11. Oktober 1977 für den Fall der Gewährung von Beihilfen für die Sortenumstellung und Neugliederung der Pflanzungen ausgesprochene Erweiterungsverbot für Hopfenpflanzungen durch die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Erzeugergemeinschaften eingehalten wurde.

2. Die Beklagte wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Bosco Koopmans Due Bahlmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. April 1983.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 10. MÄRZ 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Mit der vorliegenden Klage beantragt die Kommission gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht dafür Sorge getragen hat, daß das Erweiterungsverbot für Hopfenpflanzungen gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 2253/77 des Rates vom 11. Oktober 1977 (ABl. L 261 vom 14. 10. 1977, S. 1) von den anerkannten Erzeugergemeinschaften eingehalten wurde. Nach Auffassung der Kommission verbietet diese Bestimmung bei richtiger Auslegung jede Erweiterung der Hopfenanbauflächen und ist auf alle Hopfenpflanzungen anzuwenden, die Mitgliedern einer anerkannten Erzeugergemeinschaft gehören, die Beihilfe erhält, auch wenn die Beihilfe für die Sortenumstellung oder die Neugliederung von Hopfenpflanzungen nur einiger Mitglieder gewährt wird. Das bayerische Landwirtschaftsministerium stellte sich bei der Durchführung der Verordnung im Jahr 1978 und insbeson-

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

dere in einer Bestimmung vom 5. Dezember 1978 auf den Standpunkt, das Verbot gelte für die von dem Plan zur Umstellung oder Neugliederung erfaßte Fläche, die den Gegenstand der Beihilfegewährung bilde und nicht für die gesamte von den Mitgliedern der Erzeugergemeinschaft bebaute Fläche. Somit seien die Eigentümer von nicht vom Plan erfaßten Flächen nicht gehindert, ihre Hopfenpflanzungen zu erweitern. Die Kommission erörterte die Angelegenheit mit der deutschen Regierung, die erklärte, sie stimme der Auslegung der Verordnung durch die bayerische Regierung zu, und die Auffassung vertrat, daß das Verbot des Artikels 4 der Verordnung Nr. 2253/77 nur auf solche Mitglieder einer Erzeugergemeinschaft anwendbar sei, die sich an dem Plan beteiligt hätten. Dies führte zur Einleitung des vorliegenden Verfahrens.

Der Rat erließ am 17. Mai 1977 die Verordnung Nr. 1170/77 (ABl. L 137 vom 3. 6. 1977, S. 7) zur Änderung der Verordnung Nr. 1696/71 des Rates vom 26. Juli 1971 (ABl. L 175 vom 4. 8. 1971, S. 1), durch die eine gemeinsame Marktorganisation für Hopfen errichtet worden war. Anlaß für diese Änderungen war eine Veränderung der Lage auf dem Hopfenmarkt, die durch ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage und einen Preiseinbruch gekennzeichnet war. Die Kommission hielt es zur Stabilisierung der Lage für erforderlich, jede Erweiterung der Anbauflächen zu verbieten und die Qualität des Hopfens zu verbessern. Durch Artikel 7 der Verordnung wurde Artikel 9 der Verordnung Nr. 1696/71, soweit einschlägig, wie folgt geändert:

„1. Für den Zeitraum vom 1. Juli 1977 bis zum 31. Dezember 1979 ist jegliche Erweiterung der Hopfenanbauflächen untersagt. Bei der Anwendung dieses Absatzes können die Mitgliedstaaten eine anerkannte Erzeugergemeinschaft als einen Erzeuger ansehen.

...

3. Die Mitgliedstaaten können den anerkannten Erzeugergemeinschaften für die vor dem 1. Juli 1979 nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b vorgenommene Sortenumstellung und Neugliederung der Pflanzungen Beihilfen bis zu einem Höchstbetrag von 1 800 RE je ha gewähren, sofern diese Maßnahmen zu einer mindestens 40prozentigen Verringerung der Fläche, auf der sie durchgeführt werden, führen."

