meinen Vorschriften betreffend die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Schweinefleisch und der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung dieser Beihilfen vorgesehenen Interventionsmaßnahmen zuständig sind. Die Mitgliedstaaten können die Aufgabe, die verschiedenen erforderlichen Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen, auf mehrere innerstaatliche Stellen aufteilen. In diesem letzteren Falle haben diese innerstaatlichen Stellen allerdings darauf zu achten, daß sie die Koordinierung der von ihnen ergriffenen Maßnahmen in geeigneter Weise sicherstellen, damit das gute Funktionieren der Marktorganisation nicht gefährdet wird.

2. Die verspätete Einsendung der Nachweise über die Einlagerung an die zuständige Interventionsstelle steht dem Erwerb des Beihilfeanspruchs nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 nicht im Wege, wenn die in Artikel 3 Abs. 2 Buchstabe a dieser Verordnung genannten Verpflichtungen vollständig erfüllt sind.

3. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 verstößt wegen seiner Automatik insofern gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, als er es nicht zuläßt, die von ihm vorgesehene Sanktion dem Ausmaß der Nichterfüllung der Vertragspflichten oder der Schwere des Verstoßes gegen diese Pflichten anzupassen.

   Deshalb bleibt Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates ungeachtet der in Artikel 5 Absatz 2 Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission enthaltenen Präzisierungen anwendbar in dem Sinne, daß die zuständige Stelle die Kaution je nach der Schwere der Vertragsverletzung für ganz oder für teilweise verfallen erklären kann.

In der Rechtssache 240/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Den Haag, in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

ATALANTA AMSTERDAM B.V., Amsterdam,

gegen

PRODUKTSCHAP VOOR VEE EN VLEES, Rijswijk,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung einer Reihe von Vorschriften der Verordnung Nr. 2759/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch (ABl. L 282, S. 1), der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die allgemeinen Vorschriften betreffend die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Schweinefleisch (ABl. L 282, S. 19) und der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission vom 29. Juli 1976 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Schweinefleisch (ABl. L 206, S. 82)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer J. Mertens de Wilmars in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Präsidenten der Zweiten Kammer Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1 — Sachverhalt und Verfahren

Nach Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Verordnung Nr. 2759/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch (ABl. 1975, L 282, S. 1) können Interventionsmaßnahmen getroffen werden, wenn der Preis für Schweinefleisch in der Gemeinschaft erheblich sinkt. Diese Interventionsmaßnahmen können die Form von Beihilfen für die private Lagerhaltung annehmen (Art. 3).

Die Verordnung Nr. 2763/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die allgemeinen Vorschriften betreffend die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Schweinefleisch (ABl. 1975, L 282, S. 19) bestimmt in Artikel 1 Absatz 3, daß die Beihilfen für die private Lagerhaltung nach Maßgabe von mit Interventionsstellen geschlossenen Verträgen gewährt werden, in denen die beiderseitigen Verpflichtungen der Vertragspartner nach einheitlichen Bedingungen für jedes Erzeugnis festgelegt sind. Nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission vom 29. Juli 1976 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Schweinefleisch (ABl. 1976, L 206, S. 82) verpflichtet der mit der Interventionsstelle geschlossene Vertrag den Lagerhalter insbesondere, der zuständigen Interventionsstelle „unverzüglich" die Nachweise über die Einlagerung zu übersenden.

Die Verordnung Nr. 2763/75 des Rates bestimmt in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b weiter, daß zum Ausschreibungsverfahren und zum Vertragsabschluß nur An-

tragsteller zugelassen werden, die die Einhaltung ihrer Verpflichtungen durch eine Kaution gesichert haben, die

„. . . ganz oder teilweise [verfällt], wenn die Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht oder nur teilweise eingehalten werden".

Hierzu bestimmt Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission:

„Die Kaution verfällt, wenn die Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht eingehalten werden."

Die Firma Atalanta Amsterdam BV (im folgenden Atalanta genannt) schloß im Jahr 1977 mit dem Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (VIB), der in den Niederlanden für die Beihilfen für die Lagerhaltung zuständigen Interventionsstelle, verschiedene Verträge über die Einlagerung von Schweinefleisch ab. Diese Interventionsstelle hat in ihrer „Mitteilung 9/77" unter anderem die Bedingungen für den Abschluß von Verträgen für Beihilfen für die private Lagerhaltung von Schweinefleisch festgelegt. Gemäß Punkt V e dieser Vorschriften ist der Vertragspartner gehalten, allwöchentlich unter Verwendung eines besonderen Formulars je Kühlhaus und Ware die eingelagerten Mengen anzumelden. Diese Formulare müssen ausgefüllt und mit den Nachweisen über die Einlagerung versehen so rechtzeitig eingesandt werden, daß sie in der auf die Einlagerung folgenden Woche im Besitz des VIB sind.

