SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON

vom 29. September 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die vier Fragen, die Ihnen das Verwaltungsgericht Hannover zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, geben Ihnen Gelegenheit, nochmals zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in einem Fall zu entscheiden, in dem eine Prämie verweigert wurde, da der gemeinschaftsrechtliche Tatbestand für ihre Zahlung nicht erfüllt war.

2. Die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch ist durch die Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 [1] geschaffen worden. Artikel 4a dieser Verordnung, der mit Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 467/87 des Rates vom 10. Februar 1987 [2] eingefügt wurde, schuf eine Sonderprämienregelung für Rindfleischerzeuger. Die Durchführungsbestimmungen zu dieser Regelung sind in der Verordnung (EWG) Nr. 714/89 der Kommission vom 20. März 1989 [3] (im folgenden: Verordnung) enthalten, um die es in dieser Rechtssache geht.

3. Diese Verordnung legt die Voraussetzungen für die Zahlung der im vorgenannten Artikel 4 a vorgesehenen Sonderprämie fest.

4. Insbesondere ist vorgesehen, daß der Erzeuger sich verpflichtet, die männlichen Rinder, für welche er die Prämie beantragt [4], während eines von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten Mindestzeitraums auf seinem Betrieb zu halten. Dieser Zeitraum beträgt mindestens zwei und höchstens fünf Monate [5].

5. Übergangsbestimmungen [6] gestatten es, in den in Artikel 11 Absätze 1 und 2 der Verordnung genannten beiden Fällen von dieser Verpflichtung abzuweichen.

6. Von dieser Verpflichtung sind ausgenommen:

— Die Erzeuger in den Mitgliedstaaten, in denen die Sonderprämie zum ersten Mal angewandt wird (Absatz 1);

— in den anderen Mitgliedstaaten — wenn dies von diesen so bestimmt wird — die Erzeuger, die eine Prämie für Tiere beantragen, deren Mast fast abgeschlossen ist. In diesem Fall muß der Antrag vier Voraussetzungen erfüllen: i) Er muß zwischen dem 3. April und dem 4. Juni 1989 gestellt werden, ii) die Tiere müssen am Tag der Antragstellung mindestens 12 Monate als sein, iii) sie müssen für einen Mindestzeitraum von einem Monat

* Originalsprache: Französisch.

1 — Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24).

2 — Verordnung zur Änderung der Verordnung Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch sowie der Prämienregelungen in diesem Sektor (Abl. L 48, S. 1).

3 — Verordnung zur Durchführung der Sonderprämienregelung für Rindfleischerzeuger (ABl. L 78, S. 38).

4 — Die Tiere, für die ein Prämienanspruch besteht, werden in der Verordnung als „prämienberechtigt" bezeichnet.

5 — Artikel 2, zweiter Gedankenstrich, sowie Artikel 8 Absatz 2.

6 — Achte Begründungserwägung der Verordnung.

auf dem Betrieb gehalten werden, iv) sie müssen vor dem 3. September 1989 geschlachtet oder in ein Drittland ausgeführt werden (Absatz 2).

7. Nach Artikel 8 der Verordnung führen die „zuständigen Behörden ... eine Verwaltungskontrolle und Besichtigungen an Ort und Stelle durch, um zu prüfen, ob die Bestimmungen über die Sonderprämie eingehalten werden".

8. Für den Fall der Nichtbeachtung der Voraussetzungen für eine Prämiengewährung enthält Artikel 9 eine Sanktionsregelung.

9. In Artikel 9 Absatz 1 heißt es: „Unterschreitet die anläßlich der Kontrolle festgestellte Anzahl tatsächlich prämienberechtigter Tiere diejenige, für die ein Antrag gestellt wurde, so wird ... keine Prämie gezahlt."

10. Der Anspruch auf Prämie bleibt jedoch bestehen, wenn diese Differenz auf „natürliche Lebensumstände des Bestandes" oder „höhere Gewalt" zurückzuführen ist und die zuständigen Behörden rechtzeitig informiert worden sind (Artikel 9 Absätze 2 und 3).

11. Schließlich wird nach Artikel 9 Absatz 4, „sofern die Differenz zwischen der Zahl der berechtigten Tiere und der angegebenen Zahl unter 5 % ... beträgt, die Prämie für die berechtigte Anzahl Tiere unter Kürzung des Betrages um 20 % ausbezahlt".

12. Der Kläger beantragte am 25. April 1989 gemäß Artikel 11 Absatz 2 eine Sonderprämie für zweiunddreißig männliche Mastrinder im Alter von mindestens zwölf Monaten, die spätestens bis zum 2. September 1989 geschlachtet werden sollten.