Der Rat wurde ermächtigt, die Weiterführung dieser Maßnahmen zu beschließen, tat dies aber nicht. Nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1696/71 in der geänderten Fassung besteht einer der Zwecke, zu denen eine im Sinne der Verordnung anerkannte Erzeugergemeinschaft gebildet werden kann, darin, die Erzeugung ihrer Mitglieder „gemeinsam den Markterfordernissen anzupassen und sie insbesondere durch Sortenumstellung und Neugliederung der Pflanzungen zu verbessern". Eine solche Gemeinschaft muß von einem Mitgliedstaat anerkannt sein; Artikel 7 Absatz 3 nennt die Voraussetzungen für die Anerkennung. Einer dieser Voraussetzungen ist, daß die Erzeugergemeinschaft „Rechtspersönlichkeit oder eine ausreichende Rechtsfähigkeit besitzen [muß], um nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Träger von Rechten und Pflichten sein zu können".

Hier möchte ich einhalten und bemerken, daß der Zweck der Änderung meines Erachtens der war, Erzeuger (einschließlich anerkannter Erzeugergemeinschaften) dadurch an der Erweiterung der Hopfenanbauflächen zu hindern und zu einer Verringerung dieser Flächen an-

zuspornen, daß den anerkannten Erzeugergemeinschaften Beihilfen zur Umstellung und Neugliederung der Pflanzungen gewährt wurden. Der in Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1696/71 in der Fassung der Verordnung Nr. 1170/77 enthaltene Hinweis auf die „Fläche, auf der sie durchgeführt werden", bezeichnet die Fläche, auf der die Umstellung oder Neugliederung durchgeführt wurde, nicht die ganze von den Mitgliedern der Erzeugergemeinschaft bebaute Fläche. Diese Auslegung stimmt mit der Präambel der Verordnung Nr. 1170/77 überein; dort heißt es: „Die Gewährung dieser Beihilfe muß jedoch an die Bedingung geknüpft werden, daß die von der Umstellung betroffenen Flächen erheblich verringert werden." Sie wird auch durch den Hinweis auf die französische Fassung gestützt, wo es in Artikel 9 Absatz 3 deutlicher heißt: „pour autant que des opérations entraînent une réduction d'au moins 40 % de la superficie sur laquelle elles sont effectuées".

Der Rat erließ mit der Verordnung Nr. 2253/77 allgemeine Durchführungsvorschriften zu Artikel 9 der Verordnung Nr. 1696/71 in der geänderten Fassung. Artikel 1 der Verordnung Nr. 2253/77 bestimmte, daß bis 31. Dezember 1979 keine anderen Hopfenanbauflächen eingetragen werden durften als die, die zum 30. Juni 1977 eingetragen waren (und von bestimmten Personen bewirtschaftet wurden), außer wenn diese Anbauflächen an die Stelle der zu diesem Zeitpunkt eingetragenen Flächen traten und nicht größer waren als die Flächen, die sie ersetzten. Die Artikel 3 und 4, die zur Durchführung von Artikel 9 Absatz 3 erlassen wurden, lauteten, soweit entscheidungserheblich:

Artikel 3 Absatz 1:

„Die Beihilfen für die Sortenumstellung und Neugliederung der Pflanzungen nach Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1696/71 werden den gemäß Artikel 7 dieser Verordnung anerkannten Erzeugergemeinschaften gewährt, wenn sie den von den Mitgliedstaaten bezeichneten Stellen einen Plan zur Sortenumstellung und Neugliederung der Pflanzungen vorlegen, der eine mindestens 40prozentige Verringerung der zum 30. Juni 1977 eingetragenen Gesamtanbaufläche vorsieht, die von diesem Plan erfaßt ist."

