SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER
vom 11. Juli 2002 [1]

1. Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Deutschland) ersucht Sie um die Auslegung von Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen [2].

2. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob die in dieser Bestimmung vorgesehenen Sanktionen nur verhängt werden können, wenn ein Landwirt bei der Beantragung von Beihilfen falsche Angaben macht. Im Ausgangsverfahren hatte die Agrargenossenschaft Pretzsch e. G., eine deutsche Genossenschaft, unter Einhaltung der geltenden Vorschriften einen Beihilfeantrag „Flächen" [3] gestellt, aber der zuständigen deutschen Behörde, dem Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Anhalt, nach der Stellung dieses Antrags eingetretene Änderungen nicht mitgeteilt. Die Änderungen waren jedoch geeignet, der Klägerin den Anspruch auf die beantragte Beihilfe zu nehmen.

I — Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen

Die Verordnung (EWG) Nr. 1765/92

3. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 [4] wurde eine Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen eingeführt, bei der die Flächenstilllegung eine zentrale Rolle spielt. Die Flächenstilllegung hat zwei verschiedene Funktionen. Zum einen verleiht sie ebenso wie der Anbau Anspruch auf eine Ausgleichszahlung [5] und zum anderen hängt von ihr der Anspruch des Landwirts auf eine Beihilfe für die landwirtschaftlichen Kulturpflanzen ab [6].

4. Artikel 2 der Verordnung Nr. 1765/92 enthält die Grundregeln für die Gewährung von Ausgleichszahlungen.

5. Nach Artikel 2 Absatz 1 können die Erzeuger landwirtschaftlicher Kultur-

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 391, S. 36.

3 — Es handelt sich um Gemeinschaftsbeihilfen, deren Höhe von der Anbaufläche abhängt. Die Beihilfen werden nur unter bestimmten Voraussetzungen gezahlt, zu denen die Angabe der Fläche der landwirtschaftlich genutzten Parzellen gehört.

4 — Verordnung des Rates vom 30. Juni 1992 (ABl. L 181, S. 12).

5 — Fünfzehnte Begründungserwägung und Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1765/92. Unter „Ausgleichszahlung" ist die den Erzeugern im Rahmen dieser Verordnung gewährte Beihilfe zu verstehen.

6 — Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1765/92.

pflanzen der Gemeinschaft unter den in den Artikeln 2 bis 13 der Verordnung festgelegten Bedingungen eine Ausgleichszahlung beantragen.

6. In Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 heißt es: „Die Ausgleichszahlung wird für die Fläche gewährt, die mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bebaut ist oder die nach Artikel 7 dieser Verordnung stillgelegt wurde ...“

7. In den Artikeln 4 bis 6 der Verordnung Nr. 1765/92 werden die Berechnungsmethoden für die Ausgleichszahlungen festgelegt, die sich danach unterscheiden, um welche Art von Kulturpflanze es sich handelt.

8. Artikel 7 der Verordnung Nr. 1765/92 enthält nähere Bestimmungen zur Flächenstilllegung.

9. Nach Artikel 7 Absatz 4 können die stillgelegten Flächen für die Erzeugung von Rohstoffen genutzt werden, die in der Gemeinschaft zu nicht in erster Linie für Lebensmittel- oder Futtermittelzwecke bestimmten Erzeugnissen verarbeitet werden, sofern eine wirksame Kontrolle gewährleistet ist.

10. Die Verordnung Nr. 1765/92 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 aufgehoben und ersetzt [7]. Mit dieser neuen Beihilferegelung werden keine wesentlichen Änderungen an der 1992 geschaffenen Regelung vorgenommen. Die Flächenstilllegung ist weiterhin eine Vorbedingung für die Gewährung von Beihilfen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen und verschafft dem Landwirt als solche Anspruch auf eine Ausgleichszahlung. In Anbetracht der Marktsituation wurde die Stilllegungsquote jedoch herabgesetzt [8].

Die Verordnung (EG) Nr. 762/94

11. Die Verordnung (EG) Nr. 762/94 [9] enthält Durchführungsbestimmungen zur Flächenstilllegung gemäß der Verordnung Nr. 1765/92.

12. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 762/94 lautet:

„Unbeschadet der Vorschriften des Artikels 7 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr.

7 — Verordnung des Rates vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 160, S. 1). Diese Neuregelung gilt ab dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 (Artikel 15 Absatz 2). Sie betrifft daher nicht die vorliegende Rechtssache.

