SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN
vom 6. Juli 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Verordnung (EWG) Nr. 516/77 des Rates vom 14. März 1977 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. 1977, L 73, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1152/78 des Rates vom 30. Mai 1978 (ABl. 1978, L 144, S. 1) hat eine Regelung für Produktionsbeihilfen eingeführt, die die Herstellung bestimmter Verarbeitungserzeugnisse zu einem niedrigeren Preis ermöglicht als dem, der sich bei Zahlung eines einträglichen Preises an die Erzeuger frischer Erzeugnisse ergäbe, damit die Verarbeitungserzeugnisse mit denen aus Drittländern konkurrenzfähig sind.

Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1639/79 des Rates vom 24. Juli 1979 (ABl. 1979, L 192, S. 3) wurden in Sirup haltbar gemachte Kirschen der Tarifstelle 20.06 B des Gemeinsamen Zolltarifs in die Liste der Erzeugnisse aufgenommen, für die die Produktionsbeihilferegelung gilt.

Die Beihilferegelung nach den Artikeln 3 a bis 3 c der Verordnung Nr. 516/77 (in der geänderten Fassung) stützt sich auf Verträge, die die Erzeuger und die Verarbeiter binden; in diesen Verträgen, die für eine noch festzulegende Mindestzeit geschlossen werden, sind die betreffenden Mengen der Ausgangserzeugnisse, die Staffelung ihrer Lieferung an die Verarbeitungsindustrie und der den Erzeugern zu zahlende Preis genau anzugeben. Es wird ein den Erzeugern zu zahlender Mindestpreis festgesetzt, und der Betrag der Beihilfe entspricht dem Unterschied zwischen den Preisen der Gemeinschaftserzeugnisse und denen der Erzeugnisse der Drittländer. In jedem Mitgliedstaat wird die Beihilfe gezahlt, sobald die von diesem benannte Stelle erstens festgestellt hat, daß der Verarbeiter dem Erzeuger einen Preis gezahlt hat, der mindestens gleich dem Mindestpreis ist, zweitens, daß die Erzeugnisse, die Gegenstand von Verträgen waren, verarbeitet worden sind, und drittens, daß die durch die Verarbeitung entstandenen Erzeugnisse den geltenden Qualitätsnormen entsprechen (Artikel 3 b Absatz 5). Diese drei Erfordernisse bilden eindeutig die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Beihilfe.

Nach Artikel 3 c werden die Durchführungsbestimmungen zu den Artikeln 3 a und 3 b nach Artikel 20 erlassen, das heißt von der Kommission nach Anhörung des Verwaltungsausschusses.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1530/78 der Kommission vom 30. Juni 1978 (ABl. 1978, L 179, S. 21), später geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1348/80 vom 30. Mai 1980 (ABl. 1980, L 135, S. 66), legt die Durchführungsbestimmungen zu der Beihilferegelung fest. In der Begründung dieser Verordnung heißt es, daß, um das reibungslose Funktionieren der Regelung zu gewährleisten, vorgesehen werden sollte, daß die vom Mitgliedstaat bestimmte Stelle sowohl Gewicht und Qualität der den Verarbeitungsbetrieben gelieferten Erzeugnisse stichprobenweise kontrolliert als auch die

* Aus dem Englischen übersetzt.

von diesen Betrieben geführte Lagerbuchhaltung überprüft, die „ein Mindestmaß an Angaben enthalten [muß], die erforderlich sind für die Kontrolle der Verarbeitung der Erzeugnisse, die Gegenstand von Verträgen waren".

Neben den Erfordernissen, daß der Vertrag schriftlich geschlossen wird und die Mengen und Qualitäten überprüft werden, sieht Artikel 4 der Kommissionsverordnung folgendes vor:

„Die betreffenden Verarbeitungsbetriebe führen eine Lagerbuchhaltung, aus der insbesondere hervorgeht:

a) für jeden der in Artikel 1 Absatz 2 genannten Zeiträume

— die gekauften und jeden Tag in den Betrieb verbrachten Grundstoffpartien, wobei diejenigen, für welche Verarbeitungsverträge oder Nachträge geschlossen werden, sowie die Nummern der gegebenenfalls für diese Partien ausgestellten Empfangsscheine, gesondert anzugeben sind;

— das Gewicht jeder eingegangenen Partie sowie für die unter die vorgenannten Verträge fallenden Partien Name und Anschrift des Vertragspartners."