Hinsichtlich einzelner Einlagerungen hat Atalanta es versäumt, die Nachweise innerhalb der gesetzten Frist an das VIB einzusenden. Das VIB hat geglaubt, die für die verschiedenen Verträge gestellten Kautionen deshalb für verfallen erklären zu müssen. Mit Schreiben vom 1. November 1977 hat das VIB Atalanta über diese Entscheidung unterrichtet und mitgeteilt, die weitere Bearbeitung der Beihilfen werde von der Produktschap voor Vee en Vlees übernommen und Atalanta könne sich gegebenenfalls wegen dieser Angelegenheit an diese Produktschap wenden.

Die Produktschap hat die von Atalanta beantragte Beihilfe mit der Begründung abgelehnt, Atalanta habe unter Verstoß gegen die Vorschriften in Punkt V e der VIB-Mitteilung 9/77 die Verpflichtungen aus dem Einlagerungsvertrag nicht rechtzeitig erfüllt.

Atalanta hat gegen den Bescheid der Produktschap daraufhin Klage erhoben. Die Klage war auch gegen die Entscheidung gerichtet, die Kaution für verfallen zu erklären. In der mündlichen Verhandlung vor dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat die Produktschap erklärt, sie könne hinsichtlich der Verfallserklärung der Kautionen keine Entscheidung treffen, da die Entscheidung hierzu ausschließlich bei dem VIB liege.

Mit Beschluß vom 1. November 1978 hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„I. Läßt sich aus Wortlaut und Zweck der Verordnung (EWG) Nr. 2759/75 des Rates, der Verordnung (EWG) Nr. 2763/75 des Rates — insbesondere deren Artikel 1 Absatz 3 — und der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission — insbesondere deren Artikel 3 Absatz 2, Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 8 — entnehmen, daß die Entscheidungsbefugnis bei Durchführung und Anwendung der in diesen Verordnungen vorgesehenen und geregelten Beihilfegewährung für die private Lagerhaltung im Schweinefleischsektor — einschließlich der Regeln über die Stellung und die etwaige Verfallserklärung von Kautionsbeträgen — ausschließlich

den nationalen Interventionsstellen zusteht.

oder

sind Wortlaut und Zweck dieser Vorschriften so zu verstehen, daß die Befugnis zur Entscheidung hinsichtlich Durchführung und Anwendung der dort vorgesehenen Regeln über die Beihilfegewährung wie auch über die Kautionsbeträge — oder aber nur über die Beihilfegewährung — den Mitgliedstaaten zusteht, wenn auch mit der Verpflichtung, die Beihilfe gemäß dem mit der betreffenden Interventionsstelle geschlossenen Vertrag zu gewähren?

II. Hat der Lagerhalter nach zutreffender Auslegung von Artikel 6 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1889/76 der Kommission

1. Anspruch auf Beihilfe, wenn die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a dieser Verordnung genannten Verpflichtungen vollständig erfüllt sind,

2. Anspruch auf Auszahlung der Beihilfesumme, sobald festgestellt worden ist, daß der Vertrag erfüllt und der Interventionsstelle die Nachweise über die Einlagerungen übersandt worden sind, auch wenn diese Übersendung nicht ‚unverzüglich' erfolgt ist,

oder

muß Artikel 6 Absatz 2 und 3 so ausgelegt werden, daß der Lagerhalter, wenn die in Artikel 3 Absatz 2 der genannten Verordnungen aufgeführten Verpflichtungen vollständig erfüllt sind, dennoch keinen Anspruch auf Beihilfe geltend machen kann, falls die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c dieser Verordnung genannten Nachweise über die Einlagerung der zuständigen Interventionsstelle zwar übersandt worden sind, diese Übersendung jedoch nicht ‚unverzüglich' erfolgt ist?

III. 1. Sind unter dem Begriff ‚Verpflichtungen' in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2763/75 ausschließlich die Verpflichtungen zur Einlagerung und zur Lagerhaltung von Schweinefleisch zu verstehen, oder erfaßt dieser Begriff auch Nebenverpflichtungen bezüglich Informationen und Kontrolle?

2. Sind unter dem Begriff ‚Verpflichtungen' in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1889/76 ausschließlich die Verpflichtungen zur Einlagerung und Lagerhaltung von Schweinefleisch zu verstehen, oder erfaßt dieser Begriff auch die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstaben b bis einschließlich der letztgenannten Verordnung aufgeführten Verpflichtungen?