13. Aus den Unterlagen, die der Kläger bei den zuständigen nationalen Behörden einreichte, ergibt sich, daß siebenundzwanzig Tiere zwischen dem 20. Juni 1989 und dem 17. August 1989, fünf weitere am 25. September 1989 geschlachtet wurden; letztere also zweiundzwanzig Tage nach dem in Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung festgelegten Zeitpunkt.

14. Die Bezirksregierung Hannover lehnte deshalb am 12. Oktober 1989 gemäß Artikel 9 Absatz 1 den Prämienantrag insgesamt ab.

15. Der Kläger wandte sich mit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht Hannover gegen diese Entscheidung; er machte geltend, er habe zumindest Anspruch auf die Sonderprämie für die siebenundzwanzig Rinder, die alle Voraussetzungen erfüllten.

16. Das vorlegende Gericht führt aus, für den ihm unterbreiteten Sachverhalt seien zwei Umstände kennzeichnend: Die Differenz zwischen der Zahl der prämienberechtigten Tiere (siebenundzwanzig) und der Zahl der im Antrag angegebenen Tiere (zweiunddreißig) sei weder auf „natürliche Lebensumstände", noch auf einen „Fall höherer Gewalt" zurückzuführen; Artikel 9 Absätze 2 und 3 finde deshalb keine Anwendung. Auch Artikel 9 Absatz 4 sei nicht anwendbar, da die Differenz zwischen der Zahl der prämienberechtigten und der im Antrag angegebenen Tiere 5 % übersteige [7].

7 — Vgl. die Ausführungen des vorlegenden Gerichts zu diesem Punkt (S. 8 f. des Vorlagebeschlusses).

17. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob die in Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung vorgesehene Sanktion mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei, und stellt Ihnen vier Fragen, die wie folgt zusammengefaßt werden können [8]:

1) Ist dieser Artikel auf Sonderprämienanträge nach Artikel 11 Absatz 2 anzuwenden?

2) Umfaßt der Begriff „Kontrolle" in Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung auch die Prüfung der vorgelegten Unterlagen?

3) Ist Artikel 9 Absatz 1 anwendbar, wenn Artikel 9 Absatz 4 keine Anwendung findet?

4) Wenn diese Frage bejaht wird, verstößt Artikel 9 Absatz 1 gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit?

18. Die erste und die dritte Frage führen zu der Prüfung, ob Artikel 9 insgesamt für die in Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung vorgesehenen Prämien gilt. Lassen Sie mich die beiden Fragen zusammen prüfen.

19. In Artikel 9 sind Sanktionen für den Fall vorgesehen, daß die Tiere die Voraussetzungen für eine Prämienberechtigung nicht erfüllen.

20. Er soll „Unregelmäßigkeiten und Betrügereien verhindern" [9].

21. Das Betrugsrisiko besteht unabhängig davon, ob es sich um die allgemeine Sonderprämienregelung (Artikel 2 der Verordnung) oder um die Übergangsregelung handelt, die für Staaten, die zum ersten Mal die Prämie anwenden, oder für Tiere gilt, deren Mast fast abgeschlossen ist (Artikel 11 der Verordnung).

22. Ein Tier ist nicht prämienberechtigt, wenn i) es zu spät geschlachtet wird (Artikel 11 Absatz 2 dritter Gedankenstrich), ii) es nicht lange genug auf dem Betrieb gehalten wird (Artikel 11 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich), iii) die für das Alter der Tiere geltenden Voraussetzungen nicht beachtet werden (Artikel 11 Absatz 2 erster Gedankenstrich), iv) die Zahl der prämienberechtigten Tiere überschritten wird (Artikel 1 Absatz 2), usw.

23. Artikel 9 findet unabhängig von den Gründen, aus denen ein Tier nicht prämienberechtigt ist, und der für den Antrag geltenden Regelung Anwendung. Dort, wo die Verordnung keinen Unterschied macht, ist nicht zu differenzieren.

24. Es besteht also kein Zweifel, daß ein Tier, das nicht bis zu dem in Artikel 11 Absatz 2 dritter Gedankenstrich festgelegten Zeitpunkt geschlachtet worden ist, nicht im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 prämienberechtigt ist.

25. Wenn die Differenz zwischen der Zahl der prämienberechtigten Tiere und der Zahl der im Antrag angegebenen Tiere 5 % übersteigt, findet Artikel 9 Absatz 4 keine Anwendung.

26. Daraus folgt, daß Artikel 9 Absatz 1 auf den Erzeuger anwendbar ist, der gemäß Artikel 11 Absatz 2 eine Sonderprämie beantragt hat, unter dessen insgesamt 32 Tieren sich jedoch fünf Tiere befinden, die nicht

8 — Ihr Wortlaut ist im Sitzungsbericht wiedergegeben (1, II am Ende).