8 — Für den Zeitraum 2000 bis 2006 beträgt die Stilllegungsquote nunmehr 10 % der Betriebsfläche. Dieser Prozentsatz kann allerdings unter Berücksichtigung der Produktions- und Marktentwicklung überprüft werden (zweiundzwanzigste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1251/1999).

9 — Verordnung der Kommission vom 6. April 1994 (ABl. L 90, S. 8).

1765/92 ist Flächenstilllegung im Sinne dieser Verordnung die Brachlegung von Flächen, die im Vorjahr für Erntezwecke bebaut wurden."

13. Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 762/94 sieht vor, dass die stillgelegten Flächen gepflegt werden müssen, um sie in einem zufrieden stellenden agronomischen Zustand zu erhalten. Sie dürfen weder einer anderen landwirtschaftlichen Erzeugung als derjenigen dienen, die in Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1765/92 vorgesehen ist, noch einem Erwerbszweck zugeführt werden, der mit dem Anbau von Kulturpflanzen unvereinbar ist.

14. In Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung Nr. 762/94 heißt es:

„Um für die Ausgleichsregelung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 in Frage zu kommen, müssen die stillgelegten Flächen

— vom Antragsteller in den beiden dem Antrag vorangegangenen Jahren bewirtschaftet worden sein, es sei denn, es liegen besondere Umstände vor, die nach vom betroffenen Mitgliedstaat festgelegten objektiven Kriterien ausreichend begründet sind und die sich beispielsweise aus der Bewirtschaftungsform, einer neuen Niederlassung oder der Aufstockung durch Erbschaft ergeben;

— während eines spätestens am 15. Januar beginnenden und frühestens am 31. August endenden Zeitraums aus der Produktion genommen werden. Die Mitgliedstaaten legen jedoch zum einen die Bedingungen fest, unter denen die Erzeuger ab 15. Juli die Aussaat für eine Ernte im folgenden Jahr vornehmen dürfen, und zum anderen die Bedingungen, unter denen es erlaubt ist, die Flächen in den Mitgliedstaaten, die herkömmlicherweise die Wandertierhaltung betreiben, ab 15. Juli als Weideland zu nutzen. ..."

Die Verordnung (EWG) Nr. 3508/92

15. Um die Verwaltung verschiedener Beihilferegelungen [10] und insbesondere der in der Verordnung Nr. 1765/92 vorgesehenen Regelung zu vereinfachen, wurde mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 [11] ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen eingeführt.

16. Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3508/92 ist das in-

10 — Es handelt sich um Stützungsregelungen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen und für Rind-, Schaf- und Ziegenfleisch sowie um spezifische Maßnahmen zugunsten der landwirtschaftlichen Berggebiete und bestimmter benachteiligter Gebiete (dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3508/92).

11 — Verordnung des Rates vom 27. November 1992 (ABl. L 355, S. 1).

tegrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Sektor der pflanzlichen Produktion auf die Stützungsregelung für Erzeuger von bestimmten landwirtschaftlichen Kulturpflanzen gemäß der Verordnung Nr. 1765/92 anwendbar.

17. Nach Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3508/92 kann ein Betriebsinhaber eine oder mehrere Gemeinschaftsregelungen gemäß dieser Verordnung nur in Anspruch nehmen, wenn er für jedes Jahr einen Beihilfeantrag „Flächen" abgibt, der Angaben zu den landwirtschaftlich genutzten Parzellen, einschließlich Futterflächen, den landwirtschaftlich genutzten Parzellen, die Gegenstand einer Flächenstilllegungsregelung sind, und den Brachflächen enthält.

Die Verordnung Nr. 3887/92

18. In der Verordnung Nr. 3887/92 werden die Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für die verschiedenen in Artikel 1 der Verordnung Nr. 3508/92 aufgezählten Beihilferegelungen festgelegt.

19. Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 regelt, welche Informationen in einem Beihilfeantrag „Flächen" enthalten sein müssen. Es handelt sich u. a. um Angaben zur Identifizierung aller landwirtschaftlich genutzten Parzellen des Betriebes, zu ihrer Fläche, Lage und Nutzung sowie zur jeweiligen Beihilferegelung.

20. Nach Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung ist unter „Nutzung" die Art der Kultur bzw. der Pflanzendecke oder das Fehlen jeglicher Kultur zu verstehen.

