorsehen, sondern den Mitgliedstaaten die Befugnis einräumen, zur Lösung der Probleme, die sich in den vertraglichen Beziehungen zwischen Eigentümern und Erzeugern im Falle der Übertragung der Prämienansprüche ergeben, die Maßnahmen einzuführen, die sie als dafür geeignet ansehen, eine gerechte Lösung dieser Probleme herbeizuführen. Ich habe auch erwähnt, daß eine dieser Maßnahmen in der Einführung eines Systems bestehen kann, auf dessen Grundlage den Eigentümern ein Geldbetrag zum Ausgleich der Verluste gezahlt wird, die ihnen durch die Übertragung des Prämienanspruchs entstehen. Die Wahl der Grundsätze, die für ein solches System gelten werden, bleibt jedoch den Mitgliedstaaten überlassen, und zwar insbesondere deshalb, weil die Probleme, für die durch die Errichtung dieses Systems Abhilfe geschaffen werden soll, im Rahmen von vertraglichen Beziehungen auftreten, für die im vollen Umfang die Grundsätze und Regeln des nationalen Rechts gelten [28].

Das Gemeinschaftsrecht begrenzt jedoch den Bereich, in dem der nationale Gesetzgeber sich bei Erlaß der einschlägigen Vorschriften bewegen wird, und zwar in zwei unterschiedlichen Formen: Die erste Reihe von Beschränkungen ergibt sich aus dem Wortlaut des Artikels 13 der Verordnung Nr. 3567/92 und des Artikels 39 der Verordnung Nr. 3886/92. Das von einem Mitgliedstaat geschaffene System darf zum einen nur Übergangscharakter haben und zum andern im Ergebnis nicht zur Aufhebung des Grundprinzips führen, das in dem durch die

28 — Vgl. zu diesem Punkt das bereits zitierte (siehe oben, unter 27.) Urteil Bostock, Randnrn. 25 und 26.

Verordnungen Nrn. 2066/92 und 2069/92 eingeführten Prämiensystem gilt, nämlich die Bindung des Prämienanspruchs an den Erzeuger. Darüber hinaus ist der Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Errichtung eines solchen Systems — da er eine Befugnis ausübt, die ihm das Gemeinschaftsrecht einräumt — auch an die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gebunden [29] und insbesondere an den Gleichheitsgrundsatz, den der Gemeinschaftsgesetzgeber meines Erachtens in erster Linie im Sinn hat, wenn er in den im vorliegenden Fall einschlägigen Vorschriften davon spricht, daß die Probleme, die in den vertraglichen Beziehungen zwischen Eigentümern und Erzeugern auftreten, *angemessen* zu lösen sind.

V — Vorschlag

30. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorabentscheidungsfragen wie folgt zu beantworten:

1) Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission vom 10. Dezember 1992 und Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 sind dahin auszulegen, daß sie die Mitgliedstaaten ermächtigen, Übergangsmaßnahmen zur Lösung von Problemen zu ergreifen, die im Zusammenhang mit den bei Inkrafttreten dieser Verordnungen bestehenden Beziehungen zwischen Erzeugern, die nicht Eigentümer aller von ihnen bewirtschafteten Flächen sind, und den Eigentümern dieser Flächen im Falle der Übertragung der den Erzeugern zustehenden Prämienansprüche entstehen könnten. Im Rahmen dieser Ermächtigung können die Mitgliedstaaten u. a. auch einen Mechanismus zum Ausgleich der Verluste einführen, die ein Eigentümer durch die Übertragung des Prämienanspruchs durch den Erzeuger erlitten hat.

2) Die Mitgliedstaaten werden durch Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission vom 10. Dezember 1992 und Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 weder

29 — Vgl. u. a. die Urteile vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 19) und vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201/85 und 202/85 (Klensch, Slg. 1986, 3477, Randnrn. 8 und 9) sowie die bereits (in Fußnote 22) zitierten Urteile Cornée u. a. (Randnr. 14) und Spronk (Randnrn. 13, 17 und 28).

verpflichtet noch ermächtigt, einen Mechanismus zur Lösung von Problemen einzuführen, die im Zusammenhang mit den bei Inkrafttreten dieser Verordnungen bestehenden Beziehungen zwischen Erzeugern, die nicht Eigentümer aller von ihnen bewirtschafteten Flächen sind, und den Eigentümern dieser Flächen nur deshalb entstehen könnten, weil die Prämienansprüche im Rahmen der seit Erlaß der Verordnungen (EWG) Nr. 2069/92 und (EWG) Nr. 2066/92 im Schaf- und Ziegenfleischsektor wie im Rindfleischsektor jeweils anwendbaren Prämiensysteme an die Person des Erzeugers gebunden sind und als übertragbar gelten.

3) Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission vom 10. Dezember 1992 und Artikel 55 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 räumen den Mitgliedstaaten keine weitergehenden Befugnisse ein als diejenigen, die ihnen durch Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 und Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 verliehen werden, um Probleme zu lösen, die im Zusammenhang mit den vertraglichen Beziehungen zwischen Erzeugern, die nicht Eigentümer aller von ihnen bewirtschafteten Flächen sind, und den Eigentümern dieser Flächen entstehen könnten, ebensowenig wie sie eine derartige Verpflichtung auferlegen.

4) Die im soeben dargelegten Sinne ausgelegten Regelungen in Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission vom 10. Dezember 1992 und in Artikel 55 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 sind mit den Regelungen in Artikel 5a Absatz 4 Buchstabe f der Verordnung (EWG) Nr. 3013/89 des Rates vom 25. September 1989 und in Artikel 4e Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 28. Juni 1968, die die Kommission zum Erlaß der beiden genannten Verordnungen ermächtigt haben, in vollem Umfang vereinbar. Diese Vorschriften haben außerdem keine Auswirkungen auf die Auslegung oder die Gültigkeit des Artikels 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 und des Artikels 55 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92.

5) Macht ein Mitgliedstaat von der ihm durch Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3567/92 der Kommission vom 10. Dezember 1992 und Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 eingeräumten Befugnis Gebrauch und schafft er ein System zum Ausgleich der Verluste, die der Eigentümer eines Grundstücks dadurch erleidet, daß der

Erzeuger, der seine Tätigkeit auf diesem Grundstück ausübt, seine Prämienansprüche überträgt, so müssen die Vorschriften, die dieses System bilden, reinen Übergangscharakter haben und den Grundsatz wahren, nach dem der Prämienanspruch an die Person des Erzeugers gebunden ist, und sich innerhalb der durch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere den Gleichheitsgrundsatz gezogenen Grenzen halten.