2793/77 sind dahin auszulegen, daß die Verpflichtungserklärung, die der Inhaber eines spezialisierten Tierhaltungsbetriebs abgeben muß, um in den Genuß der Beihilfe für Magermilch zur Fütterung von Tieren mit Ausnahme von jungen Kälbern zu kommen, die Verpflichtung umfaßt, der Molkerei vierteljährlich seinen Tierbestand mitzuteilen, bis der betreffende Mitgliedstaat von dem ihm mit Wirkung vom 1. Januar 1980 eingeräumten Wahlrecht Gebrauch gemacht hat, entweder eine solche vierteljährliche Mitteilung oder eine jährliche Erklärung über den durchschnittlichen Tierbestand zu verlangen.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-345/88 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Rechtlicher Rahmen*

Zum Abbau der Milchüberschüsse in der Gemeinschaft sieht die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) in Artikel 10 die Gewährung einer Beihilfe für Magermilch vor, die in der Gemeinschaft hergestellt und für Futterzwecke verwendet wird.

Die Grundregeln für diese Beihilfen nach Artikel 10 Absatz 1 dieser Verordnung erläßt gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Rat, während die Kommission im Verwaltungsausschußverfahren die entsprechenden Durchführungsbestimmungen erläßt (Artikel 10 Absatz 3).

Die Grundregeln für die Gewährung der Beihilfen wurden in der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke (ABl. L 169, S. 4) festgelegt.

Da Magermilch herkömmlicherweise an Kälber verfüttert wird, beschloß der Rat im Jahr 1977, einen besonderen Anreiz für die Verfütterung dieses Erzeugnisses an andere Tiere, insbesondere an Schweine, zu schaffen. Die seit 1968 geltende Beihilferegelung wurde dadurch in der Weise aufgespalten, daß für die Verfütterung von Magermilch an Kälber weiterhin ein Anspruch auf Auszahlung der Beihilfe bestand, während für die Verfütterung dieses Erzeugnisses zur Aufzucht anderer Tiere mit der Verordnung (EWG) Nr. 876/77 des Rates vom 26. April 1977 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 (ABl. L 106, S. 24) eine höhere Beihilfe, die sogenannte Sonderbeihilfe, eingeführt wurde.

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Die Zweigleisigkeit dieses Systems barg jedoch die Gefahr in sich, daß insbesondere in den sogenannten Mischbetrieben, das heißt Betrieben, die sowohl Kälber als auch andere Tiere aufziehen, das mit den Beihilfen verfolgte Ziel unterlaufen wurde. Um jede Betrugsgefahr auszuschalten, errichtete die Kommission ein Kontrollsystem, dessen Einzelheiten sie in der auf Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 gestützten Verordnung Nr. 2793/77 vom 15. Dezember 1977 über die Durchführungsbestimmungen für eine Sonderbeihilfe für Magermilch zur Fütterung von Tieren mit Ausnahme von jungen Kälbern (ABl. L 321, S. 30) festlegte.

Nach Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2793/77 wird die Sonderbeihilfe einer Molkerei nur für die Magermilchmengen gewährt, für die eine Verpflichtungserklärung des Tierhalters vorliegt. Hierzu hat die betroffene Molkerei eine Erklärung des Tierhalters beizubringen, in der dieser die Einhaltung der in Artikel 4 der Verordnung festgelegten Bedingungen zusagt. Handelt es sich um einen spezialisierten Tierhaltungsbetrieb, so verpflichtet Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b den Tierhalter,

— keine jungen Kälber zu halten oder, wenn er junge Kälber hält, von der Molkerei nur gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b dritter Gedankenstrich denaturierte Magermilch abzunehmen,

— der betreffenden Molkerei vor Beginn jedes Kalendervierteljahres eine Übersicht über seinen Tierbestand mitzuteilen.

Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1438/79 der Kommission vom 11. Juli 1979 zur vierten Änderung der Verordnung Nr. 2793/77 über die Durchführungsbestimmungen für eine Sonderbeihilfe für Magermilch zur Fütterung von Tieren mit Ausnahme von jungen Kälbern (ABl. L 175, S. 23) wurde Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b mit Wirkung ab 1. Januar 1980 dahin geändert, daß der Tierhalter sich verpflichten muß, der Molkerei nach Wahl des betreffenden Mitgliedstaats entweder — wie bisher — vor Beginn jedes Kalendervierteljahres eine Übersicht über seinen Viehbestand oder vor Beginn jedes Kalenderjahres eine Erklärung über den durchschnittlichen Viehbestand mitzuteilen.

Dieser Artikel 4 wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 188/83 der Kommission vom 26. Januar 1983 zur zwölften Änderung der Verordnung Nr. 2793/77 über die Durchführungsbestimmungen für eine Sonderbeihilfe für Magermilch zur Fütterung von Tieren mit Ausnahme von jungen Kälbern (ABl. L 25, S. 14) ergänzt. Durch diese Verordnung wurde dem Artikel 4 folgender Absatz 3 angefügt: „Werden die Erklärungen an die Molkerei betreffend die Übersicht über den Tierbestand ... mit Verspätung übermittelt, übersteigt die Verspätung jedoch nicht 10 Tage, so wird der Betrag der Beihilfe für den betreffenden Zeitraum um 10 % verringert."

Nach Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2793/77 richtet die Molkerei den Antrag auf Zahlung der Sonderbeihilfe an die zuständige nationale Stelle. Als unmittelbare Empfängerin dieser Beihilfe muß die Molkerei mit einem solchen Antrag außerdem eine Erklärung einreichen, wonach sie „auf die Sonderbeihilfe verzichtet bzw. sie der zuständigen Stelle ganz oder teilweise zurückzahlen wird, falls festgestellt wird, daß der Tierhalter eine der Verpflichtungen gemäß Artikel 4 nicht eingehalten hat".

2. *Zur Vorgeschichte des Ausgangsrechtsstreits*

Im Ausgangsrechtsstreit stehen sich die Molkerei Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G. (nachstehend: Butterabsatz e.G.) und das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft gegenüber. In den Jahren 1979 und 1980 beantragte die Butter-Absatz e. G. beim Bundesamt die Gewährung von Sonderbeihilfen. Den Anträgen auf Sonderbeihilfe hatte sie jeweils eine Erklärung gemäß Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2793/77 beigefügt.

Auf die Beihilfeanträge gewährte das Bundesamt für die Zeit von September 1979 bis September 1980 Sonderbeihilfen in Höhe von etwa 6,5 Millionen DM.

Im Juli 1980 und Juni 1981 nahm das Bundesamt bei der Butterabsatz e.G. in Beesten (Bundesrepublik Deutschland) Betriebsprüfungen vor. Es stellte fest, daß fünf Schweinezüchter die Tierbestandsübersichten nicht jeweils vor Beginn jedes Kalendervierteljahres schriftlich auf den entsprechenden Formblättern mitgeteilt hatten. Nach der Betriebsprüfung im Juli 1980 erstellte die Butterabsatz e.G. aufgrund telefonischer Mitteilungen der Tierhalter die fehlenden Tierbestandsübersichten und reichte sie nach. Die betreffenden Formblätter waren von den einzelnen Tierhaltern nicht unterschrieben. Mit Bescheiden vom 25. Juni 1981 und 9. November 1981 forderte das Bundesamt von der Butterabsatz e.G. einen Teil der ausgezahlten Sonderbeihilfen in Höhe von ungefähr 141 000 DM mit der Begründung zurück, daß die betreffenden fünf Tierhalter der Molkerei nicht die Tierbestandsübersichten mitgeteilt hätten.

Gegen diese beiden Rückforderungsbescheide erhob die Butterabsatz e.G. Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Durch zwei Urteile vom 19. Mai 1983 hob dieses Gericht die beiden Bescheide mit der Begründung auf, dem Bundesamt stehe kein Rückzahlungsanspruch gegen die Butterabsatz e.G. zu. Der Beihilfeanspruch nach der Verordnung Nr. 2793/77 habe nur zur Voraussetzung, daß die Tierhalter die Verpflichtungserklärungen abgäben, was die betreffenden fünf Tierhalter getan hätten. Dagegen sei die unzureichende Einhaltung dieser Verpflichtung unschädlich.

