Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 7. Dezember 2017[1]

Rechtssache C-554/16

EP Agrarhandel GmbH
gegen
Bundesminister für Land-, Forst-, Umwelt und Wasserwirtschaft

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtshofs [Österreich])

„Vorabentscheidungsersuchen – Landwirtschaft – Art. 117 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 – Entscheidung der Kommission 2001/672/EG in der Fassung des Beschlusses 2010/300/EU – Mutterkuhprämie – Bewegungen von Rindern verschiedener Haltungsorte zu Weideplätzen in Berggebieten – Frist zur Übermittlung von meldepflichtigen Angaben – Auswirkung der Fristversäumnis auf die Prämienfähigkeit“

I. Einleitung

1. Ist zur Wahrung einer Frist auf die Absendung oder den Eingang der meldepflichtigen Daten abzustellen? Welche Folgen hat eine verspätete Meldung?

2. Diese Fragen stellen sich vor dem Hintergrund einer Entscheidung der zuständigen österreichischen Behörde, den Antrag der EP Agrarhandel GmbH auf Gewährung der Mutterkuhprämie für das Jahr 2011 in Bezug auf über 40 Rinder mit der Begründung abzuweisen, die Meldung des Sommerweideauftriebs sei zu spät eingegangen.

3. Der Gerichtshof hat hier zunächst über die Modalitäten der Fristwahrung und gegebenenfalls über die Auswirkungen der Nichteinhaltung der Meldefrist auf die Prämienfähigkeit der Tiere zu entscheiden.

1 Originalsprache: Deutsch.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

4. Den unionsrechtlichen Rahmen des Falls bilden die Verordnung Nr. 1760/2000[2] über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, die auf der Grundlage von Art. 7 dieser Verordnung erlassene Entscheidung der Kommission 2001/672/EG in der Fassung des Beschlusses 2010/300/EU[3] sowie die Verordnung (EG) Nr. 73/2009[4] über Direktzahlungen in der Agrarpolitik mit ihren Durchführungsverordnungen (EG) Nr. 1121/2009[5] und (EG) Nr. 1122/2009[6].

– *Verordnung Nr. 1760/2000 und Entscheidung 2001/672*

5. Einleitend ist auf den siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1760/2000 hinzuweisen:

„Damit wird das Vertrauen der Verbraucher in die Qualität von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen gestärkt, ein hohes Schutzniveau der öffentlichen Gesundheit erhalten und die Stabilität des Rindfleischmarktes dauerhaft verbessert."

6. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1760/2000 beschreibt das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern:

„Das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern beruht auf folgenden Elementen:

a) Ohrmarken zur Einzelkennzeichnung von Tieren,

b) elektronischen Datenbanken,

c) Tierpässen,

d) Einzelregistern in jedem Betrieb."

2 Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. 2000, L 204, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1791/2006 des Rates vom 20. November 2006 (ABl. 2006, L 363, S. 1).

3 Entscheidung der Kommission vom 20. August 2001 mit besonderen Regeln für die Bewegungen von Rindern im Fall des Auftriebs auf die Sommerweide in Berggebieten (ABl. 2001, L 235, S. 23).

4 Verordnung des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. 2009, L 30, S. 16) in der Fassung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 785/2011 der Kommission vom 5. August 2011 (ABl. 2011, L 203, S. 10).

5 Verordnung der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nach den Titeln IV und V der Verordnung (ABl. 2009, L 316, S. 27) in der Fassung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1368/2011 der Kommission vom 21. Dezember 2011 (ABl. 2011, L 341, S. 33).

6 Verordnung der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (ABl. 2009, L 316, S. 65) in der Fassung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1368/2011 der Kommission vom 21. Dezember 2011 (ABl. 2011, L 341, S. 33).

7. Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1760/2000 regelt die Verpflichtungen der Tierhalter im Rahmen des Systems der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern:

„Tierhalter – mit Ausnahme der Transporteure – müssen folgende Anforderungen erfüllen:

– Sie halten ein Register auf dem neuesten Stand,

– sie teilen der zuständigen Behörde ab dem Zeitpunkt, zu dem die elektronische Datenbank voll betriebsfähig ist, die genauen Daten jeder Umsetzung von Tieren in den oder aus dem Betrieb sowie die Daten aller Tiergeburten und Todesfälle bei Tieren im Betrieb innerhalb einer vom Mitgliedstaat festgesetzten Frist von drei bis sieben Tagen nach dem betreffenden Ereignis mit. Die Kommission kann jedoch auf Antrag eines Mitgliedstaats nach dem Verfahren des Artikels 23 Absatz 2 festlegen, unter welchen Umständen die Mitgliedstaaten die Höchstfrist verlängern können, und spezifische Regeln für die Bewegungen von Rindern vorsehen, die im Sommer an verschiedenen Orten in den Bergen weiden sollen."

8. Auf Grundlage von Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich Satz 2 der Verordnung Nr. 1760/2000 hat die Kommission die Entscheidung 2001/672 mit besonderen Regelungen für den Sommerweideauftrieb erlassen.

9. Einleitend ist auf den dritten Erwägungsgrund dieser Entscheidung hinzuweisen:

„Mit Hilfe der besonderen Bestimmungen muss sich zu jeder Zeit der Aufenthaltsort jedes Rindes feststellen lassen."

10. Art. 2 der Entscheidung 2001/672 regelt in seinem Abs. 2 die zu meldenden Daten. Abs. 4 bestimmt die Meldefrist, die die Tierhalter beachten müssen:

„Die Daten der unter [Abs.] 2 genannten Liste werden spätestens sieben Tage nach dem Datum des Auftriebs auf die Weide in der nationalen Datenbank erfasst."

11. Der Beschluss 2010/300 hat Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 wie folgt geändert:

„Die Angaben für die in Abs. 2 genannte Liste sind der zuständigen Behörde gemäß Art. 7 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 spätestens 15 Tage nach dem Datum des Auftriebs der Tiere auf die Weide zu übermitteln."

12. Nach dem fünften Erwägungsgrund dieses Beschlusses beruht die Änderung von Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 auf folgender Überlegung:

„Unter bestimmten Umständen dauert der Auftrieb der Tiere von verschiedenen Haltungsorten zu ein und derselben Sommerweide in einem Berggebiet länger als sieben Tage. Zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands sind daher die Fristen in der Entscheidung 2001/672/EG entsprechend anzupassen; dabei darf die Rückverfolgbarkeit der Bewegungen allerdings nicht beeinträchtigt werden."

– *Verordnung Nr. 73/2009*

13. Die Verordnung Nr. 73/2009 enthält gemeinsame Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und bestimmte Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe.

14. Titel II der Verordnung Nr. 73/2009 sieht allgemeine Bestimmungen über Direktzahlungen vor. Die Art. 21 und 23 regeln Kürzungen und Ausschlüsse bei Nichteinhaltung der Beihilfekriterien bzw. bei Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen der Betriebsinhaber.

15. Titel III der Verordnung Nr. 73/2009 enthält Regelungen über die einheitliche produktionsunabhängige Betriebsprämie. Titel IV hat (im Vergleich dazu) andere Beihilferegelungen zum Gegenstand. Das erste Kapitel dieses Titels („Gemeinschaftliche Beihilferegelungen“) sieht in seinem elften Abschnitt Zahlungen für Rindfleisch vor.