21. In Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 heißt es:

„a) Nach Ablauf der Einreichungsfrist kann der... Beihilfeantrag [‚Flächen'] nur geändert werden, wenn

— ein von der zuständigen Behörde anerkannter offensichtlicher Fehler vorliegt;

— sich im Zusammenhang mit den landwirtschaftlich genutzten Parzellen besondere Umstände ergeben haben, für die eine ordnungsgemäße Begründung vorliegt (Todesfall, Heirat, Kauf oder Verkauf, Abschluss eines Pachtvertrages usw.).

..."

22. Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 werden die Verwaltungskontrollen und die Kontrollen vor Ort so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und Prämien eingehalten wurden.

23. Artikel 9 der Verordnung enthält eine Reihe eng miteinander verbundener Bestimmungen zur Berechnung der beihilfefähigen Fläche im Fall einer Abweichung der im Beihilfeantrag „Flächen" angegebenen von der nach den Kontrollen der zuständigen nationalen Behörden ermittelten Fläche [12]. Dadurch sollen Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle wirksam verhindert und geahndet werden [13].

24. Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 wurde mehrfach geändert, u. a. durch die Verordnungen (EG) Nrn. 229/95 [14] und 1648/95 [15]. Diese Änderungen sind auf Beihilfeanträge für die Jahre ab 1996 anwendbar. Nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 [16] gelten sie aber auch rückwirkend für Zuwiderhandlungen, die während der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 3887/92 begangen wurden. In Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 heißt es nämlich: „Bei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen gelten die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend."

25. Im Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95 [17] hat der Gerichtshof entschieden, dass die mit der Verordnung Nr. 3887/92 eingeführten Verwaltungssanktionen durch die Änderungen gemäß den Verordnungen Nrn. 229/95 und 1648/95 in gewissem Umfang abgeschwächt worden seien. Aus Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 in der Fassung der Verordnungen Nrn. 229/95 und 1648/95 ergebe sich in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95, dass die in den Verordnungen Nrn. 229/95 und 1648/95 vorgesehenen weniger strengen Sanktionen rückwirkend anzuwenden seien [18].

26. Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 sieht in der durch die Verordnungen Nrn. 229/95 und 1648/95 geänderten Fassung Folgendes vor:

„(1) Wird festgestellt, dass die tatsächlich ermittelte Fläche über der im Beihilfeantrag

12 — Als „ermittelte Fläche" gilt die Fläche, bei der alle vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt sind (Artikel 9 Absatz 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 3887/92).

13 — Neunte Begründungserwägung.

14 — Verordnung der Kommission vom 3. Februar 1995 zur Änderung der Verordnung Nr. 3887/92 und der Verordnung Nr. 762/94 (ABl. L 27, S. 3).

15 — Verordnung der Kommission vom 6. Juli 1995 zur Änderung der Verordnung Nr. 3887/92 (ABl. L 156, S. 27).

16 — Verordnung des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1).

17 — National Farmers' Union u. a. (Slg. 1997, I-4559).

18 — A. a. O., Randnrn. 40 und 41.

‚Flächen' angegebenen Fläche liegt, so wird bei der Berechnung des Beihilfebetrags die angegebene Fläche berücksichtigt.

(2) Wird festgestellt, dass die in einem Beihilfeantrag ‚Flächen' angegebene Fläche über der ermittelten Fläche liegt, so wird der Beihilfebetrag auf der Grundlage der bei der Kontrolle tatsächlich ermittelten Fläche berechnet. Außer in Fällen höherer Gewalt wird die tatsächlich ermittelte Fläche jedoch um das Doppelte der festgestellten Differenz gekürzt, wenn diese über 3 % oder über 2 ha liegt und bis zu 20 % der ermittelten Fläche beträgt.

Liegt die festgestellte Differenz über 20 % der ermittelten Fläche, so wird keinerlei Beihilfe für Flächen gewährt.

Handelt es sich jedoch um falsche Angaben, die absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden, so wird der betreffende Betriebsinhaber ausgeschlossen

— von der Gewährung der betreffenden Beihilfe für das betreffende Kalenderjahr und

— im Fall absichtlich gemachter falscher Angaben von der Gewährung jeglicher Beihilfe nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 im folgenden Kalenderjahr entsprechend der Fläche, für die sein Beihilfeantrag abgelehnt wurde.