Gegen diese Urteile hat das Bundesamt Berufung beim Verwaltungsgerichtshof Kassel eingelegt. Der Verwaltungsgerichtshof gab mit Urteilen vom 9. Juni 1986 der Berufung hinsichtlich der Rückforderung für die Monate von Oktober bis Dezember 1979 statt. Er äußerte Bedenken, ob die Kommission befugt gewesen sei, zusätzliche Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe festzulegen, ging jedoch auf die Frage der Gültigkeit der streitigen Bestimmungen nicht näher ein, weil sich nach seiner Ansicht die Rückzahlung der Butterabsatz e.G. jedenfalls aus ihren Verpflichtungserklärungen ergab.

Hinsichtlich der Rückforderung für die Monate von Januar bis September 1980 wies der Verwaltungsgerichtshof die Berufung jedoch zurück: Die Pflicht der Tierhalter zu vierteljährlichen Tierbestandsmitteilungen sei aufgrund der Änderung der Verordnung mit Wirkung vom 1. Januar 1980 entfallen. Von dem Wahlrecht zwischen vierteljährlichen und jährlichen Tierbestandsmitteilungen habe die Bundesrepublik Deutschland jedenfalls bis September 1980 keinen Gebrauch gemacht und dadurch ein rechtliches Vakuum fortbestehen lassen.

Gegen diese Urteile haben die Parteien Revision beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt.

3. *Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts*

Das Bundesverwaltungsgericht leitet aus der Gesamtheit der maßgeblichen Vorschriften ab, daß in keiner dieser Normen ausdrücklich bestimmt sei, daß Voraussetzung für die Gewährung der Sonderbeihilfe die Einhaltung der Verpflichtungen des Tierhalters zur Mitteilung von Tierbestandsübersichten an die Molkerei sei. Handele es sich um eine materiell-rechtliche Regelung, so sei für ihren Erlaß nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 nur der Rat zuständig. Weiter bestimme die Verordnung Nr. 2793/77 der Kommission, daß die Molkerei sich verpflichten müsse, eine gezahlte Beihilfe zurückzuzahlen, wenn der Tierhalter seine Verpflichtungen nicht einhalte. Diese Verpflichtungserklärung der Molkerei erhalte dadurch ihren Sinn, daß die Einhaltung der Verpflichtungen des Tierhalters nicht schon normativ als Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe bestimmt sei. Es habe also einer selbständigen Verpflichtung der Molkerei zur Rückzahlung der Beihilfen bedurft, wodurch die Molkerei genötigt werde, für die Einhaltung der Verpflichtungen der Tierhalter Sorge zu tragen. Das Bundesamt könne also seinen Anspruch auf Rückzahlung der Sonderbeihilfen aus den Verpflichtungserklärungen der Butterabsatz e.G. herleiten, die auf Vorschriften des Gemeinschaftsrechts beruhten. Im Falle der Ungültigkeit dieser Vorschriften wäre zu prüfen, ob das Bundesamt aus diesen Verpflichtungserklärungen Ansprüche gegen die Butterabsatz e.G. herleiten könne.

Aus diesen Gründen hat das Bundesverwaltungsgericht dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vier Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Bezüglich der ersten Frage ergibt sich für das vorlegende Gericht aus der in den Absätzen 2 und 3 des Artikels 10 der Verordnung Nr. 804/86 vorgenommenen Unterscheidung zwischen einerseits den „Grundregeln für die Gewährung" der Beihilfen und den „Voraussetzungen für die Anwendung" dieser Beihilfen, die der Rat festzulegen habe, und andererseits den „Durchführungsbestimmungen", die von der Kommission zu erlassen seien, daß es zweifelhaft sein könnte, ob die Kommission zum Erlaß der streitigen Regelung berechtigt gewesen sei.