16. Art. 111 der Verordnung Nr. 73/2009 regelt insoweit die Mutterkuhprämie:

„(1) Ein Betriebsinhaber, der in seinem Betrieb Mutterkühe hält, kann auf Antrag eine Prämie zur Erhaltung des Mutterkuhbestands (Mutterkuhprämie) erhalten. Diese Prämie wird auf Jahresbasis je Kalenderjahr und Betriebsinhaber im Rahmen individueller Höchstgrenzen gewährt.

(2) Die Mutterkuhprämie wird jedem Betriebsinhaber gewährt, der

a) […]

b) […]

Die Mitgliedstaaten können jedoch auf der Grundlage objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien, die sie selbst festlegen, beschließen, diese Mengenbegrenzung zu ändern oder aufzuheben, sofern der Betriebsinhaber während mindestens sechs aufeinander folgenden Monaten ab dem Tag der Beantragung der Prämie eine Zahl Mutterkühe von mindestens 60 % und eine Zahl Färsen von höchstens 40 % der Anzahl Tiere hält, für die die Prämie beantragt wurde. […]“

17. Im selben Abschnitt der Verordnung Nr. 73/2009 ist in Art. 116 die Schlachtprämie geregelt. Art. 117, der ebenfalls in diesem Abschnitt geregelt ist, trägt die Überschrift „Gemeinsame Bestimmungen für Prämien“ und enthält folgende Bestimmung:

„Die Zahlungen im Rahmen dieses Abschnitts werden nur für Tiere gewährt, die entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 gekennzeichnet und registriert sind.

Ein Tier gilt jedoch auch dann als prämienfähig, wenn die Angaben gemäß Artikel 7 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 der zuständigen Behörde am ersten Tag des Haltungszeitraums des betreffenden Tieres gemäß der Bestimmung nach dem in Artikel 141 Absatz 2 genannten Verfahren mitgeteilt worden sind.“

– *Verordnung Nr. 1121/2009*

18. Die Verordnung Nr. 1121/2009 enthält Regelungen zur Durchführung der Stützungsregelungen in Titel IV der Verordnung Nr. 73/2009 für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. Dazu zählt die in Art. 111 jener Verordnung geregelte Mutterkuhprämie.

19. Art. 61 der Verordnung Nr. 1121/2009 trifft Regelungen über den Haltungszeitraum, der nach Art. 111 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 eine Voraussetzung der Mutterkuhprämie ist:

„Der Haltungszeitraum von sechs Monaten gemäß Art. 111 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 beginnt am Tag nach dem Tag der Antragstellung.

Macht jedoch ein Mitgliedstaat von der in Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, so setzt er den Zeitpunkt fest, ab dem der Zeitraum gemäß Abs. 1 des vorliegenden Artikels beginnt."

– *Verordnung Nr. 1122/2009*

20. Die Verordnung Nr. 1122/2009 enthält in ihrem Teil II Regelungen zur Durchführung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, das in Kapitel 4 des Titels II („Allgemeine Bestimmungen über die Direktzahlungen") der Verordnung Nr. 73/2009 vorgesehen ist.

21. Art. 63 der Verordnung Nr. 1122/2009 sieht die Bestimmungen zur Bildung der Berechnungsgrundlage für die zu gewährenden Beihilfen vor. Seine Abs. 3 und 4 treffen folgende Regelung:

„(3) Liegt die Zahl der in einem Beihilfeantrag angegebenen Tiere über der Zahl der bei Verwaltungskontrollen oder Vor-Ort-Kontrollen ermittelten Tiere, so wird der Beihilfebetrag unbeschadet der Artikel 65 und 66 anhand der Zahl der ermittelten Tiere berechnet.

(4) Werden Verstöße gegen die Vorschriften des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern festgestellt, so gilt Folgendes:

a) Ein Rind, das eine der beiden Ohrmarken verloren hat, gilt dennoch als ermittelt, wenn es durch die übrigen Elemente des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern eindeutig identifiziert werden kann.

b) Handelt es sich bei den festgestellten Verstößen um fehlerhafte Eintragungen in das Register oder die Tierpässe, so gilt das betreffende Tier erst dann als nicht ermittelt, wenn derartige Fehler bei mindestens zwei Kontrollen innerhalb von 24 Monaten festgestellt werden. In allen anderen Fällen gelten die betreffenden Tiere nach der ersten Feststellung als nicht ermittelt.

Art. 21 gilt für Meldungen und Eintragungen im System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern."

B. Nationales Recht

22. Nach § 12 der österreichischen Direktzahlungs-Verordnung[7] gelten die entsprechenden Angaben in der elektronischen Datenbank für Rinder als Antrag auf die Mutterkuhprämie.

23. Nach § 13 Abs. 1 der österreichischen Direktzahlungs-Verordnung gilt als Antragsteller der Betriebsinhaber, der prämienfähige Mutterkühe am 1. Januar, 16. März oder 10. April hält und für dessen Betrieb ein Sammelantrag für das betreffende Jahr abgegeben wird. Nach Abs. 2 dieses Paragrafen beginnt der in Art. 111 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 vorgesehene Haltungszeitraum am 2. Januar, für nach dem 1. Januar des jeweiligen Jahres hinzukommende Mutterkühe am 17. März und für nach dem 16. Januar des jeweiligen Jahres hinzukommende Mutterkühe am 11. April.

7 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, BGBl. II Nr. 491/2009.

24. Nach § 6 Abs. 5 der österreichischen Rinderkennzeichnungs-Verordnung [8] kann die Meldung des Auftriebs auf die Sommerweide postalisch oder online erfolgen. Die übrigen Meldungen können darüber hinaus auch telefonisch erfolgen. Nach Abs. 6 dieses Paragrafen ist für die Einhaltung der Frist zur Meldung des Almauftriebs der Eingang maßgeblich.

III. Ausgangsverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

25. „Revisionswerberin" (Klägerin) des Ausgangsverfahrens ist EP Agrarhandel. Am 17. Juni 2011 ist ein Teil ihrer Kuhherde zu einem Weideplatz in einem Berggebiet verbracht worden. Die Meldung des Almauftriebs gab EP Agrarhandel am 30. Juni 2011 zur Post. Sie ging laut Eingangsstempel am 7. Juli 2011 bei der zuständigen Behörde ein.

26. Mit Bescheid vom 28. März 2012 gewährte die zuständige Behörde EP Agrarhandel für das Jahr 2011 auf Grundlage der Angaben in der elektronischen Datenbank Rinderprämien in Höhe von 398,00 Euro. Gegen diese Entscheidung legte EP Agrarhandel „Berufung" (Widerspruch) ein mit der Begründung, dass für die am 17. Juni 2011 aufgetriebenen Kühe zu Unrecht keine Mutterkuhprämie bewilligt worden sei.

27. Mit Bescheid vom 6. Dezember 2013 wies der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft den Rechtsbehelf ab. Die Entscheidung wurde damit begründet, dass die Meldung des Almauftriebs erst nach Ablauf der 15-Tage-Frist bei der zuständigen Behörde eingegangen und damit verspätet sei. Diese Verspätung führe dazu, dass keine Prämie gewährt werden könne.

28. EP Agrarhandel hat gegen den Bescheid vom 6. Dezember 2013 „Revision" (Klage) beim österreichischen Verwaltungsgerichtshof eingereicht. Der Verwaltungsgerichtshof hat dem Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672/EG in der Fassung des Beschlusses 2010/300/EU einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift wie jener des § 6 Abs. 6 der Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, die für die Einhaltung aller von dieser Bestimmung erfassten Fristen – und somit auch jener für die Meldung des Sommerweideauftriebs – den Eingang der entsprechenden Meldung als maßgeblich erklärt, entgegen?