Die vorgenannten Kürzungen kommen nicht zur Anwendung, wenn der Betriebsinhaber den Nachweis erbringt, dass er sich bei der Flächenbestimmung korrekt auf von der zuständigen Behörde anerkannte Angaben gestützt hat.

Stillgelegte Flächen, die der Erzeugung von Rohstoffen für die Herstellung von Erzeugnissen für Nicht-Nahrungsmittelzwecke dienen und für welche der Betriebsinhaber nicht alle vorgeschriebenen Verpflichtungen erfüllt hat, gelten für die Anwendung dieses Artikels als bei der Kontrolle nicht vorgefundene Flächen.

Als ermittelte Fläche im Sinne dieses Artikels gilt die Fläche, bei der alle vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt sind.

(3) Für die Anwendung der Absätze 1 und 2 werden nur Futterflächen, Stilllegungs-

flächen und Anbauflächen der einzelnen Ackerpflanzen, für welche ein unterschiedlicher Beihilfebetrag gilt, gesondert berücksichtigt.

(4) a) Die nach Maßgabe der Absätze 1 bis 3 für die Beihilfeberechnung festgestellten Flächen werden auch... für die Berechnung der Ausgleichszulage herangezogen.

Die Berechnung der Höchstfläche, die für Ausgleichszahlungen zugunsten der Erzeuger von Ackerkulturen in Betracht kommt, erfolgt auf der Grundlage der tatsächlich ermittelten Stilllegungsfläche und entsprechend dem Anteil der einzelnen Kulturen.

...“

27. Nach Artikel 14 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 ist bei zu Unrecht gezahlten Beträgen der betreffende Betriebsinhaber zur Rückzahlung dieser Beträge verpflichtet, zuzüglich der Zinsen, die für den Zeitraum zwischen ihrer Zahlung durch die zuständige Behörde und der Rückzahlung durch den Begünstigten anfallen.

II — Sachverhalt und Verfahren

A — *Vorgeschichte des Ausgangsrechtsstreits*

28. Am 3. Mai 1996 beantragte die Klägerin gemäß der Verordnung Nr. 1765/92 eine Ausgleichszahlung für die Stilllegung einer 191,71 ha großen Fläche. Sie wandte sich an den Beklagten, die deutsche Behörde, die für die Durchführung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems der Beihilferegelung zuständig ist. In ihrem Antragsformular verpflichtete sich die Klägerin, der zuständigen nationalen Behörde unverzüglich alle Tatsachen, die der Bewilligung oder dem Belassen der Beihilfezahlungen entgegenstünden, jede Abweichung von den Antragsangaben, jeden Wechsel der Nutzungsberechtigung während der gesamten Dauer der von ihr übernommenen Verpflichtungen sowie jede Nichteinhaltung der Beihilfevoraussetzungen, auch in Fällen höherer Gewalt, mitzuteilen.

29. Am 11. Dezember 1996 informierte der Beklagte die Klägerin darüber, dass sie gemäß Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3887/92 für das Antrags- und das Folgejahr von der Beihilfegewährung ausgeschlossen worden sei, weil sie nach den vor Ort getroffenen Feststellungen 14,90 ha Stilllegungsfläche als Weide genutzt habe, ohne dies dem Beklagten mitzuteilen. Der Beklagte ging davon aus, dass die Klägerin gewusst habe, dass eine als stillgelegt ge-

meldete Fläche anschließend nicht als Weide genutzt werden dürfe, und dass sie es vorsätzlich unterlassen habe, ihn über die geänderte Nutzung in Kenntnis zu setzen.

30. Wie sich aus dem Vorlagebeschluss ergibt, legte die Klägerin im Laufe des Verfahrens dar, dass seit März/April 1995 Baumaßnahmen an zwei Stallanlagen sowie die Herstellung eines Güllebeckens geplant gewesen seien. Mit den Bauarbeiten an dem Stall, in dem die später auf die Stilllegungsfläche getriebenen Kühe gestanden hätten, sei Ende Mai 1996 begonnen worden. Die Tiere seien auf der benachbarten Hofanlage untergebracht worden. Da sodann der Bau eines auf der Hoffläche vorgesehenen Güllebeckens um vier Wochen vorgezogen worden sei, habe sich die Notwendigkeit ergeben, die Kühe vorübergehend auf die in der Nähe gelegene stillgelegte Fläche zu treiben. Nach den Bauplanungen sei zwar eine vorübergehende Inanspruchnahme der Hoffläche beabsichtigt gewesen, nicht aber eine Unterbringung der Kühe auf der Stilllegungsfläche.