3. Falls Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2763/75 dahin auszulegen ist, daß unter dem dort verwendeten Begriff „Verpflichtungen" ausschließlich die Verpflichtungen zur Einlagerung und Lagerhaltung von Schweinefleisch zu verstehen sind, in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1889/76 unter dem gleichen Begriff jedoch auch die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b bis einschließlich e dieser Verordnung formulierten Verpflichtungen, ist dann dieser Artikel 5 Absatz 2 insoweit gültig?

IV. 1. Ist Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1889/76 dahin auszulegen, daß der Kautionsbetrag für vollständig verfallen erklärt wird, wenn die betreffenden Haupt- oder Nebenverpflichtungen nur teilweise erfüllt sind?

2. Falls die Frage 1 zu bejahen ist, ist dann dieser Artikel 5 Absatz 2 insoweit mit Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2763/75 vereinbar, in welchem hinsichtlich der Kaution bestimmt wird, daß diese für ganz oder teilweise verfallen erklärt wird, ‚wenn die Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht oder nur teilweise eingehalten werden', und ist — verneinendenfalls — dieser Artikel 5 Absatz 2 dann insoweit ungültig?"

Der Vorlagebeschluß ist am 3. November 1978 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt C. Sjenitzer, Amsterdam, die Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch ihren Vorsitzenden G. Meijer, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch H. Bronkhorst vom Juristischen Dienst der Kommission als Bevollmächtigten, haben nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Beim Gerichtshof nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte schriftliche Erklärungen

A — Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* führt zu den Fragen des College van Beroep voor het Bedrijfsleven folgendes aus:

Zur ersten Frage

Die erste Frage gehe dahin, welche Stelle als für Entscheidungen über die Anwendung der Verordnungen über die Beihilfegewährung beziehungsweise der Durchführungsbestimmungen über die private Einlagerung von Schweinefleisch zuständig anzusehen sei.

Der von der Produktschap in der Verhandlung vor dem College van Beroep vertretene Standpunkt, sie beschließe über die Beihilfegewährung und das VIB über die Kautionen, eröffne die — unerwünschte — Möglichkeit, daß hinsichtlich Kaution und Beihilfegewährung widersprüchliche Entscheidungen ergingen.

Da keine der zugrundeliegenden Verordnungen zwingende Regeln aufstelle, vielmehr einen von den Mitgliedstaaten auszufüllenden Rahmen schaffe, könne nach Urteil von Atalanta unter Beachtung der Notwendigkeit, die Entscheidungen in einer Hand zu konzentrieren, behauptet werden, daß das niederländische System, wonach die Produktschap entscheide, in der Praxis wirksam arbeite und sich mit den (Minimal-)Forderungen der Verordnungen vereinbaren lasse.

Zur zweiten Frage

Die zweite Frage betreffe allein das Problem der Auszahlung der Beihilfe. Es sei festgestellt, daß Atalanta die materiellen Voraussetzungen der Beihilferegelung voll erfüllt und nur versäumt habe, die Nachweise über die Einlagerung innerhalb der vom VIB festgesetzten Frist einzusenden.

Angesichts des Inhalts des Beschlusses des College van Beroep meint die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die zweite Frage ziele — unausgesprochen — auch auf eine Stellungnahme des Gerichtshofes zu dem Begriff „unverzüglich". Nach ihrer Auffassung seien die in der Mittei-

lung 9/77 („Mededeling Vlees") festgesetzten Fristen nicht in Übereinstimmung mit dem Sinn des Wortes „unverzüglich".

Wenn der Gerichtshof meine, daß die ihm vorgelegte Frage nicht auch in dem vorstehenden Sinn zu verstehen sei, oder wenn er die in der Mitteilung 9/77 festgelegten Fristen als von dem Wort „unverzüglich" gedeckt ansehe, sei zu bemerken, daß der Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission den Schluß aufdränge, daß der Anspruch auf Beihilfegewährung mit der Erfüllung der in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a formulierten Verpflichtung entstanden sei. Es sei nicht anzunehmen, daß die Verordnung eine Situation zulassen wolle, aus der ein Anspruch auf Beihilfe entstehen könnte, der niemals zur Auszahlung kommen dürfte.

Es gebe sicher ein Interesse an einer schnellen Abwicklung des „Papierkrams"; kleinere Versäumnisse auf dem Gebiet der administrativen Abwicklung müßten jedoch in angemessener Weise und unter Abwägung der Interessen behandelt und nicht in einer Weise bestraft werden, als seien Hauptverpflichtungen verletzt.