2. Welche Auswirkung hat Art. 117 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 auf die Prämienfähigkeit von Rindern, deren Auftrieb auf die Sommerweide verspätet im Sinne des Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung der Kommission gemeldet wurde?

3. Sind in dem Fall, dass die verspätete Mitteilung des Auftriebs auf die Sommerweide gemäß Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 nicht zum Verlust der Prämienfähigkeit führt, wegen der verspäteten Meldung Sanktionen zu verhängen?

29. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben die Republik Österreich und die Europäische Kommission schriftlich Stellung genommen.

8 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, BGBl. II Nr. 201/2008, in der Fassung BGBl. II Nr. 66/2010.

IV. Würdigung

30. Das vorliegende Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Auslegung von Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 sowie von Art. 117 der Verordnung Nr. 73/2009.

31. Die erste Vorlagefrage hat die Auslegung der in Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 enthaltenen Formulierung „[die] Angaben […] sind der zuständigen Behörde […] spätestens 15 Tage nach dem Datum des Auftriebs der Tiere auf die Weide zu übermitteln“ zum Gegenstand. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob damit gemeint ist, dass die Angaben innerhalb dieser Frist bei der zuständigen Behörde eingegangen sein müssen oder ob ihre rechtzeitige Absendung genügt. Die beiden weiteren Vorlagefragen betreffen die Rechtsfolgen einer gegebenenfalls verspäteten Meldung. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 dazu führt, dass die Tiere trotz der verspäteten Meldung als prämienfähig gelten, und mit der dritten Frage, ob dann wegen der verspäteten Meldung Sanktionen zu verhängen sind.

32. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass zur Beantwortung der Vorlagefragen der Zusammenhang, in dem Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 und Art. 117 der Verordnung Nr. 73/2009 stehen, sowie die Ziele der Regelungen, zu der sie gehören, zu berücksichtigen sind.

33. Die Verordnung Nr. 73/2009 sieht Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik vor. Eine dieser Direktzahlungen, die Mutterkuhprämie, dient der Einkommensstützung von Betrieben, die Kälber für die Fleischerzeugung halten, und ergänzt die grundsätzlich gewährte produktionsunabhängige Betriebsprämie. Die Mutterkuhprämie wird nach Art. 117 Abs. 1 dieser Verordnung nur für Tiere gewährt, die entsprechend der Verordnung Nr. 1760/2000 gekennzeichnet und registriert sind.

34. Die Verordnung Nr. 1760/2000 hat ihrerseits zum Ziel, das Vertrauen der Verbraucher in die Qualität von Rindfleisch zu stärken, ein hohes Schutzniveau der öffentlichen Gesundheit zu erhalten und die Stabilität des Rindfleischmarkts dauerhaft zu verbessern.[9] Das zu diesem Zweck vorgesehene System der Kennzeichnung und Registrierung beruht u. a. darauf, dass die Mitgliedstaaten nationale Rinderdatenbanken einrichten, in denen die Identität der Tiere, alle Betriebe im Hoheitsgebiet und alle Tierumsetzungen erfasst werden. Dieses System muss jederzeit so vollkommen und wirksam sein, dass die zuständige Behörde den Aufenthaltsort eines Rindes zu jeder Zeit feststellen kann und in der Lage ist, die Herkunft eine Tieres im Fall einer Seuche rasch ausfindig zu machen und unverzüglich Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit einleiten kann.[10]

35. Die Tierhalter trifft im Rahmen des Systems der Kennzeichnung und Registrierung nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1760/2000 u. a. die Pflicht, die genauen Daten jeder Umsetzung an die zuständigen Behörden zu melden. Grundsätzlich gilt dafür eine Meldefrist von drei bis maximal sieben Tagen. Für den Auftrieb von Rindern auf die Sommerweide ermächtigt dieser Artikel die Kommission dazu, die Meldefrist zu verlängern und spezifische Regeln zu erlassen. Dies hat die Kommission in Form ihrer Entscheidung 2001/672 getan.

36. Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 sieht schließlich vor, dass die Tiere auch dann als prämienfähig gelten, wenn die Angaben nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1760/2000 der zuständigen Behörde am ersten Tag des Haltungszeitraums des betreffenden Tieres mitgeteilt werden.

9 Vgl. insbesondere siebter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1760/2000.

10 Vgl. dritter Erwägungsgrund der Entscheidung 2001/672 und Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 41).

A. Zu den Modalitäten der Fristwahrung nach Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 (erste Frage)

37. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 einer nationalen Regelung wie § 6 Abs. 6 der österreichischen Rinderkennzeichnungs-Verordnung entgegensteht, wonach die Meldung des Sommerweideauftriebs von Rindern innerhalb der Frist von 15 Tagen bei der zuständigen Behörde eingegangen sein muss.

38. Vorliegend wurde die Frist durch den Weideauftrieb am 17. Juni 2011 ausgelöst, so dass sie am 18. Juni 2011 um 00.00 Uhr zu laufen begann und am 4. Juli 2011 um 24.00 Uhr endete.[11] Stellt man, wie die Republik Österreich, auf den Eingang der Meldung ab (7. Juli 2011), war die Meldung verspätet. Stellt man hingegen mit EP Agrarhandel und der Kommission auf den Versand der Meldung ab (30. Juni 2011), war die Meldung fristgerecht.

39. Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 legt lediglich fest, dass „[d]ie Angaben […] der zuständigen Behörde […] spätestens 15 Tage nach dem Datum des Auftriebs der Tiere auf die Weide zu *übermitteln*“ sind.[12]

40. Aus dem Umstand, dass nicht ausdrücklich geregelt ist, ob der Eingang oder das Absenden der Meldung für die Fristwahrung entscheidend ist, resultiert jedoch kein Regelungsspielraum für die Mitgliedstaaten. Denn dadurch würden die einheitliche Anwendung des Unionsrechts, die Gleichheit zwischen den Wirtschaftsteilnehmern[13] und das Funktionieren der Rinderdatenbanken gefährdet. Dies steht einer nationalen Maßnahme aber nicht entgegen, wenn sie sich darauf beschränkt, bestimmte Punkte der unionsrechtlichen Regelung im Interesse des inneren Zusammenhangs und ihrer Verständlichkeit zu wiederholen.[14] Um eine solche bloße Wiederholung würde es sich bei § 6 Abs. 6 der österreichischen Rinderkennzeichnungs-Verordnung handeln, wenn Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 dahin gehend auszulegen ist, dass der Eingang der Meldung maßgeblich ist.

41. Vor diesem Hintergrund ist durch Auslegung zu ermitteln, auf welches Ereignis Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 abstellt. Dabei sind neben dem Wortlaut (dazu 1) insbesondere der Zusammenhang, in dem die Regelung verwendet wird (dazu 2), und ihr Zweck (dazu 3) zu berücksichtigen.

1. Zum Wortlaut der Regelung

42. Die deutsche Fassung von Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 („sind … zu übermitteln“) spricht meiner Meinung nach eher dafür, dass auf den Eingang der Meldung innerhalb der Frist abzustellen ist. Denn ein Übermittlungsvorgang beginnt mit dem Absenden und ist erst mit dem Eingang der Information abgeschlossen. Ähnlich verhält es sich mit den Formulierungen „mitteilen“ bzw. „unterrichten“ im Sinne der französischen („sont communiquées“), italienischen („sono comunicate“), spanischen („se comunicará“) und niederländischen („worden meegedeelt“) Sprachfassung.

11 Dies ergibt sich mangels spezieller Regelungen aus Art. 3 Abs. 1, 2 Buchst. b, 3 und 4 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine (ABl. 1971, L 124, S. 1).