Die zweite Frage sei auf eine Entscheidung darüber gerichtet, ob die streitigen Bestimmungen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen. Die Molkerei müsse sich auch für den Fall einer nur geringfügigen Fristüberschreitung zur Rückzahlung der gesamten Beihilfe verpflichten. Die Kommission habe für den Fall, daß die Tierbestandsmitteilungen zwar mit Verspätung übermittelt würden, die Verspätung jedoch zehn Tage nicht überschreite, in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2793/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 188/83 bestimmt, daß der Betrag der Beihilfe für den betreffenden Zeitraum nur um 10 % verringert werde. Diese Vorschrift sei jedoch erst am 30. Januar 1983 in Kraft getreten.

Mit der dritten und vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, welche Wirkungen auf die Verpflichtungen der Tierhalter das Versäumnis eines Mitgliedstaats hat, von der ihm durch die Änderung der Verordnung Nr. 1438/79 eingeräumten Wahl zwischen zwei Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

4. *Die Vorabentscheidungsfragen*

Das Bundesverwaltungsgericht hat folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Ist die Regelung in Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2793/77 der Kommission vom 15. Dezember 1977, soweit sie bestimmt, Voraussetzung für die Gewährung einer Sonderbeihilfe sei, daß die eine Sonderbeihilfe beantragende Mol-

kerei eine Erklärung einreicht, wonach sie die Sonderbeihilfe zurückzahlen wird, falls ein Tierhalter eine der Verpflichtungen gemäß Artikel 4 nicht eingehalten hat, um deswillen ungültig, weil die Kommission durch Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 nicht ermächtigt worden ist, eine solche materiell-rechtliche Regelung zu treffen?

2) Ist die Regelung in Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der vorgenannten Verordnung (EWG) Nr. 2793/77, soweit sie bestimmt, daß die eine Sonderbeihilfe beantragende Molkerei eine Erklärung einreichen muß, wonach sie die Sonderbeihilfe zurückzahlen wird, falls ein Tierhalter — unter anderem — die Verpflichtung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b zweiter Gedankenstrich, vor Beginn jedes Kalendervierteljahres eine Tierbestandsübersicht mitzuteilen, nicht eingehalten hat, wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ungültig, weil sich die Molkerei auch für den Fall zur Rückzahlung der gesamten Sonderbeihilfe für den betreffenden Tierhalter und das betreffende Kalendervierteljahr verpflichten muß, daß dieser Tierhalter die Mitteilungsfrist nur geringfügig — um wenige Tage — überschritten hat und feststeht, daß er die subventionierte Magermilch bestimmungsgemäß verfüttert hat?

3) Ist die Regelung in Artikel 1 Nr. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1438/79 der Kommission vom 11. Juli 1979

a) entweder dahin auszulegen, daß die bis zum 31. Dezember 1979 bestimmten Verpflichtungen der Tierhalter gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 2793/77 zu vierteljährlichen Tierbestandsmitteilungen mit dem 1. Januar 1980 entfallen,

b) oder dahin, daß diese Verpflichtungen der Tierhalter über den 31. Dezember 1979 hinaus so lange fortbestehen, bis der betreffende Mitgliedstaat die ihm eingeräumte Wahl zwischen vierteljährlichen oder jährlichen Tierbestandsmitteilungen getroffen hat?

4) Ist die Regelung in Artikel 5 Absatz 4 Satz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2793/77

a) entweder dahin auszulegen, daß unter dem Begriff der ‚Verpflichtungen gemäß Artikel 4' die in der Vorschrift des Artikels 4 in seiner jeweiligen Fassung bestimmten Verpflichtungen der Tierhalter zu verstehen sind,

b) oder dahin, daß die in den Verpflichtungserklärungen der Tierhalter — vor dem 1. Januar 1980 — erklärten Verpflichtungen, insbesondere diejenigen zu vierteljährlichen Tierbestandsmitteilungen, ihre Gültigkeit auch für den Fall behalten sollen, daß die zugrundeliegenden in Artikel 4 bestimmten Verpflichtungen der Tierhalter infolge späterer Änderungen des Artikels 4 — hier durch Artikel 1 Nr. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1438/79 — geändert werden oder entfallen?"