9 — Vierte Begründungserwägung der Verordnung.

prämienberechtigt sind, da sie zu spät geschlachtet wurden. Dies ist im übrigen die übereinstimmende Meinung des vorlegenden Gerichts [10] und der Kommission [11].

27. Was den Begriff der Kontrolle im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 anbelangt, um den es in der zweiten Frage geht, so teile ich mit der Kommission [12] die Ansicht des vorlegenden Gerichts [13].

28. Nach Artikel 8 der Verordnung gibt es zwei Arten der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten: Die Besichtigung an Ort und Stelle und die „Verwaltungskontrolle". Letztere muß die Überprüfung der Richtigkeit der vom Antragsteller eingereichten Unterlagen umfassen. So kann durch einen Vergleich zwischen der Zahl der in einem Prämienantrag angegebenen Tiere und dem vom betreffenden Schachthof aufgestellten Verzeichnis [14] überprüft werden, ob die Tiere tatsächlich vor dem in Artikel 11 Absatz 2 dritter Gedankenstrich festgelegten Endtermin geschlachtet wurden. Eine solche Art der Überprüfung nicht zuzulassen, nähme Artikel 8 seine praktische Wirksamkeit.

29. Wie steht es um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, um den es in der vierten Frage geht?

30. Zunächst möchte ich darauf hinweisen, daß es hier nicht darum geht, die Gültigkeit von Maßnahmen, mit denen finanzielle Belastungen auferlegt werden, anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu überprüfen [15]. Die Mißachtung der Voraussetzungen für die Gewährung einer Sonderprämie für Rindfleischerzeuger hat allein den Verlust des durch diese Prämie begründeten Vorteils zur Folge.

31. Wie Sie im Urteil Pressler vom 21. Januar 1992 [16] ausgeführt haben, haben Sie „Maßnahmen, die bei Nichteinhaltung bestimmter Voraussetzungen oder bestimmter Fristen für die Durchführung von Geschäften oder die Einreichung von Anträgen oder Urkunden die Versagung einer Vergünstigung vorsehen, anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu prüfen" [17].

32. In einem solchen Fall, so haben Sie festgestellt, ist zu prüfen, „ob die durch diese Vorschrift eingeführten Maßnahmen die Grenzen dessen überschreiten, was für die Erreichung des mit der verletzten Regelung verfolgten Ziels angemessen und erforderlich ist. Hierzu ist insbesondere zu prüfen, ob die Maßnahmen, die die fragliche Vorschrift zur Erreichung des verfolgten Zwecks vorsieht, der Bedeutung dieses Zwecks entsprechen und ob sie erforderlich sind, um diesen Zweck zu erreichen." [18]

33. Die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch hat zum Ziel, insbesondere mittels der Durchführung von Interventions-

10 — S. 8 des Vorlagebeschlusses.
11 — S. 7 der schriftlichen Erklärungen der Kommission.
12 — A. a. O.
13 — S. 8 des Vorlagebeschlusses.
14 — A. a. O.
15 — Vgl. Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder/Hauptzollamt Gronau, Slg. 1989, 2237, Randnr. 21) zur Regelung der den Getreideverarbeitern auferlegten Mitverantwortungsabgabe für Getreide sowie Urteil vom 16. Oktober 1991 in der Rechtssache C-24/90 (Werner Faust, Slg. 1991, I-4905, Randnr. 12) zur Erhebung eines Zusatzbetrags auf Einfuhrzölle.
16 — Rechtssache 319/90, Slg. 1992, I-203.
17 — Randnr. 11.
18 — A. a. O., Randnr. 12.

maßnahmen einen Preisrückgang zu verhindern [19]. Im Rahmen der Anpassung und Beschränkung der Auswirkung dieser Interventionsregelung [20] ist mit den Verordnungen (EWG) Nrn. 467/87 und 468/87 sowie der hier erörterten Verordnung ein System von *Sonderprämien* geschaffen worden, das im wesentlichen eine befristete Regelung [21] bzw. eine Übergangsregelung [22] darstellt, und mit dem die Einkommen der Erzeuger während dieser Anpassungszeit gewahrt werden sollen [23].

34. Da die Gemeinschaft diese vorläufigen Maßnahmen nur während eines beschränkten Zeitraums für gerechtfertigt erachtete, war es von Bedeutung, daß sie nicht über diesen Zeitraum hinaus Anwendung fanden. Daraus erhellt, warum die Verordnung eine Ausschlußfrist für die Schlachtung der betreffenden Tiere festlegte.