Zur dritten und zur vierten Frage

Die dritte und die vierte Frage beträfen die Kautionen. Hierbei falle auf, daß die Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission im Gegensatz zu Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates nur den vollständigen Verfall der Kaution kenne. Zwischen den Antworten auf die dritte und die vierte Frage bestehe insofern ein Zusammenhang, als dann, wenn lediglich der vollständige Verfall der Kaution erklärt werden könne, dieser Verfall — wolle man ein Mißverhältnis zwischen dem begangenen Verstoß und der Sanktion vermeiden — nur bei schwerwiegenden, die Ziele der Regelung gefährdenden Versäumnissen erklärt werden dürfe. Wenn hingegen die Möglichkeit bestehe, die Kaution für teilweise verfallen zu erklären, eröffne dies die Möglichkeit, die administrative Sanktion abzustufen.

Unter diesen Umständen scheine es, als müsse die Frage IV 1 verneint werden und als stehe — wenn der Gerichtshof zum gegenteiligen Ergebnis kommen sollte — Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission in Widerspruch zu Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates, der ausdrücklich die teilweise Verfallserklärung als die schwächere Sanktion habe ermöglichen wollen.

Diese Unvereinbarkeit werde aufgehoben, wenn Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission in der Weise ausgelegt werde, daß er sich auf die Verletzung der wichtigen Verpflichtungen der Parteien bezieht, und Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates dahin gehend, daß er die Verletzung sowohl der wichtigen als der weniger wichtigen Verpflichtungen betrifft.

B — Die *Beklagte des Ausgangsverfahrens* erklärt zunächst, der angegriffene Bescheid sei erst ergangen, nachdem die Klägerin des Ausgangsverfahrens wiederholt ausdrücklich auf die Folgen verspäteter Einsendung der Nachweise über die Einlagerung hingewiesen worden sei.

Danach stellt die Beklagte des Ausgangsverfahrens den rechtlichen Rahmen für die ihr durch die niederländischen Rechtsvorschriften eingeräumten Befugnisse dar.

Zur ersten Frage

Nach Auffassung der Beklagten des Ausgangsverfahrens haben die Gemeinschaftsverordnungen es den Mitgliedstaaten überlassen, die mit ihrer Durchfüh-

rung beauftragten Organe auszuwählen. Unter dem Begriff „Interventionsstelle" könnten nach niederländischen Verhältnissen sowohl die Produktschap als auch das VIB oder beide verstanden werden.

Nach den niederländischen Rechtsvorschriften sei die Produktschap die zuständige Stelle für die Beihilfegewährung, während das VIB hinsichtlich der Kautionen zu entscheiden habe, zumal das VIB als Vertragspartner am besten über die Erfüllung der Vertragspflichten urteilen könne.

Obwohl nicht die Verwaltungsgerichte sondern die ordentlichen Gerichte befugt seien, über die Entscheidungen des VIB zu erkennen, werde das VIB die erforderlichen Maßnahmen treffen, falls der Gerichtshof erklären sollte, daß die für verfallen erklärten Kautionen ganz oder teilweise freigegeben werden müssen.

Zur zweiten Frage

Da Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission die Worte „unbeschadet der übrigen Verpflichtungen des Lagerhalters" enthalte, sei dieser Artikel keine Stütze für die Auffassung, daß der Beihilfeanspruch bereits entstehe, wenn alle in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a bezeichneten Verpflichtungen erfüllt sind. Der Betroffene müsse nachweisen, daß er nicht nur die in Artikel 3 Absatz 2, sondern auch alle in den übrigen Artikeln angeführten Verpflichtungen erfüllt hat.

Zur dritten Frage

Auch die Beklagte des Ausgangsverfahrens hätte es lieber gesehen, wenn die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ihrerseits zu dem hier streitigen Punkt den notwendigen Raum für eine Differenzierung der Sanktionen nach der Art der betroffenen Verpflichtungen gelassen hätten. Der Wortlaut der betroffenen Artikel lasse jedoch keinen Zweifel an der richtigen Auslegung. Sowohl Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung 2763/75 des Rates als auch Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission sprächen für sich.

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens erklärt weiter, die Verpflichtungen beschränkten sich ihrer Meinung nach nicht auf die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b bis einschließlich e der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission angeführten. Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 enthalte nämlich die Worte „unbeschadet der übrigen Verpflichtungen des Lagerhalters".