5. *Verfahren*

Der Vorlagebeschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. September 1988 ist am 28. November 1988 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen abgegeben:

— die Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G., Partei des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Jürgen Gündisch, Hamburg,

— die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, Partei des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Regierungsrat Michael Bergemann im Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft als Bevollmächtigten,

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Bernhard Jansen, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigten.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die Rechtssache an die Vierte Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der schriftlichen Erklärungen

1. *Zur Zuständigkeit der Kommission für den Erlaß der Durchführungsbestimmungen* (erste Frage)

Die *Butterabsatz e.G.* weist zunächst darauf hin, daß die Verpflichtung zur Rückzahlung der Beihilfe sich ausschließlich aus einer Verpflichtungserklärung ergebe, die in keiner Grundverordnung der Gemeinschaft vorgesehen sei. Weder die Forderung einer solchen Verpflichtungserklärung noch die Festlegung weitreichender Sanktionen im Fall der Fristüberschreitung könnten als Durchführungsbestimmungen angesehen werden, für deren Erlaß die Kommission zuständig sei.

Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 15. Mai 1984 in der Rechtssache 121/83 (Zuckerfabrik Franken, Slg. 1984, 2039) bezüglich einer dem Artikel 10 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 804/68 vergleichbaren Vorschrift festgestellt, daß die Kommission befugt sei, alle für die Durchführung der Grundverordnung erforderlichen oder zweckmäßigen Maßnahmen zu treffen, soweit diese nicht gegen die Grundverordnung oder die Anwendungsregeln des Rates verstießen. Die Kommission habe mit Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2793/77 ohne jede Notwendigkeit zusätzliche Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe aufgestellt. Durch die Bestimmung, daß eine die Bedingungen des Rates erfüllende Beihilfe nachträglich wieder zurückgefordert werden könne, wenn eine organisatorische Bestimmung nicht rechtzeitig eingehalten worden sei, habe die Kommission in Wirklichkeit die Grundregeln des Rates geändert.

Die *Bundesregierung* und die *Kommission* weisen darauf hin, daß der Gerichtshof die Gültigkeit des Artikels 5 Absatz 3 Buchstabe

b der Verordnung Nr. 2793/77 bereits in seinem Urteil vom 28. Juni 1984 in den verbundenen Rechtssachen 187/83 und 190/83 (Nordbutter, Slg. 1984, 2553) geprüft habe. Er habe dort festgestellt, daß die streitige Bestimmung nicht gegen die im Gemeinschaftsrecht anerkannten Grundsätze des Haftungsrechts verstoße. Der Gerichtshof habe zu erkennen gegeben, daß die Kommission mit dem Erlaß dieser Regelung nicht ihre in Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 verankerte Kompetenz, Durchführungsbestimmungen zu erlassen, überschritten habe.

Im übrigen sei die streitige Erklärung Bestandteil des Systems von Vorschriften zur Vermeidung von Mißbräuchen dieser Beihilferegelung. Sie sei notwendig, um das Funktionieren dieser Beihilferegelung zu gewährleisten, und gehöre damit zu ihren Durchführungsbestimmungen. Dafür lasse sich das Urteil des Gerichtshofes vom 18. Oktober 1988 in der Rechtssache 121/87 (Bayernwald, Slg. 1988, 6273) anführen, das in einer ähnlichen Rechtssache wie der vorliegenden ergangen sei.