31. In ihrer Klage vor dem Verwaltungsgericht Dessau (Deutschland) machte die Klägerin geltend, das Auftreiben der Kühe auf die Stilllegungsfläche sei nicht als förderungsschädliche landwirtschaftliche Erzeugung anzusehen. Die in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 zweiter Gedankenstrich der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehene Sanktion knüpfe nur an absichtlich falsche Angaben über die Größe der Stilllegungsfläche bei Antragstellung an. Diese Vorschrift sei auf die vorliegende Fallgestaltung, die eine Verringerung der Stilllegungsfläche nach Antragstellung und somit das Versäumnis betreffe, diese Änderung der zuständigen Behörde anzuzeigen, nicht anwendbar.

32. Durch Urteil vom 14. Juli 1999 wurde die Klage abgewiesen. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Dessau hatte die Klägerin falsche Angaben über die Stilllegungsfläche gemacht. Es sei mit dem Wortlaut des Artikels 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 zweiter Gedankenstrich der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 ohne weiteres vereinbar und nach Sinn und Zweck dieser Vorschrift auch zwingend, Angaben im Beihilfeantrag nicht nur dann als falsch anzusehen, wenn sie zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht mit den wirklichen Verhältnissen übereinstimmten, sondern auch dann, wenn sie nachträglich falsch geworden, d. h. vom Antragsteller nach einer Veränderung der ursprünglich gegebenen Sachlage nicht berichtigt worden seien. Falsche Angaben im Sinne der Sanktionsregelung würden dabei durch Aufrechterhaltung des Beihilfeantrags trotz nachträglicher Änderung förderungsrelevanter Umstände gemacht. Vorliegend

sei der Klägerin auch die für die ausgesprochene Sanktion erforderliche Absicht vorzuwerfen. Sie habe spätestens Ende Juni 1996 erkannt, dass eine förderungsschädliche Nutzung der Stilllegungsfläche vorliege, und die Kühe daraufhin umgehend von der Fläche getrieben. In Kenntnis ihrer Meldepflicht habe sie dem Beklagten gleichwohl keine Mitteilung von der Verringerung der Stilllegungsfläche gemacht.

34. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts führt die Auslegung von Artikel 9 Absatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 jedoch nicht zu einem derart eindeutigen Ergebnis, dass für vernünftige Zweifel keinerlei Raum bliebe. Es hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

B — *Die Vorlagefragen*

33. Nach Zulassung der Berufung durch das vorlegende Gericht begehrt die Klägerin weiterhin einen ungekürzten Stilllegungsausgleich. Der Beklagte beantragt die Bestätigung der erstinstanzlichen Entscheidung. Das vorlegende Gericht hat festgestellt, dass die Klägerin, wenn man ihren Einlassungen folge, zum Zeitpunkt der Beihilfebeantragung weder absichtlich noch grob fahrlässig falsche Angaben über die Stilllegungsfläche gemacht habe. Mithin habe die Berufung der Klägerin teilweise Erfolg, wenn ihrer Rechtsansicht entsprechend die in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 zweiter Gedankenstrich der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehene Sanktion voraussetze, dass eine förderungsschädliche Nutzung von Stilllegungsflächen bereits zum Zeitpunkt der Beantragung der Beihilfen beabsichtigt gewesen sei oder der Antragsteller — im Sinne eines grob fahrlässigen Verhaltens — hätte wissen müssen, dass eine derartige Nutzung nach Antragstellung erfolgen werde.

35. 1. Ist Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 3887/92 dahin auszulegen, dass „falsche Angaben" an ein schuldhaftes positives Tun im Rahmen der Beihilfebeantragung anknüpfen und demzufolge das Unterlassen, der Bewilligungsbehörde erst nach Antragstellung eingetretene förderungsrelevante Veränderungen zu melden, nicht sanktioniert ist?

2. Setzen die so genannten „schlichten" Differenzfälle des Artikels 9 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 das „Machen falscher Abgaben" bereits bei Antragstellung voraus,

oder kommt es allein auf einen Vergleich der Antragsangaben mit dem Ergebnis der Vor-Ort-Kontrolle an?