Wenn der Begriff „Verpflichtungen" dahin ausgelegt werde, daß er ausschließlich die Verpflichtung meine, Schweinefleisch einzulagern und im Lager zu halten, dann mangele es an einer Sanktion für die Nichterfüllung der Nebenpflichten, die jedoch unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle nicht der Bedeutung entbehrten. Außerdem dürfe nicht übersehen werden, daß die Vorschriften über die Nichtgewährung der Beihilfe und die Verfallserklärung von Kautionen bedachtsam angewendet würden. Jedes entgegenkommende Verhalten habe aber seine Grenzen, und diese seien hier überschritten.

Nach dem vorstehenden brauche auf die Frage III 3 nicht eingegangen zu werden.

Zur vierten Frage

Nach Auffassung der Beklagten des Ausgangsverfahrens muß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission mit Sicherheit dahin ausgelegt werden, daß die Kaution für ganz verfallen erklärt werden muß, wenn die betreffenden Haupt- oder Nebenverpflichtungen nur teilweise erfüllt worden sind.

Der Wortlaut des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission sei in jeder Hinsicht vereinbar mit

Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates. Der Wortlaut der letztgenannten Vorschrift verbiete nicht, auch bei teilweiser Erfüllung der Vertragspflichten die gesamte Kaution für verfallen zu erklären. Wenn beabsichtigt gewesen sei, die Kaution bei teilweiser Erfüllung für teilweise verfallen zu erklären, dann hätte die Vorschrift anders lauten müssen.

Abschließend erklärt die Beklagte des Ausgangsverfahrens unter anderem, daß es in jeder Hinsicht empfehlenswert sei, im Hinblick auf die Sanktionen nach der Art der Verpflichtungen zu unterscheiden. Hierzu sei dann jedoch eine geänderte Fassung oder ein entsprechendes Urteil des Gerichtshofes erforderlich.

C — Die *Kommission* gibt zu den vier vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven vorgelegten Fragen folgende Erklärungen ab:

Zur ersten Frage

Nach Auffassung der Kommission soll sich aus dem Wortlaut der betroffenen Verordnungen klar ergeben, daß den Mitgliedstaaten die Befugnis belassen sei, die von der Verordnung vorgeschriebenen notwendigen Durchführungsmaßnahmen in der ihnen angemessen erscheinenden Weise zu erlassen. Aus dem Gebrauch des Ausdrucks „Interventionsstelle" könne gewiß nicht abgeleitet werden, daß die Gemeinschaft damit besondere Organe oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten im Auge habe. Gemeint sei nur, daß das vom jeweiligen Mitgliedstaat bezeichnete Organ eine Interventionsfunktion erfülle. Die entsprechenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sagten nicht, daß die Interventionsmaßnahmen in jedem Mitgliedstaat nur durch eine Stelle getroffen werden dürften. Ein Mitgliedstaat sei also in keiner Weise daran gehindert, den Einlagerungsvertrag von einer Stelle (hier: dem VIB) abschließen und die Beihilfe von einer anderen Stelle (hier: der Produktschap) auszahlen zu lassen.

Die Auffassung stimme vollkommen überein mit derjenigen, die sich der Gerichtshof im Urteil vom 15. Dezember 1971 — International Food Company, 51 bis 54/71 — Slg. 1971, 1108) zu eigen gemacht habe. In diesem Urteil habe der Gerichtshof für Recht erkannt, daß es sich ausschließlich nach dem Verfassungssystem der einzelnen Mitgliedstaaten bestimme, in welcher Weise die Mitgliedstaaten die Ausübung beziehungsweise Erfüllung der sich aus Vertrags- oder Verordnungsvorschriften ergebenden Befugnisse oder Pflichten zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts bestimmten innerstaatlichen Organen übertragen können.

Zur zweiten Frage

Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über den Abschluß von Einlagerungsverträgen enthielten zwingende Vorschriften für die vertraglichen Beziehungen der Parteien. Diese Vorschriften träten an die Stelle der gewöhnlichen schuldrechtlichen Bestimmungen des privaten oder öffentlichen Rechts.

Nach Meinung der Kommission sei Artikel 6 Absatz 2 und 3 der Verordnung Nr. 1889/76 im Sinne der ersten vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven wiedergegebenen Auffassung auszulegen. Diese Meinung könne sich auf die Systematik der Verordnung stützen, wonach die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a genannte Verpflichtung, die vereinbarte Menge des betreffenden Erzeugnisses einzulagern und während der vereinbarten Lagerzeit zu lagern, als die Hauptverpflichtung des Lagerhalters aus dem Vertrag angesehen werde. Dies zeige Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung, wonach unbeschadet der übrigen Verpflich-

tungen des Lagerhalters ein Anspruch auf Beihilfe entstehe, wenn die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a genannten Verpflichtungen erfüllt sind.