2. *Zum Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* (zweite Frage)

Nach Ansicht der *Butterabsatz e.G.* ist Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2793/77 wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ungültig. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 24. September 1985 in der Rechtssache 181/84, Man Sugar, Slg. 1985, 2897) sei in erster Linie zu prüfen, ob die mit einer Vorschrift eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels angemessen und erforderlich seien. Unterscheide eine gemeinschaftsrechtliche Regelung zwischen einer Hauptpflicht und einer Nebenpflicht administrativer Natur, so könne die Nichtbeachtung der Nebenpflicht nicht mit einer ebenso strengen Sanktion belegt werden wie die der Hauptpflicht. In einem Fall wie dem vorliegenden handele es sich um eine solche Nebenpflicht administrativer Natur; die Tierbestandsmeldungen dienten nur der Kontrolle, ob die Molkereien und Tierhalter ihre Verpflichtungen erfüllten, um zu verhindern, daß die Magermilch an junge Kälber verfüttert werde. Im Ausgangsfall sei dieser Zweck bereits erfüllt gewesen, da die betreffenden fünf Tierhalter Schweinemastbetriebe gewesen seien. Somit sei lediglich eine Nebenpflicht nicht eingehalten worden.

Außerdem könne die beihilfeempfangende Molkerei die Pflicht zur Einreichung von Tierbestandsübersichten nicht selbst erfüllen. Sie sei auf die Mitwirkung der Tierhalter angewiesen, denen sie die verbilligte Magermilch verkaufe. Bei Verfall der Beihilfe sei es der Molkerei nicht möglich, diese Beträge von den Landwirten einzuziehen. Der Entzug der Beihilfe sei für sie ein nicht wiedergutzumachender Schaden.

Die von der Kommission mit der Verordnung Nr. 188/83 eingeführte Milderung der Sanktion zeige, daß sie selbst erkannt habe, daß die ursprüngliche Sanktion gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen habe. Da die Verordnung Nr. 188/83 in dem hier maßgeblichen Zeitraum noch nicht in Kraft gewesen sei, könne der Gerichtshof nur die Ungültigkeit der früheren Regelung feststellen.

Die *Bundesregierung* und die *Kommission* weisen zunächst darauf hin, daß der Gerichtshof in dem Urteil vom 8. Oktober 1986 in der Rechtssache 9/85 (Nordbutter, Slg. 1985, 2831) festgestellt habe, daß die Gemeinschaftsregelung dem erheblichen Schaden Rechnung trage, der sich aus einem völligen Verlust der Beihilfe bei einer geringen Überschreitung der vorgeschriebenen Frist ergeben würde. Die in Artikel 4

Absatz 3 der Verordnung Nr. 2793/77 vorgesehene Verringerung der Beihilfe bei einer Fristüberschreitung von nicht mehr als zehn Tagen sei als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu verstehen. Das Fehlen einer solchen Vorschrift vor Januar 1983 könne nicht dazu führen, daß Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2793/77, soweit es um die Überschreitung der Frist zur Abgabe der Tierbestandsmeldungen gehe, „ungültig" sei. Im übrigen sei bemerkenswert, daß das vorlegende Gericht nicht auf Artikel 2 der Verordnung Nr. 188/83 Bezug nehme, der ausdrücklich bestimme, daß die Änderung der Sanktion auf Antrag des Beteiligten auf die bereits eingereichten Beihilfeanträge Anwendung finde. Diese Rückwirkung finde auch im vorliegenden Fall Anwendung, da über den Beihilfeantrag zur Zeit des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 188/83 noch nicht abschließend entschieden gewesen sei.

Allerdings halte die Kommission angesichts der essentiellen Bedeutung der vorherigen Einreichung der Tierbestandsverzeichnisse zur Gewährleistung wirksamer Kontrollen auch die ursprüngliche Fassung der streitigen Verordnung nicht für unverhältnismäßig.

3. *Zur Anwendung des Artikels 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1438/79* (dritte und vierte Frage)

Nach Ansicht der *Butterabsatz e.G.* sind die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts insbesondere dann, wenn sie so weitgehende Konsequenzen haben sollten wie die Rückzahlung einer schon weitergegebenen Beihilfe, streng auszulegen. Nach dem Wortlaut des Artikels 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1438/79 scheine die vierteljährliche Mitteilungsfrist mit Wirkung ab 1. Januar 1980 entfallen zu sein. Wenn ein Mitgliedstaat die Wahl zwischen den von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Systemen nicht ausgeübt habe, könne dem Beihilfeempfänger nicht die schwere Sanktion der Rückzahlung einer Beihilfe auferlegt werden.