III — Würdigung

36. Mit seiner ersten Frage ersucht das vorlegende Gericht um Erläuterungen des Begriffes „falsche Angaben" in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92. Es möchte wissen, ob dieser Begriff zwingend voraussetzt,

— dass ein schuldhaftes positives Tun desjenigen vorliegt, der den Beihilfeantrag „Flächen" gestellt hat, so dass ein schuldhaftes Untätigbleiben oder Unterlassen nicht die dort vorgesehenen Sanktionen auslösen könnte, wobei unter einem schuldhaften „Untätigbleiben" oder „Unterlassen" die Tatsache zu verstehen ist, dass der zuständigen Behörde eine für die Gewährung oder das Belassen der Beihilfe bedeutsame Veränderung der zuvor gemeldeten Sachlage nicht mitgeteilt wurde;

— dass die falschen Angaben zum Zeitpunkt der Stellung des Beihilfeantrags „Flächen" gemacht wurden, so dass ein schuldhaftes positives Tun oder ein schuldhaftes Unterlassen nach der Antragstellung nicht zu Sanktionen führen könnte.

37. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob auch die in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 1 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehene Sanktion voraussetzt, dass derjenige, der den Beihilfeantrag „Flächen" gestellt hat, zum Zeitpunkt der Antragstellung falsche Angaben gemacht hat. Verneinendenfalls ersucht es um Klärung der Frage, ob die Feststellung einer schlichten Differenz zwischen der angegebenen und der bei der Kontrolle ermittelten Fläche genügt, um die in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehenen Sanktionen auszulösen.

38. Nach Ansicht der Klägerin ist Artikel 9 Absatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 dahin auszulegen, dass keine Sanktion verhängt werden könne, wenn bei der Stellung des Beihilfeantrags kein Fehler begangen worden sei, so dass Änderungen der Sachlage, die Einfluss auf die Gewährung oder das Belassen der beantragten Beihilfe hätten, unerheblich seien.

39. Ebenso wie alle übrigen Verfahrensbeteiligten bin ich der Auffassung, dass diese Auslegung nicht nur mit Wortlaut und Zielsetzung von Artikel 9 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 unvereinbar ist, sondern auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt sowie Betrügereien begünstigen und dem durch die Beihilferegelungen eingeführten Kontroll- und Verwaltungssystem die Wirksamkeit nehmen würde.

40. Mit Artikel 9 Absatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 sollen Fehler und Betrugsfälle vermieden und geahndet werden, indem ein System von je nach Schwere der Unregelmäßigkeit gestaffelten Sanktionen geschaffen wird. Diese Sanktionen können so weit gehen, dass Betriebsinhaber während des betreffenden und des folgenden Jahres von einer Beihilferegelung ausgeschlossen werden [19].

41. Zu diesem Zweck ist das mit der genannten Bestimmung geschaffene System wie folgt ausgestaltet:

— Die Beihilfe „Flächen" wird nur dann in vollem Umfang gewährt, wenn

  — die angegebene und die ermittelte Fläche übereinstimmen [20] und

  — alle nach der fraglichen Beihilferegelung vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt sind [21].

— Die bloße Feststellung einer Abweichung der angegebenen von der ermittelten Fläche führt, außer in Fällen höherer Gewalt, zu einer Korrektur oder sogar zu einer Sanktion [22].

42. Liegt die angegebene Fläche über der ermittelten Fläche, so sieht Artikel 9 Absatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 je nach Schwere der begangenen Unregelmäßigkeit vier abgestufte Sanktionen vor.

43. Nach Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 gibt es bei nicht schuldhaftem Verhalten (wie einem gutgläubig begangenen Irrtum) zwei in der Kürzung der gewährten Beihilfe bestehende Sanktionen. Die Kürzung hängt vom Umfang des Fehlers bei der Ermittlung der beihilfefähigen Fläche ab. Ist der Fehler bei der Ermittlung dieser Fläche gering, so wird nur eine Korrektur des Beihilfebetrags vorgenommen [23]. Dagegen fällt die Kürzung der gewährten Beihilfe stärker aus, wenn die festgestellte Differenz über 3 % oder über 2 ha liegt und bis zu 20 % der ermittelten Fläche beträgt [24]. Die Sanktion kann bis zum Wegfall

19 — Neunte Begründungserwägung.

20 — Jede Abweichung zwischen beiden führt zu einer Kürzung der Beihilfe (Artikel 9 Absätze 1 und 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92).