Artikel 4:

„Innerhalb von drei Jahren nach Durchführung des Plans für die Sortenumstellung und Neugliederung der Pflanzungen darf die von einer anerkannten Erzeugergemeinschaft mit Hopfen bebaute Fläche nicht größer sein als die, die sich aus diesem Plan ergibt."

Nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2253/77 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle zweckdienlichen Maßnahmen zur Überwachung der Verringerung der Anbauflächen nach Artikel 3 Absatz 1 zu treffen.

Unstreitig ist, daß der von einer Erzeugergemeinschaft vorgelegte Plan zur Sortenumstellung oder Neugliederung nicht die ganze von der Gemeinschaft bebaute Fläche zu umfassen braucht und daß die 40prozentige Verringerung sich nur auf den Teil der Gesamtfläche bezieht, der von dem Plan erfaßt wird. In der Praxis bezogen sich die von Erzeugergemeinschaften in Deutschland tatsächlich vorgelegten Pläne wohl auf Flächen, die von einer Minderheit der Mitglieder der Gemeinschaft bebaut wurden.

Nach Auffassung der deutschen Regierung besteht zwischen den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 2253/77 ein enger Zusammenhang. Die in Artikel 3 genannte Beihilfe werde für eine Fläche gewährt, die in einem Plan zur Umstel-

lung oder Neugliederung bezeichnet sei: 40 % der eingetragenen Gesamtanbaufläche, die von diesem Plan erfaßt sei, müßten, damit die Beihilfe gewährt werden könne, stillgelegt werden. Das Verbot, eine größere Fläche als die, „die sich aus diesem Plan ergibt", mit Hopfen zu bebauen, beziehe sich auf dieselbe Fläche, nämlich die von dem Plan erfaßte Fläche. Deshalb könne dieses Verbot nur auf die Flächen angewandt werden, die von denjenigen Mitgliedern der Gemeinschaft bebaut würden, die sich an dem Plan beteiligt und Beihilfe empfangen hätten. Die Kommission habe in ihrem Vorentwurf für die Verordnung Nr. 2253/77 vorgeschlagen, daß die 40prozentige Verringerung für die gesamte von der Erzeugergemeinschaft bewirtschaftete Fläche gelten solle. Dementsprechend habe es in der ursprünglichen Fassung von Artikel 3 Absatz 1 a. E. geheißen: „... der eine mindestens 40prozentige Verringerung der zum 30. Juni 1977 für sämtliche angeschlossenen Erzeuger eingetragenen Gesamtanbaufläche vorsieht." Artikel 4 habe sich daran angeschlossen. Auf Anregung der deutschen Regierung sei der Wortlaut von Artikel 3 Absatz 1 geändert worden und laute nunmehr: „... der eine mindestens 40prozentige Verringerung der zum 30. Juni 1977 eingetragenen Gesamtanbaufläche vorsieht, die von diesem Plan erfaßt ist." Artikel 4 dagegen sei nicht geändert worden. Nach der Meinung des Prozeßbevollmächtigten der deutschen Regierung sind die gegenwärtigen Schwierigkeiten darauf zurückzuführen, daß Artikel 4 nicht unter Berücksichtigung der Änderung des Wortlauts von Artikel 3 Absatz 1 abgeändert worden sei.

Eine Regelung, die eine Beihilfe für eine bestimmte Fläche vorsieht, gepaart mit einer Verringerung der von der Beihilfe betroffenen Gesamtfläche und dem Verbot, genau diese Fläche oder ihr Äquivalent an einer anderen Stelle während eines bestimmten Zeitraums neu zu bepflanzen, wäre verständlich und folgerichtig. Denkbar ist auch eine Regelung, wonach Voraussetzung für die Beihilfe für eine bestimmte Fläche ist, daß die Gesamtanbaufläche nicht vergrößert werden darf, nachdem die bestimmte Fläche einmal verringert worden ist, da sonst die Fläche, auf der die Erzeugung eingestellt worden ist, an anderer Stelle ausgeglichen werden könnte.