Infolgedessen müsse der Anspruch auf Auszahlung der Beihilfe in dem Augenblick als entstanden angesehen werden, in dem die Nachweise über die Einlagerung — wenn auch verspätet — eingesandt und auch die übrigen Vertragsbestimmungen erfüllt seien.

Zur dritten Frage

Nach Auffassung der Kommission bezeichne das Wort „Verpflichtungen" in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2763/75 und in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 sowohl die Verpflichtung zum Einlagern von Schweinefleisch und zur Lagerhaltung als auch die weiteren im Einlagerungsvertrag vorgesehenen Verpflichtungen hinsichtlich Information und Kontrolle. Der in beiden Fällen im Zusammenhang mit dem Vertrag insgesamt verwendete Ausdruck Verpflichtungen lasse nicht zu, daß seine Bedeutung auf eine oder mehrere bestimmte Verpflichtungen beschränkt werde.

Diese Antwort auf die Frage III 1 und 2 mache die Frage nach der Gültigkeit (III 3) gegenstandslos.

Zur vierten Frage

Die Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission sei zur Durchführung der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates ergangen und dürfe letzterer deshalb nicht widersprechen. Von einem Widerspruch sei hier jedoch nicht die Rede, da Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission im Licht des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausgelegt werden müsse, der als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts im Gemeinschaftsrecht immer zum Zuge kommen müsse. Dieser Grundsatz führe dazu, daß die Nichterfüllung reiner Nebenverpflichtungen nicht dazu führen könne, daß die Kaution für vollständig verfallen erklärt werde.

Nach alledem schlägt die Kommission vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

„1. Die Vorschriften der Verordnungen Nr. 2759/75, Nr. 2763/75 und Nr. 1889/76 sind dahin auszulegen, daß die Entscheidungsbefugnis bei Durchführung und Anwendung der in diesen Vorschriften getroffenen Regelungen, namentlich hinsichtlich der darin vorgesehenen Beihilfen und Kautionen, ausschließlich den Mitgliedstaaten zusteht.

2. Gemäß Artikel 6 Absatz 2 und 3 der Verordnung Nr. 1889/76 hat ein Lagerhalter, der die Nachweise über die Einlagerung nicht unverzüglich an die Interventionsstelle eingesandt hat,

   1) Anspruch auf Beihilfe, wenn alle in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der genannten Verordnung aufgeführten Verpflichtungen voll erfüllt sind, und

   2) Anspruch auf Auszahlung des Beihilfebetrags, sobald feststeht, daß die vertraglichen Verpflichtungen erfüllt und unter anderem die Nachweise über die Einlagerung an die Interventionsstelle eingesandt sind.

3. Unter dem Begriff ‚Verpflichtungen' in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2763/75 und in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 sind sowohl die Verpflichtungen zur Einlagerung und Lagerhaltung von Schweinefleisch als

auch die anderen in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b bis e der Verordnung Nr. 1889/76 angeführten Verpflichtungen zu verstehen.

4. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 ist dahin auszulegen, daß die Kaution ganz oder teilweise für verfallen erklärt wird, wenn die Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht oder nur teilweise eingehalten werden, und zwar unter Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit."

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 2. Mai 1979 haben Atalanta Amsterdam BV, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch C. Sjenitzer, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch H. Bronkhorst, mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. Mai 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat mit Beschluß vom 1. November 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 3. November 1978, vier Fragen nach der Auslegung und der Gültigkeit verschiedener Vorschriften der Verordnungen Nr. 2759/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch (ABl. 1975, L 282, S. 1), der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die allgemeinen Vorschriften betreffend die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Schweinefleisch (ABl. 1975, L 282, S. 19) und Nr. 1889/76 der Kommission vom 29. Juli 1976 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Schweinefleisch (ABl. 1976, L 206, S. 82) vorgelegt.

2 Diese Fragen sind in einem Rechtsstreit zwischen der Produktschap voor Vee en Vlees, der für die Gewährung von Beihilfen für die Lagerhaltung zuständigen niederländischen Interventionsstelle und Beklagten des Ausgangsverfahrens, und einem Unternehmen, der Klägerin des Ausgangsverfahrens, aufgeworfen worden, das verschiedene Verträge über die Einlagerung von Schweinefleisch mit dem Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (im folgenden: VIB), der für den Abschluß von Einlagerungsverträgen und die Entscheidung über die vom Lagerhalter gestellte Kaution zuständigen niederländischen Interventionsstelle, abgeschlossen hatte. Als die Klägerin des Ausgangsverfahrens versäumte, für einzelne Einlagerungen die entsprechenden Nachweise innerhalb der festgesetzten Fristen an das VIB einzusenden, er-

klärte dieses die für die betroffenen Verträge gestellten Kautionen für verfallen. Aus dem gleichen Grund lehnte es die Produktschap voor Vee en Vlees ab, die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens beantragte Beihilfe für die Lagerhaltung zu gewähren, worauf letztere das nationale Gericht anrief.