12 Meldepflichtig sind nach Abs. 2 dieses Artikels die Registriernummer des Weideplatzes und für jedes Rind die individuelle Kennnummer des Tieres, die Kennnummer des Herkunftsbetriebs, das Datum der Ankunft auf dem Weideplatz und der voraussichtliche Zeitpunkt des Abtriebs.

13 Vgl. Urteil vom 11. November 2004, Toeters und Verberk (C-171/03, EU:C:2004:714, Rn. 40), sowie ferner Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro in jener Rechtssache (EU:C:2004:341, Nr. 30).

14 Vgl. Urteil vom 28. März 1985, Kommission/Italien (272/83, EU:C:1985:147, Rn. 27), meine Schlussanträge in der Rechtssache Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, Rn. 55) sowie ferner Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:573, Rn. 32).

43. Allerdings ist zuzugestehen, dass diese Begriffe allgemein gehalten und daher interpretationsoffen sind.[15] Dies zeigt schon das Urteil Borgmann, in dem der Gerichtshof die Meinung vertrat, dass die Formulierungen „übermitteln" bzw. „unterrichten" „eher darauf hin[deuteten], dass die Daten vor Ablauf der Frist abgesendet werden müssen", sich jedoch bei seiner Auslegung nicht auf die Wortlautanalyse beschränkte.[16]

44. Auch der Kontext, in dem Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 das Wort „übermitteln" verwendet, schafft keine Klarheit. Einerseits könnte man die ausdrückliche Erwähnung des Adressaten („sind der zuständigen Behörde … zu übermitteln") als Zeichen dafür sehen, dass die Meldung die Behörde auch erreichen muss.[17] Andererseits könnte man die Formulierung „spätestens 15 Tage nach" als Hinweis darauf verstehen, dass es auch noch am 15. Tag möglich sein muss, die Informationen erfolgreich zu übermitteln. Insoweit ist wiederum zu beachten, dass etwa die portugiesische Sprachfassung („no prazo de 15 dias", d. h. innerhalb von 15 Tagen) in einem anderen Sinn formuliert ist und Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 nicht festlegt, dass die Meldung auf dem Postweg erfolgen muss. Vielmehr können die Informationen, wie exemplarisch § 6 Abs. 5 der österreichischen Rinderkennzeichnungs-Verordnung zeigt, online oder per Telefon übermittelt werden.

45. Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ist festzuhalten, dass die verschiedenen Sprachfassungen zu keinem eindeutigen Ergebnis führen. Um die einheitliche Auslegung und Anwendung des Unionsrechts zu gewährleisten, muss die fragliche Vorschrift daher anhand des allgemeinen Zusammenhangs und des Zwecks der Regelung, zu der sie gehört, ausgelegt werden.[18]

2. Zum Zusammenhang der Regelung

46. Was den Regelungszusammenhang anbelangt, so ist festzuhalten, dass Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 auf Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1760/2000 beruht.

47. Zwar ist die dort verwendete Formulierung „[die Tierhalter] teilen der zuständigen Behörde […] mit" ebenfalls nicht eindeutig.[19] Durch diesen Zusammenhang wird jedoch deutlich, dass die Festlegung der 15-Tage-Frist eine spezifische Ausnahme von dem Grundsatz des Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich Satz 1 der Verordnung Nr. 1760/2000 ist. Danach gilt, dass die Frist zur Meldung von Tierumsetzung zwischen drei und maximal sieben Tagen beträgt. Für Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 folgt daraus das Gebot einer engen Auslegung nach dem allgemeinen Grundsatz, dass Ausnahmen restriktiv zu interpretieren sind.[20]

48. Dieser Zusammenhang spricht ferner dafür, die Modalitäten der Fristwahrung in Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 und Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1760/2000 einheitlich auszulegen. Ein Abstellen auf die Absendung der Meldung stünde dann aber im Widerspruch zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Befugnis, eine Höchstfrist „von drei bis sieben Tagen" festzulegen. Die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten würden durch die unterschiedlich langen Postwege faktisch neutralisiert. Stellt man hingegen auf den Eingang der Meldung ab, hätten die Mitgliedstaaten

15 In diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache Borgmann (C-1/02, EU:C:2003:393, Rn. 44) zu Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1392/2001 der Kommission vom 9. Juli 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. 2001, L 187, S. 19) in seiner deutschen („übermittelt"), französischen („communique"), italienischen („trasmette"), portugiesischen („comunicará") und spanischen („transmitirá") Fassung.

16 Vgl. Urteil vom 1. April 2004, Borgmann (C-1/02, EU:C:2004:202, Rn. 23 bis 25).

17 Vgl. insoweit Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro in der Rechtssache Toeters und Verberk (C-171/03, EU:C:2004:341, Rn. 33).

18 Vgl. Urteil vom 17. Mai 2017, ERGO Poist'ovňa (C-48/16, EU:C:2017:377, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie Urteile vom 9. März 2000, EKW und Wein & Co (C-437/97, EU:C:2000:110, Rn. 42), und vom 1. April 2004, Borgmann (C-1/02, EU:C:2004:202, Rn. 25).

19 Vgl. auch die französische („signale"), englische („report"), italienische („comunica"), spanische („informar"), portugiesische („notificar") und holländische („stelt […] in kennis") Fassung der Formulierung.

20 Vgl. Urteile vom 22. April 2010, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-346/08, EU:C:2010:213, Rn 39), und vom 26. Februar 2015, Wucher Helicopter und Euro-Aviation Versicherung (C-6/14, EU:C:2015:122, Rn. 24).

tatsächlich einen Spielraum auszufüllen. Dass in diesem Fall die Fristwahrung für den Tierhalter nicht unmöglich ist, zeigt exemplarisch § 6 Abs. 5 der österreichischen Rinderkennzeichnungs-Verordnung, wonach die Meldungen, für die diese kurze Frist gilt, nicht nur per Post, sondern auch online oder telefonisch erfolgen können.

49. Hinzu kommt, dass Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 in seiner ursprünglichen Fassung den Eingang der Meldung innerhalb der Frist verlangte. Da die Angaben „spätestens sieben Tage nach dem Datum des Auftriebs auf die Weide in der nationalen Datenbank erfasst [werden]“ mussten, setzte dies denklogisch den Eingang der Angaben vor Ablauf dieser Frist voraus. Im Unterschied zur Kommission halte ich den Umkehrschluss für unzulässig, dass die Streichung der Formulierung „in der Datenbank erfasst“ bedeutet, dass nunmehr die Absendung der Meldung innerhalb der 15-Tage-Frist genügt.

50. Erstens ist kein Hinweis darauf ersichtlich, dass der Beschluss 2010/300 die Modalitäten der Fristwahrung verändern wollte. Denn die Erwägungsgründe des Beschlusses 2010/300 begründen die Änderung allein mit der Notwendigkeit, „die Fristen in der Entscheidung 2001/672/EG […] anzupassen“ [21].

51. Zweitens lässt sich die Wortlautänderung dadurch erklären, dass sie Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 an die Formulierung in Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1760/2000 anpasst und ausdrücklich als Verpflichtung der Tierhalter formuliert.