Die in jedem Mitgliedstaat benannte Stelle muß stichprobenweise Kontrollen durchführen und die „stock records" [Lagerbuchhaltung], von denen ich (da die französische und die deutsche Fassung in Artikel 4 Absatz 2 und in Artikel 4 Absatz 3 dasselbe Wort verwenden) annehme, daß sie dasselbe bedeuten wie „stock accounts" [Lagerbuchhaltung] eines jeden Verarbeitungsbetriebs überprüfen (Artikel 4 Absatz 3).

Die Bayernwald Früchteverwertung GmbH begehrte eine Produktionsbeihilfe für 55 Tonnen Süßkirschen, die sie im Jahre 1980 im Rahmen von sechs Verträgen verarbeitet hatte. Die zuständige Stelle lehnte die Zahlung mit der Begründung ab, daß es Unstimmigkeiten zwischen Lieferbelegen, Rechnungen und Kalkulationen gebe und keine ordnungsgemäße Lagerbuchhaltung vorhanden sei, die den Bestimmungen des Artikels 4 Absatz 2 der Kommissionsverordnung genüge. Aufgrund einer Klage beim Verwaltungsgericht stellte sich das Problem der Gültigkeit und des Anwendungsbereichs dieses Artikels, und das Verwaltungsgericht hat dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Ist Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1530/78 der Kommission vom 30. Juli 1978 (ABl. L 178, S. 21) die Regelung einer zusätzlichen Anspruchsvoraussetzung für die Gewährung von Produktionsbeihilfe, die die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ohne ihre Rechtsetzungszuständigkeit zu überschreiten, einführen durfte, oder handelt es sich bei der oben zitierten Vorschrift lediglich um die Regelung, daß nur die Lagerbuchhaltung als alleiniges Beweismittel zugelassen ist?"

Der erste Punkt ist der, daß die Kommission den vom Rat in Artikel 3 b Absatz 5 aufgestellten Voraussetzungen mit Artikel 4 Absatz 2 eine weitere Voraussetzung hinzugefügt habe und dazu nicht befugt gewesen sein soll.

Selbstverständlich kann die Kommission den vom Rat aufgestellten materiellen Voraussetzungen zur Festlegung des Beihilfeanspruchs weder etwas hinzufügen noch diese ändern. Die Kommission ist aber vom Rat

ausdrücklich ermächtigt, Durchführungsbestimmungen zu den Artikeln 3 a und 3 b zu erlassen, da die Verordnung des Rates solche Bestimmungen nicht enthält. Meines Erachtens gilt, was in der Rechtssache 121/83 (Zuckerfabrik Franken, Slg. 1984, 2039, Randnr. 13 der Entscheidungsgründe) zu anderen, aber vergleichbaren Rechtsvorschriften gesagt worden ist, nämlich daß „diese Vorschrift ..., was die Zuständigkeit der Kommission angeht, so zu verstehen [ist], daß diese befugt ist, alle für die Durchführung der Grundverordnung erforderlichen oder zweckmäßigen Maßnahmen zu ergreifen, soweit diese nicht gegen die Grundverordnung oder die Anwendungsregeln des Rates verstoßen".

Bestimmungen über den Inhalt eines Antragsformulars sowie über die Führung der erforderlichen Buchhaltung, um gewährleisten zu können, daß die Beihilferegelung richtig angewandt und nicht mißbraucht wird, scheinen mir eindeutig prima facie von der Ermächtigung gedeckt zu sein. Solche Bestimmungen betreffen nicht die materielle Berechtigung zu der Beihilfe, sondern die Art und Weise des Nachweises des Beihilfeanspruchs.

Somit bleibt die Frage nach dem Anwendungsbereich der Bestimmung und ob ihre Anforderungen unverhältnismäßig sind.

Natürlich gibt es Fälle, in denen, um sicherzustellen, daß die Ziele der Rechtsvorschriften erreicht und Betrügereien vermieden werden, die Kommission berechtigt ist, genaue Verfahrensvorschriften festzulegen, die streng einzuhalten sind (vgl. Rechtssache 18/76, Deutschland/Kommission, Slg. 1979, 343, und Rechtssache 819/79, Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21). Sie kann daher physische Kontrollen oder die Vorlage von Originalbelegen verlangen, Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen.

Im vorliegenden Fall meine ich, daß es, um den Mitgliedstaaten die Durchführung der erforderlichen Kontrollen zu ermöglichen und um sicher sein zu können, daß die Beihilfe geschuldet wird, sowie um soweit wie möglich in allen Mitgliedstaaten dieselben Arten von Angaben zur Verfügung zu haben, zweckmäßig war und im Rahmen der Befugnisse der Kommission lag, die Führung einer „Lagerbuchhaltung" zu verlangen, wobei diese selbstverständlich nur ein Mindestmaß an Angaben enthalten muß, die für die Kontrolle der Verarbeitung der im Rahmen der betreffenden Verträge gelieferten Erzeugnisse erforderlich sind. Die in der Lagerbuchhaltung anzugebenden Einzelheiten gehen meines Erachtens nicht über das hinaus, was rechtmäßigerweise verlangt werden kann.