Zur ersten Frage

3 Die erste Frage des College van Beroep voor het Bedrijfsleven geht dahin, ob die Befugnis zur Entscheidung über die Anwendung der in den Verordnungen Nr. 2759/75, Nr. 2763/75 und Nr. 1889/76 vorgesehenen Regeln den einzelstaatlichen Interventionsstellen oder den Mitgliedstaaten zusteht.

4 Hierzu ist zu bemerken, daß die betroffenen Gemeinschaftsverordnungen nicht festgelegt haben, welche Stellen in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausführung der vorgesehenen Interventionsmaßnahmen zuständig sind, und es den Mitgliedstaaten überlassen haben, diese Stellen zu bezeichnen (vgl. Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2759/75).

5 Es ist deshalb Sache jedes Mitgliedstaats, die Stellen zu bezeichnen, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung zuständig sind zum Erlaß der Maßnahmen zur Durchführung der vorgenannten Gemeinschaftsverordnungen. Mangels ausdrücklicher gegenteiliger Bestimmung in den genannten Verordnungen können die Mitgliedstaaten die Aufgabe, die verschiedenen erforderlichen Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen, auf mehrere innerstaatliche Stellen aufteilen. In diesem letzteren Falle haben diese innerstaatlichen Stellen allerdings darauf zu achten, daß sie die Koordinierung der von ihnen ergriffenen Maßnahmen in geeigneter Weise sicherstellen, damit das gute Funktionieren der Marktorganisation nicht gefährdet wird.

6 Auf die erste Frage ist deshalb zu antworten, daß die Befugnis, über die Anwendung der in den Vorschriften der Verordnungen Nr. 2759/75, 2763/75 und 1889/76 vorgesehenen Regeln zu entscheiden, den hierzu von jedem Mitgliedstaat bezeichneten Stellen zusteht.

Zur zweiten Frage

7 Als zweites soll der Gerichtshof sagen, ob Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 dahin auszulegen ist, daß der Anspruch auf Zahlung einer Bei-

hilfe als entstanden anzusehen ist, wenn alle in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a dieser Verordnung aufgezählten Voraussetzungen voll erfüllt und unter anderem die Nachweise über die Einlagerungen der Interventionsstelle, wenn auch verspätet, übersandt worden sind, oder ob Artikel 6 Absatz 2 der genannten Verordnung vielmehr dahin auszulegen ist, daß der Lagerhalter keinen Anspruch auf Beihilfe geltend machen kann, falls die Nachweise der Interventionsstelle nicht „unverzüglich" übersandt worden sind.

8 Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 bestimmt, daß die von den Interventionsstellen abzuschließenden Verträge über die private Lagerhaltung von Erzeugnissen des Schweinefleischsektors den Lagerhalter insbesondere verpflichten müssen:

„a) die vereinbarte Menge des betreffenden Erzeugnisses auf eigene Rechnung und Gefahr fristgerecht einzulagern und während der vereinbarten Lagerzeit zu lagern, ohne die gelagerten Erzeugnisse während der vereinbarten Lagerzeit zu verändern oder auszutauschen".

Artikel 3 Absatz 2 bestimmt weiter, daß der zwischen der Interventionsstelle und dem Lagerhalter geschlossene Vertrag außerdem eine Reihe sonstiger Bedingungen vorsehen muß, deren Zweck im wesentlichen darin besteht, die Kontrolle der Einhaltung der vom Lagerhalter übernommenen Verpflichtungen zu gewährleisten, namentlich:

„c) der zuständigen Interventionsstelle unverzüglich die Nachweise über die Einlagerung zu übersenden".

9 Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 bestimmt:

„Unbeschadet der übrigen Verpflichtungen des Lagerhalters entsteht ein Anspruch auf Beihilfe nur, wenn die im Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a genannten Verpflichtungen vollständig erfüllt sind."

10 Liest man Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a im Zusammenhang mit Artikel 6 Absatz 2, so scheint die Verordnung zu unterscheiden zwischen den Hauptpflichten, die dem Lagerhalter aufgrund des Einlagerungsvertrags obliegen und an deren Erfüllung der Erwerb des Anspruchs auf die Beihilfe geknüpft ist, zum einen, und den Verpflichtungen, die die Kontrolle über die Einlagerung sicherstellen sollen, zum anderen. Daher schließt Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung den Lagerhalter nur für den Fall von der Beihilfe aus, daß die Hauptpflichten nicht vollständig erfüllt sind.