21 — Artikel 9 Absatz 2 letzter Unterabsatz der geänderten Verordnung Nr. 3887/92.

22 — Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 2 und Unterabsatz 4 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92.

23 — Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 1 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92.

24 — Die tatsächlich ermittelte Fläche (d. h. die beihilfefähige Fläche) wird dann um das Doppelte der festgestellten Differenz gekürzt (Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 1 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92).

der Beihilfe gehen, wenn die festgestellte Differenz über 20 % der ermittelten Fläche liegt [25].

44. Schuldhaftes Verhalten — wie falsche Angaben, die absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden — desjenigen, der den Beihilfeantrag „Flächen" gestellt hat, führt zu strengeren Sanktionen. In diesem Fall wird der Betriebsinhaber von der Gewährung der betreffenden Beihilfe für das fragliche Kalenderjahr ausgeschlossen [26]. Im Fall absichtlich gemachter falscher Angaben wird er zudem von der Gewährung jeglicher Beihilfe im folgenden Kalenderjahr entsprechend der Fläche ausgeschlossen, für die sein Beihilfeantrag abgelehnt wurde [27].

45. Aus diesen Bestimmungen geht hervor, dass die bloße Feststellung einer Differenz zwischen der angegebenen Fläche und der nach den Kontrollen der zuständigen Behörden tatsächlich ermittelten Fläche zu einer Korrektur zwingt. Außerdem spielt der Zeitpunkt, zu dem die Unregelmäßigkeit begangen wurde, keine Rolle, wenn bei der Kontrolle eine Abweichung der angemeldeten von der ermittelten Fläche festgestellt wird.

46. Aus diesen Bestimmungen geht ferner hervor, dass ein abgestuftes System von Sanktionen geschaffen wurde, bei dem ein objektives Element — die Höhe der Differenz zwischen beiden Flächen — und ein subjektives Element — die Schwere der begangenen Unregelmäßigkeit [28] (Entstehung dieser Sachlage durch schuldhaftes Verhalten des Betriebsinhabers und dessen grobe Fahrlässigkeit) — berücksichtigt werden. Der grundlegende Gesichtspunkt bei der Ermittlung der anzuwendenden Sanktionen ist somit das Verhalten des Urhebers dieser zu beanstandenden Sachlage. Dabei spielt es keine Rolle, ob das zu der Unregelmäßigkeit führende Fehlverhalten aktiver oder passiver Natur (wie z. B. eine Unterlassung oder ein fahrlässiges Verhalten) war.

47. Schließlich ist die Beurteilung der Schwere der begangenen Unregelmäßigkeit jedenfalls allein Sache des nationalen Gerichts [29].

48. Im vorliegenden Fall brachte die Klägerin vorübergehend Kühe auf einem Teil der stillgelegten Fläche unter, ohne die zuständigen Behörden darüber zu informieren. Damit nutzte sie die als stillgelegt gemeldeten Flächen zu anderen als den nach den einschlägigen Vorschriften zulässigen Zwecken. Nach Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1765/92 können die stillgelegten Flächen nur für die Erzeugung von Rohstoffen genutzt werden, die zu nicht in erster Linie für Lebensmittel- oder Futtermittelzwecke bestimmten Erzeugnissen verarbeitet werden. Dies schließt folglich die Beweidung durch Rinder aus.

25 — Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92.

26 — A. a. O., Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich.

27 — A. a. O., Unterabsatz 3 zweiter Gedankenstrich.

28 — Vgl. hierzu Urteil National Farmers' Union u. a., Randnr. 54.

29 — Vgl. analog dazu Urteil vom 12. Oktober 1995 in der Rechtssache C-104/94 (Cereol Italia, Slg. 1995, I-2983, Randnr. 26).

49. Die Klägerin hat somit die für Flächenstilllegungen vorgeschriebenen Bedingungen nicht erfüllt, denn sie hat entgegen Artikel 3 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 762/94 eine als stillgelegt gemeldete Fläche nicht aus der Produktion genommen. Gemäß Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 6 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 konnte die beantragte Beihilfe folglich nicht in voller Höhe gewährt werden.

50. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, die Schwere dieser Unregelmäßigkeit unter Berücksichtigung des Verhaltens ihres Urhebers zu ermitteln.