52. Drittens hätte das Abstellen auf die Absendung der Meldung zur Folge, dass die ursprüngliche Frist nicht nur mehr als verdoppelt, sondern auch noch um den Faktor X, die Dauer des Postwegs, verlängert würde. Wie der vorliegende Fall zeigt (Absendung 30. Juni, Eingang 7. Juli 2011), kann der Postweg erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Dadurch würde die Frist sehr deutlich und von Fall zu Fall unterschiedlich verlängert. Das widerspricht nicht nur dem Gebot der engen Auslegung von Ausnahmen, sondern führt auch zu Rechtsunsicherheit und gefährdet die Aktualität der nationalen Rinderdatenbanken. Ein entsprechender Wille des Normgebers, eine derart großzügige Regelung zu treffen, hätte meines Erachtens Eingang in den Wortlaut oder zumindest in die Erwägungsgründe des Beschlusses 2010/300 finden müssen.

53. Im Ergebnis spricht also der Zusammenhang, in dem Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 steht, dafür, dass die Meldung nach wie vor innerhalb der Frist bei der zuständigen Behörde eingegangen sein muss.

3. Zum Zweck der Regelung

54. Diese Auslegung wird durch die Ziele, die die Entscheidung 2001/672 und die Verordnung Nr. 1760/2000 verfolgen, bestätigt.

55. Aus dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1760/2000 ergibt sich, dass das System der Registrierung und Kennzeichnung dazu dient, dass „das Vertrauen der Verbraucher in die Qualität von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen gestärkt, ein hohes Schutzniveau der öffentlichen Gesundheit erhalten und die Stabilität des Rindfleischmarktes dauerhaft verbessert“ werden. Entsprechend haben die Bestimmungen der Entscheidung 2001/672 nach ihrem dritten Erwägungsgrund zum Ziel, dass „sich *zu jeder Zeit* der Aufenthaltsort jedes Rindes feststellen [lässt]“ [22]. An diesen Zielen muss sich auch die Auslegung zu den Modalitäten der Fristwahrung orientieren.

21 Fünfter Erwägungsgrund des Beschlusses 2010/300.

22 Hervorhebung nur hier. Ich weise darauf hin, dass sich die Formulierung „zu jeder Zeit“ in den allermeisten Sprachfassungen dieses Erwägungsgrundes findet. Dass sie in der französischen Version fehlt, scheint mir auf einem Redaktionsversehen zu beruhen.

56. Dies spricht dafür, auf den Eingang der Meldung abzustellen, da es für die Aktualität der nationalen Datenbanken einen erheblichen Unterschied macht, ob die zuständige Behörde über die Umsetzung von Tieren nach spätestens 15 Tagen informiert ist oder dies je nach Einzelfall durch Verzögerungen auf dem Postweg länger dauert.

57. Entgegen der Kommission bin ich auch nicht der Meinung, dass dem Tierhalter dadurch zu Unrecht ein unzumutbares Risiko, das des rechtzeitigen Eingangs der Meldung, aufgebürdet wird. In Anbetracht der Bedeutung, die die Aktualität der nationalen Register für den Schutz der öffentlichen Gesundheit, die Transparenz und Stabilität des Rindfleischmarkts spielt, ist es nicht unzumutbar, dass der Tierhalter die meldepflichtigen Angaben so rechtzeitig auf dem Postweg oder anderweitig versendet, dass sie innerhalb der Frist bei der Behörde eingehen. Die Meldung ist ab dem Zeitpunkt des Weideauftriebs möglich. Wartet der Tierhalter so lange mit der postalischen Versendung der Meldung, dass ein rechtzeitiger Eingang ungewiss ist, ist es ihm zumindest zuzumuten, die Angaben der Behörde online zu übermitteln. Auf diese Möglichkeit weist § 6 Abs. 5 der österreichischen Rinderkennzeichnungs-Verordnung ausdrücklich hin. Hinzu kommt, dass außergewöhnlichen Umständen, die zum Versäumnis der Frist führen, auf der Rechtsfolgenseite Rechnung getragen wird.[23] Aus den vorstehenden Gründen bin ich auch nicht der Meinung, dass es der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gebietet, auf die Absendung der Meldung abzustellen[24].

58. Insoweit ist die vorliegende Frist zur Meldung von Tierumsetzungen auch von der Frist zur Mitteilung von Milchmengen zu unterscheiden, die Gegenstand der Rechtssache Borgmann war und zum 15. Mai jedes Jahres erfolgen muss.[25] Denn Letztere hat den Zweck, die rechtzeitige Berechnung und Festsetzung der Zusatzabgabe auf Milch sicherzustellen, damit sie bis zum 1. September gezahlt werden kann. Dieses Ziel wird nicht dadurch gefährdet, dass man auf die Absendung der Meldung innerhalb der Frist abstellt. Ziel der fristgerechten Meldung von Tierumsetzungen ist es aber gerade, wie es der dritte Erwägungsgrund der Entscheidung 2001/672 zum Ausdruck bringt, dass man „zu jeder Zeit de[n] Aufenthaltsort jedes Rindes feststellen“ kann und das System der Kennzeichnung und Registrierung, wie der Gerichtshof betont, „jederzeit so vollkommen wirksam und zuverlässig ist, dass insbesondere die zuständigen Behörden im Fall einer Seuche die Herkunft eines Tieres rasch ausfindig machen und unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen treffen können, um eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit auszuschließen“[26].

59. Hinzu kommt, dass der fünfte Erwägungsgrund des Beschlusses 2010/300 Aufschluss darüber gibt, was wirklich mit der Änderung von Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 bezweckt wurde. Die Änderung trägt nämlich dem Umstand Rechnung, dass der Auftrieb der Tiere „von verschiedenen Haltungsorten zu ein und derselben Sommerweide […] länger als sieben Tage“ dauern kann. Die Fristen waren daher, um „unnötigen Verwaltungsaufwand“ zu vermeiden, „entsprechend anzupassen“. Ein unnötiger Verwaltungsaufwand konnte nach alter Rechtslage dadurch entstehen, dass ein Tierhalter, der für den Auftrieb seiner Tiere von verschiedenen Haltungsorten zu derselben Weide mehr als sieben Tage braucht, nicht die Umsetzung aller Tiere in einer einheitlichen Meldung vornehmen konnte. Denn da die Meldefrist für ein Tier mit dem Auftrieb dieses Tieres zu laufen beginnt, wäre sie in einem solchen Fall im Zeitpunkt des Auftriebs des letzten Tieres bereits verstrichen.

60. Durch die Erhöhung der Frist auf 15 Tage soll der unnötige Verwaltungsaufwand, der für den Tierhalter und die Behörde durch mehrere parallele Meldungen entsteht, vermieden werden. Ein Abstellen auf die Absendung der Meldung ist jedoch nicht erforderlich, um diesem Zweck gerecht zu werden. Wie bereits erwähnt, schreiben weder Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 noch Art. 7

23 Siehe die Ausführungen in Nr. 73 dieser Schlussanträge zu Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1122/2009.

24 Vgl. in diesem Sinne aber Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache Borgmann (C-1/02, EU:C:2003:393, Rn. 46).

25 Urteil vom 1. April 2004, Borgmann (C-1/02, EU:C:2004:202, Rn. 26 bis 29).

26 Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 41).

der Verordnung Nr. 1760/2000 vor, dass die Meldung auf dem Postweg zu übermitteln ist. Es besteht vielmehr die Möglichkeit, die Informationen online oder telefonisch zu melden.[27] Doch auch für den Fall, dass sich der Tierhalter für eine postalische Versendung entscheidet, ist die Frist mit 15 Tagen so bemessen, dass für den rechtzeitigen Eingang genügend Zeit verbleibt.