Die *Bundesregierung* und die *Kommission* führen aus, daß nach Sinn und Zweck der Regelung die Verpflichtung der Tierhalter zur Abgabe der Tierbestandsmitteilungen so lange fortbestehe, bis der betreffende Mitgliedstaat die Wahl zwischen vierteljährlicher und jährlicher Tierbestandsmitteilung getroffen habe. Das Kontrollsystem sei nicht durch ein anderes ersetzt worden; es sei zur Verwaltungsvereinfachung auf nationaler Ebene lediglich ergänzt worden. Es sei offenkundig, daß es im Rahmen eines Kontrollsystems nicht in der Absicht des Verordnungsgebers gelegen haben könne, die Meldepflicht und damit ein Überwachungsinstrument entfallen zu lassen, wenn ein Mitgliedstaat keine Wahl zwischen den beiden vorgesehenen Systemen treffe.

Die Bundesregierung fügt hinzu, daß sie von ihrer Wahlmöglichkeit vor dem 1. Januar 1980 Gebrauch gemacht habe.

Zur vierten Frage vertreten die *Bundesregierung* und die *Kommission* die Auffassung, daß die Verpflichtungserklärungen sich zur Erfüllung der Anforderungen des Artikels 4 der Verordnung Nr. 2793/77 etwaigen Änderungen dieses Artikels anpassen müßten.

III — Vorschlag der Kommission

Die Kommission schlägt vor, die Vorabentscheidungsfragen wie folgt zu beantworten:

„1) Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2793/77 beeinträchtigen könnte.

2) Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 2793/77 in der durch Artikel 1 Nr. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1438/79 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, daß spezialisierte Tierhaltungsbetriebe auch nach dem 31. Dezember 1979 zur vorherigen Einreichung von vierteljährlichen Viehbestandsübersichten bei der für sie zuständigen Molkerei verpflichtet blieben, solange der betreffende Mitgliedstaat sein Wahlrecht nicht in einem anderen Sinne ausgeübt hatte.

3) Die Verpflichtungen des Tierhaltungsbetriebs passen sich etwaigen Änderungen des Artikels 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2793/77 an. Dies hat jedoch keine Auswirkungen auf einen Fall wie den vorliegenden, wenn und soweit die Änderung der Verpflichtungen von der Ausübung eines Wahlrechts durch den jeweils zuständigen Mitgliedstaat abhängt und der betreffende Mitgliedstaat von seinem Wahlrecht noch keinen Gebrauch gemacht hat."

IV — Antwort auf die Frage des Gerichtshofes

Der Gerichtshof hat die Bundesregierung gebeten, anzugeben, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Weise sie von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, eine Wahl gemäß Artikel 1 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1438/79 zwischen dem Kontrollsystem der vierteljährlichen Viehbestandsmitteilung und dem der jährlichen Erklärung über den durchschnittlichen Viehbestand zu treffen.

Die *Bundesregierung* hat in ihrer Antwort erklärt, sie habe diese Wahl umgehend nach Bekanntgabe der Verordnung Nr. 1438/79 vom 11. Juli 1979 getroffen. In Form einer Allgemeinverfügung, die den Molkereien mit Rundschreiben Nr. 6/1979 vom 5. November 1979 mitgeteilt worden sei, habe sie ihre Entscheidung bekanntgegeben, an dem Kontrollsystem der vierteljährlichen Viehbestandsmitteilung festzuhalten. Der Grund für die Beibehaltung dieser Kontrollpraxis habe darin gelegen, daß nur durch vierteljährliche Viehbestandsmeldungen eine möglichst genaue Beurteilung des tatsächlichen Viehbestandes habe sichergestellt werden können.

Die Bundesregierung hat eine Kopie des betreffenden Rundschreibens vorgelegt.

T. Koopmans
Berichterstatter