Artikel 3 und die vorletzte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2253/77 (wonach die gerodeten Flächen mindestens drei Jahre lang nicht wieder mit Hopfen bepflanzt werden dürfen) sowie die durch Artikel 7 der Verordnung Nr. 1170/77 vorgenommenen Änderungen des Artikels 9 der Verordnung Nr. 1696/71 sprechen für die erstere Auslegung. Sie geben jedoch nichts für die Auslegung von Artikel 4 her, der entsprechend seiner Stellung im Gesamtzusammenhang der Regelung gesehen werden muß. Außer wenn Artikel 4 durch die Änderung des Vorentwurfs zu Artikel 3 seinen Sinn verliert, wäre es meines Erachtens falsch, zu vermuten, daß es ein Versehen war, daß Artikel 4 nicht zusammen mit Artikel 3 geändert wurde. Wenn überhaupt eine Vermutung besteht, sollte es die sein, daß Artikel 4 bewußt und absichtlich in seiner ursprünglichen Fassung stehenblieb.

Der Grund für die durch die Verordnung Nr. 1170/77 eingeführten Änderungen war wohl eindeutig die grundlegende Veränderung auf dem Hopfenmarkt. Es wurde zuviel Hopfen angebaut, während zur Bierherstellung weniger Hopfen gebraucht wurde. Die erste Reaktion auf die Überschüsse war das in der Verordnung Nr. 2253/77 enthaltene Verbot, die Anbaufläche bis zum 31. Dezember 1979 zu erweitern. Die zweite

Reaktion war die Gewährung von Beihilfen unter der Bedingung, daß die Anbaufläche derjenigen Erzeuger, die diese Beihilfe beantragen, verringert würde.

Die Beihilfe war nicht auf Antrag einzelner Erzeuger zu zahlen, sondern aufgrund eines Plans, der von einer Erzeugergemeinschaft vorgelegt wurde, die in den Verordnungen definiert war und die in Artikel 7 der Verordnung Nr. 1696/71 in der Fassung von Artikel 5 der Verordnung Nr. 1170/77 bezeichneten Ziele und Aufgaben hatte. Die Beihilfe sollte an diese anerkannten Erzeugergemeinschaften und nicht — wie die in Artikel 12 der Verordnung Nr. 1696/71 in der geänderten Fassung vorgesehene Beihilfe — an einzelne Erzeuger gezahlt werden, obwohl die den Erzeugergemeinschaften gewährte Beihilfe nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2253/77 letztlich auf die Mitglieder „je nach ihrer Beteiligung an dem Plan" aufzuteilen war.

Das Verbot des Artikels 4 bezieht sich nach seinem Wortlaut nicht auf einzelne Erzeuger, sondern auf Erzeugergemeinschaften, die, wie es scheint, als solche normalerweise keinen Hopfen anbauen und von denen auch nicht erwartet wird, daß sie Hopfen anbauen, sondern daß sie die in Artikel 7 der Verordnung Nr. 1696/71 in der geänderten Fassung genannten Aufgaben erfüllen, indem sie gemeinsame Regeln aufstellen und Verwaltungsfunktionen übernehmen.