4. Zwischenergebnis

61. Im Einklang mit den vorstehenden Erwägungen ist Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/67 dahin gehend auszulegen, dass die Meldung über den Sommerweideauftrieb spätestens 15 Tage nach dem Auftrieb der Tiere auf die Weide bei der zuständigen Behörde eingegangen sein muss. Folglich widerspricht das Unionsrecht einer nationalen Regelung, die dies festlegt, nicht.

62. Die erste Frage ist somit wie folgt zu beantworten:

Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 in der Fassung des Beschlusses 2010/300 steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, die für die Einhaltung der Frist für die Meldung des Sommerweideauftriebs den Eingang der entsprechenden Meldung als maßgeblich erklärt.

B. Zur Prämienfähigkeit von Mutterkühen, deren Auftrieb auf die Sommerweide verspätet gemeldet wurde (zweite Frage)

63. Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts ist nur zu beantworten, wenn dem Vorschlag zur Beantwortung der ersten Vorlagefrage gefolgt wird.

64. Mit der zweiten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens die Tiere nach Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 als prämienfähig gelten, obwohl ihr Auftrieb auf die Sommerweide verspätet im Sinne des Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 gemeldet wurde.

65. Da die Kommission und das vorlegende Gericht Zweifel äußern, ob die verspätete Meldung des Sommerweideauftriebs überhaupt nach Art. 117 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 zum Verlust der Prämienfähigkeit führt, ist vorab auf diesen Aspekt einzugehen (dazu 1). Denn wenn die verspätete Meldung keinen Einfluss auf die Prämienfähigkeit hat, stellt sich die Frage nach der Anwendung des Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 nicht (dazu 2). Für den Fall, dass die verspätete Meldung grundsätzlich zum Verlust der Prämie führt und nicht unter die genannte Ausnahme fällt, ist zu erörtern, ob dieses Ergebnis dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspricht (dazu 3).

1. Zur Anwendung von Art. 117 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009

66. Hält der Tierhalter die Frist in Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 nicht ein, so verstößt er gegen seine Pflicht zur fristgerechten Meldung nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1760/2000. Weder die Entscheidung 2001/672 noch die Verordnung Nr. 1760/2000 regeln die Folgen dieses Verstoßes. Allerdings sieht Art. 117 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 vor, dass Zahlungen nur für Tiere gewährt werden, die entsprechend der Verordnung Nr. 1760/2000 gekennzeichnet und registriert sind.

27 Siehe Nrn. 48 und 57 dieser Schlussanträge.

67. Bereits aus dem Wortlaut dieses Artikels geht eindeutig hervor, dass die Gewährung der Prämie davon abhängig ist, dass die Halter der betreffenden Tiere die Unionsvorschriften über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern einhalten. [28] Art. 7 gehört zu den in der Verordnung Nr. 1760/2000 unter dem ersten Titel mit der Überschrift „Kennzeichnung und Registrierung von Rindern" enthaltenen Vorschriften. Ferner verdeutlicht Art. 3 dieses Titels, dass das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern insbesondere auf den elektronischen Datenbanken beruht. Diese bestehen aus den Angaben, die die Tierhalter der Behörde nach Art. 7 zu übermitteln haben.

68. Fraglich ist somit nur, ob allein die nicht fristgerechte Übermittlung dazu führt, dass ein Rind als nicht registriert anzusehen ist.

69. Dafür spricht zunächst, dass Art. 7 der Verordnung Nr. 1760/2000 die Meldefristen zwingend formuliert und die Möglichkeiten, eine längere Frist vorzusehen, genau festlegt und begrenzt. [29] Die Entscheidung 2001/672 verlängert in der Fassung des Beschlusses 2010/300 zwar die Frist auf 15 Tage, verwendet aber ebenfalls eine zwingende Formulierung. Sie legt fest, dass die Angaben „spätestens 15 Tage nach dem Datum des Auftriebs […] zu übermitteln [sind]". Die genaue Angabe dieser Modalitäten wäre aber ohne praktische Wirksamkeit, wenn es den Tierhaltern freistünde, diese Meldefristen nicht einzuhalten. [30]

70. Für dieses Ergebnis spricht auch Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 selbst. Danach gilt ein Tier „jedoch auch dann" als prämienfähig, wenn die meldepflichtigen Angaben der zuständigen Behörde am ersten Tag des Haltungszeitraums des betreffenden Tieres mitgeteilt worden sind. Daraus lässt sich ableiten, dass ein Rind nach Art. 117 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 grundsätzlich nur prämienfähig ist, wenn die meldepflichtigen Angaben zu einem anderen Zeitpunkt mitgeteilt worden sind, nämlich dem in Art. 7 der Verordnung Nr. 1760/2000 vorgesehenen. Das gegenteilige Ergebnis, wonach der Zeitpunkt der Meldung ohne Folge für die Prämienfähigkeit ist, überzeugt nicht, da die Meldung dann jederzeit nachgeholt werden könnte. Art. 117 Abs. 2 wäre dann aber überflüssig.

71. Diese Auslegung wird durch die mit der Entscheidung 2001/672 und der Verordnung Nr. 1760/2000 verfolgten Ziele, die in Nr. 56 dargestellt wurden, bestätigt. Um diese Ziele zu erreichen, muss das System der Kennzeichnung und Registrierung, wie der Gerichtshof festgestellt hat, jederzeit so vollkommen wirksam und zuverlässig sein, dass es eine wirksame Rückverfolgung der Tiere, etwa im Fall einer Seuche, ermöglicht. [31] Dies ist aber nicht möglich, wenn der Tierhalter Umsetzungen seiner Rinder der elektronischen Datenbank nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen meldet. Wenn die Prämienfähigkeit nach Art. 117 der Verordnung Nr. 73/2009 nicht von der Einhaltung der Frist abhinge, hätten Tierhalter keinen finanziellen Anreiz, ihren Verpflichtungen in der vorgegebenen Zeit nachzukommen. [32]

72. Dieses Auslegungsergebnis wird auch durch die Verordnung Nr. 1122/2009 bestätigt, die zur Durchführung der Verordnung Nr. 73/2009 erlassen wurde. Nach ihrem Art. 63 Abs. 3 wird für die Berechnung des Beihilfebetrags nicht die Zahl der im Beihilfeantrag angegebenen, sondern die Zahl der bei den Kontrollen „ermittelten" Tiere zugrunde gelegt. Nach Abs. 4 Buchst. b Satz 2 dieses Artikels gelten Tiere bei einem festgestellten Verstoß gegen die Vorschriften des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung grundsätzlich als nicht ermittelt. Ausnahmen hiervon sind in

28 Vgl. Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 32).

29 Vgl. den einleitenden Halbsatz von Art. 7 Abs. 1 („Tierhalter […] müssen folgende Anforderungen erfüllen"), den ersten Satz des zweiten Gedankenstrichs („innerhalb einer vom Mitgliedstaat festgesetzten Frist von drei bis sieben Tagen") sowie die Bezeichnung der Frist als „Höchstfrist" in Satz 2. Vgl. ferner Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 36).

30 Vgl. Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 37).

31 Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 41).

32 Auch finanzielle Sanktionen hätten die Tierhalter, wie die Ausführungen zur dritten Vorlagefrage in den Nrn. 92 bis 95 dieser Schlussanträge zeigen, nicht zu befürchten.