11 Hieraus folgt, daß der Lagerhalter zwar keinen Anspruch auf Auszahlung der Beihilfe erheben kann, solange er unter anderem die Nachweise über die Einlagerung der Interventionsstelle noch nicht eingesandt hat, daß jedoch der Umstand, daß diese Einsendung nicht innerhalb der festgesetzten Frist erfolgt ist, für sich allein nicht zum Verlust des Beihilfeanspruchs führen kann, wenn die im Vertrag vorgesehenen Hauptpflichten vollständig erfüllt sind.

12 Auf die zweite Frage ist deshalb zu antworten, daß die verspätete Einsendung der Nachweise über die Einlagerung an die zuständige Interventionsstelle dem Erwerb des Beihilfeanspruchs nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 nicht im Wege steht, wenn die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a dieser Verordnung genannten Verpflichtungen vollständig erfüllt sind.

Zur dritten und zur vierten Frage

13 Schließlich wird der Gerichtshof ersucht, die Tragweite von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission namentlich im Hinblick auf die Vorschriften des Artikels 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates zu umschreiben und die Gültigkeit dieser Vorschrift zu prüfen.

14 Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung des Rates bestimmt, daß

„... zum Ausschreibungsverfahren und zum Vertragsabschluß nur Antragsteller zugelassen [werden], die durch Stellung einer Kaution die Einhaltung ihrer Verpflichtungen gesichert haben. Die Kaution verfällt ganz oder teilweise, wenn die Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht oder nur teilweise eingehalten werden."

Zu der Frage, was mit der Kaution zu geschehen hat, wenn die vertraglichen Verpflichtungen nicht eingehalten werden, bestimmt Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission hingegen, daß „die Kaution verfällt, wenn die Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht eingehalten werden".

15 Ganz abgesehen von der Schwierigkeit, die Vorschrift des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission in Übereinstimmung zu bringen mit der des Artikels 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr.

2763/75 des Rates, zu deren Durchführung die Verordnung Nr. 1889/76 ergangen ist, muß festgestellt werden, daß Artikel 5 Absatz 2 der vorgenannten Verordnungen wegen ihrer Automatik insofern gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, als er es nicht zuläßt, die von ihm vorgesehene Sanktion dem Ausmaß der Nichterfüllung der Vertragspflichten oder der Schwere des Verstoßes gegen diese Pflichten anzupassen.

16 Auf die dritte und die vierte Frage des einzelstaatlichen Gerichts ist deshalb zu antworten, daß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates ungeachtet der in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission enthaltenen Präzisierungen anwendbar bleibt in dem Sinne, daß die zuständige Stelle die Kaution je nach der Schwere der Vertragsverletzung für ganz oder für teilweise verfallen erklären kann.

Kosten

17 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig.

18 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit Beschluß vom 1. November 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Befugnis über die Anwendung der in den Vorschriften der Verordnungen Nr. 2759/75, Nr. 2763/75 und Nr. 1889/76 vorgesehenen Regeln zu entscheiden, steht den hierzu von jedem Mitgliedstaat bezeichneten Stellen zu.**

2. Die verspätete Einsendung der Nachweise über die Einlagerung an die zuständige Interventionsstelle steht dem Erwerb des Beihilfeanspruchs nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 nicht im Wege, wenn die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a dieser Verordnung genannten Verpflichtungen vollständig erfüllt sind.

3. Ungeachtet der in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1889/76 der Kommission enthaltenen Präzisierungen bleibt Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2763/75 des Rates anwendbar in dem Sinne, daß die zuständige Stelle die Kaution je nach der Schwere der Vertragsverletzung für ganz oder für teilweise verfallen erklären kann.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Juni 1979.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer
in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten
J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 30. MAI 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch (Ratsverordnung Nr. 2759/75 vom 29. 10. 1975, ABl. L 282 vom 1. 11. 1975, S. 1) sieht in ihrem Artikel 3 vor, daß bei einem erheblichen Preisrückgang Interventionsmaßnahmen ergriffen werden können. Als solche kommen unter anderem Beihilfen für die private Lagerhaltung in Betracht.

Dazu hat der Rat — wie in Artikel 7 der Verordnung Nr. 2759/75 vorgesehen — Grundregeln in der Verordnung Nr. 2763/75 vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 282, S. 19) festgelegt; Durchführungsbestimmungen dazu sind in der Kommissionsverordnung Nr. 1889/76 vom