Obwohl eine Erzeugergemeinschaft, um anerkannt zu werden, Rechtspersönlichkeit oder eine ausreichende Rechtsfähigkeit besitzen muß, um nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Träger von Rechten und Pflichten sein zu können, meine ich, daß das in Artikel 4 an eine Erzeugergemeinschaft gerichtete Verbot so zu verstehen ist, daß es sich an die Mitglieder der Gemeinschaft wendet. Normalerweise muß dies heißen, daß alle Mitglieder der Gemeinschaft gemeint sind. Meines Erachtens hat es diese Bedeutung in Artikel 4. Diese Auslegung entspricht ferner dem Gesamtzusammenhang. Die Erzeugergemeinschaft spielt bei der Durchführung des Plans eine Vermittlerrolle. Sie legt den Plan vor, erhält die Beihilfe, beschließt über ihre Verteilung und erfüllt die damit zusammenhängenden Verpflichtungen. Wenn beabsichtigt gewesen wäre, die Verpflichtung auf diejenigen Mitglieder zu beschränken, deren Land von dem Plan betroffen war, wäre es einfach gewesen, dies zum Ausdruck zu bringen. Deshalb sollte, wie ich meine, der Begriff „anerkannte Erzeugergemeinschaft" in Artikel 4 nicht so ausgelegt werden, daß er nur die Mitglieder bezeichnet, auf deren Land sich der Plan bezieht.

Wenn das Verbot für alle Mitglieder gilt, bleibt die Frage bestehen, ob es sich a) gegen die Bepflanzung einer vom Plan erfaßten Fläche richtet, auf der nach der Durchführung der Umstellung oder Neugliederung und nach der Rodung von mindestens 40 % immer noch Hopfen gepflanzt wird, oder b) gegen die Bepflanzung der gesamten von den Mitgliedern der Erzeugergemeinschaft bebauten Fläche abzüglich der Fläche, die nach der Anwendung des Planes gerodet wurde oder nicht mehr mit Hopfen bepflanzt ist.

Meiner Auffassung nach ist die zweite Auslegung richtig, denn andernfalls wäre es möglich, eine Fläche stillzulegen, die Beihilfe nach Artikel 3 in Empfang zu nehmen und dann anderswo eine Erzeugung auf einer gleich großen oder sogar noch größeren Fläche zu beginnen. Auf diese Weise würde der Zweck der Verringerung der Anbaufläche nicht erreicht, selbst wenn geltend gemacht werden könnte, daß neues Land mit eventuell besseren Erträgen anstelle des erschöpften Landes mit niedrigen Erträgen

gewählt worden sei. Während der Stillhalteperiode des Artikels 1 bestand das Ziel darin, das Anwachsen allgemein zu verhindern. Nach den Artikeln 3 und 4 bestand es darin, die Verringerung dadurch zu erreichen, daß sie zur Voraussetzung für die Zahlung von Beihilfe gemacht wurde. Im Ergebnis soll das Verbot einfach verhindern, daß eine Erzeugergemeinschaft den Verlust einer gerodeten Fläche dadurch wieder ausgleicht, daß sie die Erzeugung an einem anderen Ort erweitert: Dies impliziert nicht, daß vorhandene Flächen (innerhalb der Grenzen der Gesamtfläche) nicht mit neuen Sorten bepflanzt werden dürfen oder — so meine ich — daß keine weiteren Pläne vorgelegt werden dürfen, die weitergehende Verringerungen der Flächen vorsehen.

Das Vorbringen, die Auslegung der Kommission widerspreche dem allgemeinen Modell von Beihilferegelungen, da es die wirtschaftliche Freiheit der Erzeuger, die nicht in den Genuß der Beihilfe kommen wollen, beschränke, ist aus dem von der Kommission vorgebrachten Grund, nämlich deshalb, weil die Beihilfe nicht — wie in anderen Fällen — Einzelpersonen, sondern der Erzeugergemeinschaft gewährt wird, abzulehnen.