Art. 63 der Verordnung nur für die Berichtigung offensichtlicher Irrtümer[33] und den Verlust einer Ohrmarke[34] vorgesehen. Eine Lockerung besteht für fehlerhafte Eintragungen in das Register oder die Tierpässe insofern, als ein Tier dann erst beim zweiten Verstoß binnen zwei Jahren als nicht ermittelt gilt.[35] Des Weiteren besteht nach Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1122/2009 eine Ausnahme für Fälle, in denen der Betriebsinhaber infolge höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände an einer Erfüllung seiner Pflichten gehindert war. Somit können die Folgen der Nichteinhaltung der Meldefrist in besonderen Konstellationen auf der Rechtsfolgenseite abgemildert werden. In allen übrigen Fällen, so auch dem vorliegenden, gelten die Tiere hingegen als nicht ermittelt. Damit werden sie bei der Bildung der Berechnungsgrundlage nicht berücksichtigt. Für sie wird demnach keine Beihilfe gewährt.

73. Letztlich steht dieses Ergebnis, wonach die verspätete Meldung des Weideauftriebs grundsätzlich zum Verlust der Mutterkuhprämie führt, auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Urteil Maatschap Schonewille-Prins.[36] Der Gerichtshof hat in dieser Entscheidung zur Schlachtprämie entschieden, dass die Verletzung der Meldepflicht aus Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1760/2000 zum Verlust dieser Prämie führt.[37]

74. Die Einwände, die die Kommission gegen die Übertragung dieser Rechtsprechung vorbringt, überzeugen aus den folgenden Gründen nicht.

75. Zunächst ist festzuhalten, dass es keinen Unterschied machen kann, dass es dort um die Schlacht- und hier um die Mutterkuhprämie geht. Denn das Urteil des Gerichtshofs stützt sich auf den Wortlaut von Art. 21 der Verordnung Nr. 1254/1999[38].[39] Diese Vorschrift regelt mit nahezu identischer Formulierung wie Art. 117 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009, dass die Prämienfähigkeit von der Einhaltung der Vorschriften der heutigen Verordnung Nr. 1760/2000 abhängt.[40] Hinzu kommt, dass die genannten Vorschriften diese Voraussetzung nicht etwa spezifisch für die Schlacht- bzw. Mutterkuhprämie regeln, sondern es sich um allgemeine Vorschriften handelt, die auf alle Zahlungen des jeweiligen Abschnitts Anwendung finden. Dazu zählen jeweils sowohl die Mutterkuh- als auch die Schlachtprämie.[41]

76. Zurückzuweisen ist auch der Einwand, hier sei ein anderes Ergebnis deshalb angezeigt, weil die Meldung des Weideauftriebs im Unterschied zur Meldung einer „Umsetzung von Tieren in den oder aus dem Betrieb“ keinen konstitutiven, sondern nur einen vorläufigen Charakter für den Viehbestand habe und mit Hinblick auf Schlachtung und sofortigen Verbrauch weniger wichtig sei.

77. Erstens bezog sich das Urteil Maatschap Schonewille-Prins nicht etwa auf die verspätete Meldung der Schlachtung eines Rindes, sondern auf die verspätete Meldung der Anlieferung eines Tieres an den Betrieb.[42] Da diese dem Konsum von Rindfleisch durch den Verbraucher aber ebenso wenig unmittelbar vorgeschaltet ist wie die Meldung des Sommerweideauftriebs, kann dieser Aspekt für den Gerichtshof keine Rolle gespielt haben.

33 Art. 63 Abs. 4 Unterabs. 2, Art. 21 der Verordnung Nr. 1122/2009.

34 Art. 63 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1122/2009.

35 Art. 63 Abs. 4 Buchst. b Satz 1 der Verordnung Nr. 1122/2009.

36 Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296).

37 Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 43), und vgl. ferner Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2006:466), der das gegenteilige Ergebnis zur Entscheidung vorschlug.

38 Verordnung (EG) Nr. 1254/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. 1999, L 160, S. 21).

39 Vgl. Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 29 bis 35).

40 Art. 21 der Verordnung Nr. 1254/1999 lautet in der für das Urteil Maatschap Schonewille-Prins maßgebenden Fassung: „Die Direktzahlungen im Rahmen dieses Kapitels werden nur für Tiere gewährt, die entsprechend der Verordnung Nr. 1760/2000 gekennzeichnet und registriert sind“.

41 Art. 21 der Verordnung Nr. 1254/1999 ist Teil des ersten Kapitels (Art. 3 bis 25). Er gilt daher für Mutterkuh- und Schlachtprämie (Art. 6 bzw. Art. 11). Art. 117 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 gilt für „Zahlungen im Rahmen dieses Abschnitts“ und damit für alle Prämien des elften Abschnitts (Art. 108 bis 119). Hierzu zählt sowohl die Mutterkuh- als auch die Schlachtprämie (Art. 111 bzw. Art. 116).

42 Vgl. Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 26).

78. Zweitens beruht der Einwand auf der falschen Annahme, bei dem Auftrieb auf die Sommerweide handele es sich nicht um eine „Umsetzung von Tieren in den oder aus dem Betrieb“ im Sinne von Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich Satz 1 der Verordnung Nr. 1760/2000. Denn als „Betrieb“ ist, wie die Definition in Art. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1760/2000 zeigt, die Anlage oder das Gebäude zu verstehen, in dem die Tiere grundsätzlich gehalten werden. Somit ist der Auftrieb auf die Sommerweide ein Unterfall und kein *aliud* zu diesem Begriff. Für eine entsprechende Differenzierung der Rechtsfolgen der Nichteinhaltung der Frist gibt der Wortlaut von Art. 7 der Verordnung Nr. 1760/2000 somit keinen Hinweis. Entsprechendes gilt für die Entscheidung 2001/672.

79. Drittens überzeugt eine Differenzierung je nach Art der Meldefrist auch in Anbetracht der oben in den Nrn. 55 und 71 genannten Ziele nicht, die mit der Entscheidung 2001/672 und der Verordnung Nr. 1760/2000 verfolgt werden. Da eine Tierseuche ebenso auf einer Sommerweide wie in einem Betrieb ausbrechen kann, muss auch die Umsetzung auf die Sommerweide im Rahmen des praktisch Zumutbaren so schnell wie möglich gemeldet werden.

80. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die verspätete Meldung des Sommerweideauftriebs zur Folge hat, dass die betroffenen Tiere nicht gemäß Art. 117 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 entsprechend der Verordnung Nr. 1760/2000 registriert und damit grundsätzlich nicht prämienfähig sind.

2. Zur Anwendung von Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009

81. Vor diesem Hintergrund ist zu klären, ob Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 in einem Fall wie dem vorliegenden dazu führt, dass die Tiere ausnahmsweise doch als prämienfähig gelten. Voraussetzung dafür wäre, dass die meldepflichtigen Angaben der zuständigen Behörde am ersten Tag des Haltungszeitraums des betreffenden Tieres mitgeteilt worden sind.

82. Der „Haltungszeitraum“ ist der Zeitraum, in dem ein Tier, für das eine Beihilfe beantragt wurde, im Betrieb gehalten werden muss.[43] Nach Art. 111 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 ist für die Mutterkuhprämie ein Haltungszeitraum von sechs Monaten „ab dem Tag der Beantragung der Prämie“ vorgesehen. Als Tag der Beantragung der Prämie legt § 13 Abs. 1 der österreichischen Direktzahlungs-Verordnung den 1. Januar, den 16. März und den 10. April fest.[44] Der erste Tag des Haltungszeitraums ist somit nach § 13 Abs. 2 dieser Verordnung entsprechend der 2. Januar bzw. der 17. März oder 11. April (für nach dem 1. Januar bzw. 16. März hinzukommende Mutterkühe) des jeweiligen Jahres.[45]

83. Da der Auftrieb hier am 17. Juni 2011 erfolgt ist, handelt es sich um ein Ereignis, dass zeitlich hinter dem letztmöglichen Beginn des Haltungszeitraums (am 11. April) liegt. Somit wurden die meldepflichtigen Angaben der zuständigen Behörde nicht am ersten Tag des Haltungszeitraums des betreffenden Tieres gemeldet. Dass dies in Fällen wie dem vorliegenden auch nicht möglich war, verdeutlicht den Ausnahmecharakter von Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009. Nur in Fällen, in denen ein Tierhalter vor Beginn des letztmöglichen Haltungszeitraums ein neues Tier in der nationalen Datenbank anmeldet, soll er trotz eines Verstoßes des vorherigen Halters gegen die Meldepflicht die Möglichkeit haben, eine Prämie zu erhalten.