Obwohl die genaue Form der Lagerbuchhaltung nicht festgelegt worden ist, so daß insoweit Raum für eine gewisse Flexibilität bleibt, kann ein Mitgliedstaat die Beihilfe versagen, wenn keine Buchhaltung mit den im einzelnen verlangten Angaben geführt worden ist oder diese so unvollständig oder ungenau ist, daß sie schwerlich als Lagerbuchhaltung angesehen werden kann, die die vorgeschriebenen Angaben enthält. In diesem Sinne ist die Führung der Lagerbuchhaltung Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe, auch wenn, wie der Bevollmächtigte der Firma Bayernwald geltend gemacht hat, das Erfordernis nicht als „Voraussetzung" bezeichnet worden ist. Es muß eine Buchhaltung vorliegen, und sie muß für eine Überprüfung zur Verfügung stehen.

Da andererseits mit dieser Regelung eine Überprüfung der genauen Mengen ermöglicht werden soll, für die die Beihilfe geschuldet wird, läßt sich nicht der Schluß

ziehen, daß keine anderen Dokumente herangezogen werden dürfen, um zu entscheiden, ob die Beihilfe geschuldet wird. Somit kann die zuständige Stelle, wenn Zweifel an der Richtigkeit der Zahlen in der Lagerbuchhaltung auftauchen, die Vorlage anderer Belege verlangen, um festzustellen, ob die Lagerbuchhaltung genau ist. Ebenso kann meiner Meinung nach der Erzeuger andere Belege vorlegen, um solchen Zweifeln zu begegnen, um Unstimmigkeiten, die sich eingeschlichen haben mögen, zu berichtigen oder um versehentlich ausgelassene Angaben zu vervollständigen. Obwohl solche Fehler Bedenken hinsichtlich des Beihilfeanspruchs hervorrufen können und bedeuten können, daß der Erzeuger nicht von der Beweislast befreit wird, ginge es meines Erachtens zu weit, wegen einiger kleinerer Fehler oder Versäumnisse, die sich leicht durch die ursprünglichen Dokumente beheben lassen, die Beihilfe insgesamt zu versagen. Entscheidend ist, daß eine Lagerbuchhaltung zu führen ist, die in bezug auf die in Artikel 4 Absatz 2 genannten Angaben im wesentlichen zutreffend ist.

Ich gebe zu, daß es bei dieser Lösung eine Grauzone gibt zwischen dem Fall, daß keine Lagerbuchhaltung geführt worden ist (und daher kein Anspruch auf Beihilfe besteht), und dem, daß kleinere, leicht zu berichtigende Fehler behoben werden können (und die Beihilfe gewährt wird). In solchen Fällen kann die Beweislast, die dem Betrieb obliegt, der seine Buchhaltung nicht richtig geführt hat, besonders schwer sein, und der Beweis läßt sich dann nur durch die Vorlage der ursprünglichen Dokumente wie der Rechnungen oder Lieferscheine, soweit solche vorhanden sind, führen. Es ist Sache des nationalen Gerichts oder der nationalen Stelle, in jedem einzelnen Fall zu entscheiden, ob die Buchhaltung, die geführt worden ist, für den Nachweis, daß die Beihilfe für die einzelnen Geschäfte geschuldet wird, mit hinreichender Klarheit und Sicherheit in Ordnung gebracht werden kann.

Ich möchte daher die vorgelegte Frage in dem Sinne beantworten:

„Es hat sich nicht ergeben, daß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1530/78 der Kommission, wonach eine Lagerbuchhaltung zu führen ist, die die im einzelnen genannten Punkte enthält, deshalb ungültig ist, weil er außerhalb der der Kommission nach Artikel 3 c der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 des Rates in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1152/78 des Rates verliehenen Rechtsetzungszuständigkeit liegt: Die Führung einer solchen Buchhaltung in einer im wesentlichen genauen Form ist Voraussetzung für den Nachweis eines Anspruchs auf Beihilfe, auch wenn durch Vorlage anderer Dokumente Fehler korrigiert oder Versäumnisse behoben werden können."

Die Entscheidung über die Kosten der Parteien des Ausgangsrechtsstreits ist Sache des nationalen Gerichts; die Auslagen der Kommission sind nicht erstattungsfähig.