51. Die von der Klägerin vorgeschlagene Auslegung ist nicht nur mit Zielsetzung und Wortlaut von Artikel 9 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 unvereinbar, sondern würde auch zu der paradoxen Situation führen, dass bei einem Landwirt, der sich bei seiner Anmeldung der stillgelegten Flächen gutgläubig geirrt hat, die beihilfefähige Fläche gekürzt oder die beantragte Beihilfe sogar völlig versagt würde [30]. Dagegen könnte die Feststellung einer Differenz zwischen den als stillgelegt gemeldeten und den nach Kontrollen ermittelten Flächen keine nachteiligen Folgen für einen Landwirt haben, der beweist, dass er im Beihilfeantrag „Flächen" keinen Fehler begangen hat, selbst wenn sich herausstellt, dass er gegen die Verpflichtung verstoßen hat, die als stillgelegt gemeldeten Flächen aus der Produktion zu nehmen.

52. Schließlich würde eine solche Auslegung Betrügereien begünstigen und dem Kontroll- und Verwaltungssystem der Beihilferegelung „Flächen" die Wirksamkeit nehmen. Um sich den Sanktionen zu entziehen, die bei Feststellung einer Differenz zwischen den angegebenen und den überprüften Flächen zu verhängen sind, brauchte ein Antragsteller nur eine zutreffende Anmeldung abzugeben und sich Beweise für die tatsächliche Sachlage zum Zeitpunkt der Antragstellung zu verschaffen, bevor er diese Sachlage ändert, ohne dies den Behörden mitzuteilen.

53. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass Artikel 9 Absatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 dahin auszulegen ist, dass die dort vorgesehenen Sanktionen zur Anwendung kommen, wenn eine Differenz zwischen den im Beihilfeantrag angegebenen und den nach einer Kontrolle der zuständigen Behörden ermittelten Flächen festgestellt wird. Dabei spielt weder der Grund für diese Differenz noch der Zeitpunkt eine Rolle, zu dem die Unregelmäßigkeit — gut- oder bösgläubig, aufgrund grober Fahrlässigkeit oder absichtlich — begangen wurde. Auch die Unterscheidung zwischen „schuldhaftem positivem Tun" und „schuldhaftem Unterlassen" ist für die Anwendung der in Artikel 9 der Verordnung vorgesehenen Sanktionen unerheblich. Schließlich ist es im Rahmen der Subsumtion der Unregelmäßigkeit unter die gestaffelten Sanktionen

30 — Falls die festgestellte Differenz über 20 % der ermittelten Fläche läge (Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92).

in Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Sache des nationalen Gerichts, zu beurteilen, ob diese Unregelmäßigkeit gutgläubig begangen wurde oder auf Absicht oder grober Fahrlässigkeit desjenigen beruht, der den Beihilfeantrag „Flächen" gestellt hat, und die in Artikel 9 vorgesehenen Sanktionen zu verhängen.

Ergebnis

54. Aus den vorstehend genannten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen in der Fassung der Verordnungen (EG) Nrn. 229/95 der Kommission vom 3. Februar 1995 und 1648/95 der Kommission vom 6. Juli 1995 ist dahin auszulegen, dass

— die dort vorgesehenen Sanktionen zur Anwendung kommen, wenn eine Differenz zwischen den im Beihilfeantrag angegebenen und den nach einer Kontrolle der zuständigen Behörden ermittelten Flächen festgestellt wird; dabei spielt weder der Grund für diese Differenz noch der Zeitpunkt eine Rolle, zu dem die Unregelmäßigkeit — gut- oder bösgläubig, aufgrund grober Fahrlässigkeit oder absichtlich — begangen wurde, so dass auch bei einer nach Stellung des Beihilfeantrags begangenen Unregelmäßigkeit die vorgesehenen Sanktionen anzuwenden sind;

— für die Anwendung dieses Artikels die Unterscheidung zwischen „schuldhaftem positivem Tun“ und „schuldhaftem Unterlassen“ unerheblich ist;

— die Subsumtion des Fehlers unter die in Artikel 9 Absatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 3887/92 aufgeführten Unregelmäßigkeiten ausschließlich Sache des nationalen Gerichts ist, das zu beurteilen hat, ob die Unregelmäßigkeit gutgläubig begangen wurde oder auf Absicht oder grober Fahrlässigkeit desjenigen beruht, der den Beihilfeantrag „Flächen“ gestellt hat.