84. Im Ergebnis bin ich also wie die Republik Österreich der Meinung, dass Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 Fälle wie den vorliegenden nicht erfasst.

43 Art. 2 Nr. 21 der Verordnung Nr. 1122/2009, Art. 61 der Verordnung Nr. 1121/2009, Art. 111 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009.

44 Vgl. Art. 62 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1121/2009.

45 Vgl. Art. 61 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1121/2009.

3. Zur Verhältnismäßigkeit von Art. 117 der Verordnung Nr. 73/2009

85. Mithin stellt sich abschließend die Frage, ob Art. 117 der Verordnung Nr. 73/2009 dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, soweit sich daraus der Verlust der Mutterkuhprämie als Konsequenz der verspäteten Meldung des Sommerauftriebs ergibt.

86. Da der Unionsgesetzgeber im Bereich der Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, das der politischen Verantwortung entspricht, die ihm die Art. 40 AEUV bis 43 AEUV übertragen, beschränkt sich die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Gerichtshof auf die Prüfung der Frage, ob der Unionsgesetzgeber die Grenzen seines Ermessens offensichtlich überschritten hat. [46]

87. Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass dann, wenn der Unionsgesetzgeber – wie in Art. 117 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 – Voraussetzungen für die Gewährung einer Beihilfe festlegt, der Ausschluss, den die Nichtbeachtung einer dieser Voraussetzungen mit sich bringt, keine Sanktion, sondern die bloße Folge der Nichtbeachtung der gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen darstellt. [47]

88. Wenn der Unionsgesetzgeber – wie in Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1122/2009 – regelt, dass die verspätete Einreichung des Beihilfeantrags nur zu einer Kürzung des gewährten Betrags führt, spiegelt das somit keinen allgemeinen Grundsatz wider, sondern beruht auf einer absichtlichen Entscheidung des Gesetzgebers, nach der die Einhaltung der Frist ausnahmsweise nicht wesentlich ist. [48]

89. Im Gegensatz dazu ist, wie insbesondere aus den Nrn. 69 und 71 dieser Schlussanträge hervorgeht, die Verpflichtung zur Einhaltung der in Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672 vorgesehenen Meldefrist von besonderer Bedeutung für die mit dem System der Kennzeichnung und Registrierung verfolgten Ziele. Hinzu kommt, dass, wie in Nr. 73 dieser Schlussanträge ausgeführt, auch Ausnahmen für besondere Umstände, etwa in Fällen höherer Gewalt, vorgesehen sind.

90. Der Unionsgesetzgeber hat somit die Grenzen seines Ermessens nicht offensichtlich überschritten. [49] Art. 117 der Verordnung Nr. 73/2009 verstößt also im Ergebnis nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

4. Zwischenergebnis

91. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist die zweite Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 ist dahin auszulegen, dass er bei einer verspäteten Meldung des Sommerweideauftriebs, der nach dem Beginn des Haltungszeitraums stattfindet, nicht dazu führt, dass die verspätet gemeldeten Tiere trotzdem als prämienfähig gelten.

C. Zu den Sanktionen (dritte Frage)

92. Folgt der Gerichtshof meinem Vorschlag zur Beantwortung der ersten und der zweiten Vorlagefrage, ist die dritte Vorlagefrage nicht zu beantworten. Denn das vorlegende Gericht stellt sie nur für den Fall, dass die Meldung des Sommerweideauftriebs zwar als verspätet anzusehen ist, aber im Ergebnis nicht zum Verlust der Mutterkuhprämie führt.

46 Vgl. Urteile vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 46), und vom 17. Oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, Rn. 48).

47 Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 47), vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 11. November 2004, Toeters und Verberk (C-171/03, EU:C:2004:714, Rn. 47).

48 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. November 2004, Toeters und Verberk (C-171/03, EU:C:2004:714, Rn. 49).

49 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, Rn. 49 bis 52).

93. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob dann wegen der verspäteten Meldung Sanktionen zu verhängen sind. Aus der Begründung der dritten Vorlagefrage geht hervor, dass sich das vorlegende Gericht insoweit auf die Kürzungen und Ausschlüsse auf der Grundlage der Art. 21 und 23 der Verordnung Nr. 73/2009 und nach Art. 23 der Verordnung Nr. 1122/2009 bezieht.

94. Die Frage ist zu verneinen. Zwar sehen die Verordnungen Nr. 73/2009 und Nr. 1122/2009 in den genannten Regelungen entsprechende Sanktionen für die verspätete Einreichung des Beihilfeantrags [50], die Nichteinhaltung der Beihilfekriterien [51] und die Nichteinhaltung der „anderweitigen Verpflichtungen" der Betriebsinhaber [52] vor. Nach Art. 74 Abs. 1 und Art. 73 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1122/2009 sind diese Kürzungen und Ausschlüsse jedoch nicht anwendbar, wenn der Betriebsinhaber sachlich richtige Angaben gemacht hat. Da aus dem Vorabentscheidungsersuchen nichts hervorgeht, was darauf hindeutet, dass die verspätet gemeldeten Angaben unrichtig waren, sind wegen der verspäteten Meldung des Sommerweideauftriebs keine Sanktionen nach diesen Vorschriften zu verhängen.

95. Die dritte Frage wäre somit dahin gehend zu beantworten, dass in dem Fall, dass die verspätete Meldung des Auftriebs auf die Sommerweide gemäß Art. 117 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 nicht zum Verlust der Prämienfähigkeit führt, die Kürzungen und Ausschlüsse nach den Art. 21 der Verordnung Nr. 73/2009, Art. 65 der Verordnung Nr. 1122/2009, Art. 23 der Verordnung Nr. 73/2009, den Art. 70 bis 72 der Verordnung Nr. 1122/2009 und Art. 23 der Verordnung Nr. 1122/2009 keine Anwendung finden, wenn die verspätet gemeldeten Angaben sachlich richtig sind.

V. Ergebnis

96. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Verwaltungsgerichtshofs (Österreich) wie folgt zu beantworten:

1) Art. 2 Abs. 4 der Entscheidung 2001/672/EG in der Fassung des Beschlusses 2010/300/EU steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, die für die Einhaltung der Frist für die Meldung des Sommerweideauftriebs den Eingang der entsprechenden Meldung als maßgeblich erklärt.

2) Art. 117 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 führt bei einer verspäteten Meldung des Sommerweideauftriebs, der nach dem Beginn des Haltungszeitraums stattfindet, nicht dazu, dass die verspätet gemeldeten Tiere als prämienfähig gelten.

50 Art. 23 der Verordnung Nr. 1122/2009.

51 Art. 21 der Verordnung Nr. 73/2009, Art. 65 der Verordnung Nr. 1122/2009.

52 Art. 23 der Verordnung Nr. 73/2009, Art. 70 bis 72 der Verordnung Nr. 1122/2009.