35. Die Festsetzung einer Ausschlußfrist für die Schlachtung, deren Überschreitung mit dem Verlust der Prämie geahndet wird, ist also nicht nur mit dem Bemühen um ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Systems zu erklären; sie dient außerdem dazu, zu vermeiden, daß es nicht seinem Ziel entsprechend angewandt wird.

36. Weiter trägt Artikel 9 Absatz 4 dem erheblichen Schaden Rechnung, der sich aus einem völligen Verlust der Beihilfe bei einer geringen Differenz zwischen der Zahl der tatsächlich prämienberechtigten und der Zahl der angegebenen Tiere ergeben würde. Die Prämie wird daher nur verringert [24]. Diese Vorschrift ist zur „Berücksichtigung von Verstößen geringerer Bedeutung in geeigneter Weise" erlassen worden [25]; in ihr kommt die Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch den Gemeinschaftsgesetzgeber zum Ausdruck.

37. Schließlich möchte ich darauf hinweisen, daß der Prämienanspruch aufrechterhalten bleibt, wenn ein Unterschreiten der Zahl der Tiere auf natürliche Lebensumstände oder höhere Gewalt zurückzuführen ist und die zuständigen Behörden rechtzeitig darüber informiert worden sind.

38. Es wird deutlich, daß der völlige Verlust der Prämie ein *wesentliches* Unterschreiten der Zahl der tatsächlich prämienberechtigten Tiere voraussetzt, das weder auf natürlichen Lebensumständen des Bestandes noch auf höherer Gewalt beruht.

39. Es geht also darum, grobe Fahrlässigkeit (der Erzeuger kennt die Ausschlußfrist für die Schlachtung zum Zeitpunkt der Einreichung seines Prämienantrags; zwischen Schlachtung und Antragstellung vergehen mehrere Monate) oder einen eventuellen Betrug des Erzeugers zu ahnden.

40. Ohne weiteres wird verständlich, daß in keinem dieser Fälle Gemeinschaftszuschüsse in Betracht kommen.

41. Das vorlegende Gericht weist auf eine Auskunft der Kommission hin [26], nach der die Sonderprämie auch dann für sämtliche Tiere eines Bestandes zu gewähren sei, wenn die Kennzeichnungspflicht nicht eingehalten

19 — Vgl. Artikel 5 und 6 der Verordnung Nr. 805/68.

20 — Vgl. vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 467/87.

21 — Vgl. Artikel 4 a der Verordnung Nr. 805/68, der mit Artikel 1 der Verordnung Nr. 467/87 eingefügt wurde.

22 — Vgl. Artikel 11 der Verordnung.

23 — Vgl. sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 467/87.

24 — Vgl. Urteil vom 8. Oktober 1986 in der Rechtssache 9/85 (Nordbutter, Slg. 1986, 2831, Randnr. 17).

25 — Vierte Begründungserwägung der Verordnung.

26 — S. 11 des Vorlagebeschlusses.

worden sei. Dazu genügt der Hinweis, daß die entsprechende Auskunft — abgesehen davon, daß ihr Inhalt von der Kommission bestritten wird und der Gerichtshof nicht an sie gebunden wäre — im Jahre 1987 erteilt wurde und deshalb für die Regelung der Sonderprämie für Rindfleischerzeuger nicht von Bedeutung sein kann, deren Durchführungsmodalitäten später festgelegt wurden.

42. Schließlich möchte ich auf Ihre ständige Rechtsprechung hinweisen, nach der „den Gemeinschaftsorganen mit Rücksicht auf die ihnen im Vertrag zugewiesene Verantwortung in der Gemeinsamen Agrarpolitik ein weites Ermessen zuzugestehen" ist [27].

43. Ich bin deshalb der Ansicht, daß die Prüfung von Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung keinen Gesichtspunkt ergeben hat, der gegen seine Gültigkeit im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sprechen könnte.

44. Ich schlage Ihnen deshalb vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Wenn Artikel 9 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 714/89 der Kommission vom 20. März 1989 keine Anwendung findet, ist Artikel 9 Absatz 1 auf Sonderprämienanträge von Rindfleischerzeugern nach Artikel 11 Absatz 2 dieser Verordnung anzuwenden.

2) Der Begriff „Kontrolle" in Artikel 9 Absatz 1 dieser Verordnung umfaßt auch die Prüfung der der zuständigen nationalen Behörde zum Nachweis der Anspruchsvoraussetzungen vorgelegten Unterlagen.

3) Die Prüfung dieser Vorschrift hat keine Gesichtspunkte ergeben, die gegen ihre Gültigkeit im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sprechen könnten.

27 — Urteil vom 8. April 1992 in der Rechtssache C-256/90 (Mignini, Slg. 1992, I-2651).