Ferner wurde vorgetragen, daß die Auslegung der Kommission nicht praktikabel sei, da sich erfahrungsgemäß nur eine Minderheit von Mitgliedern einer Erzeugergemeinschaft an einem Umstellungs- oder Neugliederungsplan beteilige; wenn die Kommission Recht hätte, würde diese Minderheit niemals die Zustimmung der anderen Mitglieder der Gemeinschaft dazu erhalten, da diese hierdurch lediglich Nachteile hätten. Dieses Argument ist nicht überzeugend. Zunächst kann es sehr wohl auf der Auslegung des Artikels 4 durch die bayerische Regierung beruhen, daß in Deutschland beschlossene Umstellungs- oder Neugliederungspläne nur eine Minderheit der jeweiligen Erzeugergemeinschaft betreffen. Wenn den Erzeugergemeinschaften die Bedeutung von Artikel 4 klargemacht worden wäre, hätte ihre Einschätzung des sich aus der Annahme eines Plans zur Umstellung oder Neugliederung ergebenden Nutzens sie möglicherweise zu der Schlußfolgerung veranlaßt, daß es entweder vorteilhafter wäre, wenn die Mehrheit der Mitglieder sich am Plan beteiligte, oder daß es immer noch von Vorteil wäre, wenn nur eine Minderheit dies täte. Jedenfalls spricht nichts dafür, daß Erzeugergemeinschaften es abgelehnt hätten, aus der Beihilferegelung Nutzen zu ziehen, wenn sie gewußt hätten, wie die Kommission Artikel 4 auslegt; selbst wenn dem so wäre, ist dies kein schlagendes Argument gegen diese Auslegung: Es gibt keinen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, wonach alle Beihilferegelungen für die potentiellen Empfänger so vorteilhaft wie möglich sein müssen; der Gemeinschaftsgesetzgeber hat in diesem Bereich einen Ermessensspielraum und kann mit Sicherheit im Rahmen freiwilliger Regelungen einen Grundsatz aufstellen, der, wenn er verabschiedet wird, jedenfalls einige Mitglieder der Gemeinschaft benachteiligt.

Der Prozeßbevollmächtigte der deutschen Regierung hat noch vorgetragen, die Regelung verletze in der von der Kommission vertretenen Auslegung Grundrechte, da 1. das Verbot jeder Erweiterung der Hopfenanbaufläche durch Mitglieder einer Erzeugergemeinschaft, die sich nicht an einem Plan zur Umstellung oder Neugliederung beteiligt hätten, eine entschädigungslose Nutzungsbeschränkung und damit eine Enteignung darstelle und 2. eine diskriminierende Unterscheidung zwischen solchen Personen und Einzelerzeugern, die nicht zur Gemeinschaft gehörten und auf die

Artikel 4 nicht anwendbar sei, vorgenommen werde. In der Rechtssache 44/79 *(Hauer/Land Rheinland-Pfalz,* Slg. 1979, 3727) prüfte der Gerichtshof das vorliegende Problem im Zusammenhang mit einer Regelung, die die Neuanpflanzung von Weinreben verbot. Im vorliegenden Fall ist die Lage, wie schon in den Rechtssachen 41, 121 und 796/79 *(Testa/Bundesanstalt für Arbeit,* 1980, 1979), etwas anders, da die Beihilferegelung fakultativ ist und die Mitglieder der Erzeugergemeinschaft die Belastungen, die sie mit sich bringt, freiwillig auf sich nehmen. Es ist ihre Sache zu entscheiden, ob sie aus der Regelung Nutzen ziehen wollen oder nicht. Niemand zwingt sie dazu. Wenn sie sich jedoch entschließen, Nutzen aus der Regelung zu ziehen, müssen sie auch die Belastung akzeptieren. Unter diesen Umständen ist das Argument, daß die Regelung gegen Grundrechte verstößt, zurückzuweisen.

Somit bin ich trotz des Vorbringens der deutschen Regierung und obwohl die Absicht klarer hätte ausgedrückt werden können, nicht bereit anzunehmen, daß der Entwurf von Artikel 4 aus Unachtsamkeit nicht abgeändert wurde.

Aus den dargelegten Gründen bin ich der Auffassung, daß die Auslegung des Artikels 4 der Verordnung Nr. 2253/77 durch die Kommission richtig ist. Diese hat somit einen Anspruch auf die beantragte Feststellung und die Verurteilung der deutschen Regierung zur Tragung der Kosten.