SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-28/91 *

I — Rechtlicher Rahmen

1. Zum Schutz der Gemeinschaftserzeugung führte die Verordnung (EWG) Nr. 1431/82 des Rates vom 18. Mai 1982 über besondere Maßnahmen für Erbsen, Puffbohnen und Ackerbohnen (ABl. L 162, S. 28) ein Beihilfesystem für diese in der Gemeinschaft geernteten und zur Futtermittelherstellung und zu Ernährungszwecken verwendeten Erzeugnisse ein.

2. Um die Anwendung dieser Regelung zu vereinfachen, wird die Beihilfe nicht unmittelbar an die Erzeuger gezahlt. Artikel 3 Absätze 3 und 4 dieser Verordnung sehen folgendes vor:

„(3) Die Beihilfe wird nur solchen Verarbeitern der genannten, zu Futter- oder Ernährungszwecken bestimmten Erzeugnisse gewährt, die

— die erforderlichen Bedingungen für den Anspruch auf die Beihilfe erfüllen und

— gewährleisten, daß der Erzeuger mindestens den Mindestpreis erlöst hat.

Der Mindestpreis wird in einer Höhe festgesetzt ...

(4) Die Beihilfe wird von dem Mitgliedstaat gezahlt, in dessen Hoheitsgebiet die zu Ernährungs- oder Futterzwecken bestimmten Erzeugnisse verwendet werden."

3. In die Verordnung Nr. 1431/82 wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1485/85 des Rates vom 23. Mai 1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1431/82 (ABl. L 151, S. 7) ein Artikel 2a eingefügt. Dieser Artikel sieht während eines ab Beginn des dritten Monats des Wirtschaftsjahres zu bestimmenden Zeitraums monatliche Zuschläge vor, die jedes Jahr vom Rat festgelegt werden.

4. Die Grundregeln für die genannten besonderen Maßnahmen finden sich in der Verordnung (EWG) Nr. 2036/82 des Rates vom 19. Juli 1982 zur Festsetzung der Grundregeln für die besonderen Maßnahmen für Erbsen, Puffbohnen und Ackerbohnen (ABl. L 219, S. 1) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 1734/84 des Rates vom 18. Juni 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2036/82 zur Festsetzung der Grundregeln für die besonderen Maßnahmen für Erbsen, Puffbohnen und Ackerbohnen (ABl. L 164, S. 3) und durch die Verordnung (EWG) Nr. 1832/85 des Rates vom 27. Juni 1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2036/82 zur Festsetzung der Grundregeln für die besonderen Maßnahmen für Erbsen, Puffbohnen, Akkerbohnen und Süßlupinen (ABl. L 173, S. 3) geänderten Fassung; anschließend wurde die Verordnung Nr. 3540/85 der Kommission vom 5. Dezember 1985 mit Durchführungsbestimmungen für die besonderen Maßnahmen für Erbsen, Puffbohnen, Ackerbohnen und Süßlupinen (ABl. L 342, S. 1) erlassen.

5. Gemäß diesen Verordnungen erfolgt die Gewährung der Beihilfen in den nachstehenden Etappen:

* Verfahrenssprache: Deutsch.

6. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2036/82 in der durch die Verordnung Nr. 1734/84 geänderten Fassung „hinterlegt" im Fall des Verkaufs der Erzeugnisse durch den Erzeuger der erste Käufer, der in Artikel 3 Ziffer 1 dieser Verordnung definiert wird, „bei der von dem Mitgliedstaat, in dem das Erzeugnis geerntet wurde, bezeichneten Stelle eine Lieferungserklärung".

7. Mit dieser Erklärung, die die in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3540/85 vorgesehenen Angaben enthält, bestätigt der erste Käufer gemäß Artikel 3 Nr. 2 der Verordnung Nr. 2036/82 in der durch die Verordnung Nr. 1832/85 geänderten Fassung:

„— die vom Erzeuger gelieferte Erzeugnismenge sowie das Lieferdatum;

— die im Vertrag enthaltenen Preisbedingungen. Besonders bei Lieferung während der Anwendungszeit der monatlichen Erhöhungen weisen diese Bedingungen einen Preis aus, der zumindest dem zu Beginn des Wirtschaftsjahres geltenden Mindestpreis entspricht und um einen Betrag gleich der Summe der monatlichen Erhöhungen nach Maßgabe des Liefermonats erhöht ist."

8. Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2036/82 in der durch die Verordnung Nr. 1832/85 geänderten Fassung sieht weiter vor:

„Die von dem Mitgliedstaat bezeichnete Stelle bescheinigt dem ersten Käufer nach Prüfung der Liefererklärung, daß der Erzeuger für die von ihm gelieferte Menge wenigstens den gegebenenfalls um die in Artikel 2a der Verordnung (EWG) Nr. 1431/82 genannten monatlichen Erhöhungen angepaßten Mindestpreis erhalten hat."

Die Modalitäten der Überprüfungen, die die von dem Mitgliedstaat beauftragte Stelle durchführt, sind in den Artikeln 5 und 6 der Verordnung Nr. 3540/85 vorgesehen.

9. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2036/82 „wird die Beihilfe jeder natürlichen oder juristischen Person gewährt, die diese Erzeugnisse verwendet, sofern:

— sie bei der von dem Mitgliedstaat, in dessen Gebiet das Erzeugnis verwendet worden ist, bezeichneten Stelle einen Antrag und die in Artikel 4 Absatz 2 genannte Bescheinigung einreicht,

— die in dieser Bescheinigung genannte Menge tatsächlich verarbeitet worden ist, nachdem sie in dem Betrieb, in dem die Verarbeitung stattgefunden hat, unter Kontrolle gestellt wurde".

10. Für den Fall, daß das Verfahren nicht vorschriftsgemäß durchgeführt wurde, sieht Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 folgende Maßnahmen vor:

„Wenn die Mitgliedstaaten feststellen, daß sie Bescheinigungen für eine höhere Menge als tatsächlich gerechtfertigt ausgestellt ha-

ben, so ziehen sie die Bescheinigungen über den Ankauf zum Mindestpreis für die die gerechtfertigte Menge übersteigende Menge wieder ein oder, falls dies nicht möglich ist, fordern sie den ersten Käufer auf, einen Betrag zu zahlen, der der am Tag der Ausstellung der Bescheinigung geltenden höchsten Beihilfe, multipliziert mit der die gerechtfertigte Menge übersteigenden Menge, entspricht."

II — Sachverhalt und Verfahren vor dem nationalen Gericht

11. Gemäß dem Vorlagebeschluß kaufte die Helmut Haneberg GmbH & Co. KG (im weiteren: Haneberg GmbH) im Jahre 1986 Erbsen an, woraufhin ihr die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (im weiteren: BALM) am 22. Oktober und am 3. November 1986 über 40 329 kg bzw. 27 441 kg Erbsen Bescheinigungen über den Ankauf zum Mindestpreis erteilte und nach Verarbeitung der Erbsen die Beihilfe auszahlte.

12. Eine von der BALM im November 1987 bei der Haneberg GmbH durchgeführte Betriebsprüfung ergab, daß für die streitigen Mengen nur der Grundmindestpreis von 68,29 DM je 100 kg, nicht jedoch der monatliche Zuschlag von 0,43 DM je 100 kg gezahlt worden war.

13. Die BALM forderte daraufhin mit Bescheid vom 18. April 1988 unter Berufung auf Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 von der Haneberg GmbH entweder die Vorlage der Mindestpreisbescheinigung oder aber die Zahlung von 25 570,37 DM.

14. Die Haneberg GmbH erhob gegen diesen Bescheid der BALM Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Dieses Gericht war der Auffassung, die Entscheidung des Rechtsstreits hänge von der Auslegung des Artikels 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 ab. Es hat deshalb mit Beschluß vom 2. Januar 1991 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Ist Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3540/85 der Kommission vom 5. Dezember 1985 (ABl. L 342 vom 19. Dezember 1985, S. 3) dahin gehend auszulegen, daß die Mindestpreisbescheinigung auch dann eingezogen werden kann, wenn der Mindestpreis nicht gezahlt wurde?

2) Falls Frage 1 bejaht wird, kann dann nach Artikel 6 Absatz 5 die Mindestpreisbescheinigung für die gesamte bescheinigte Menge eingezogen werden oder gilt nur die Menge als die die gerechtfertigte Menge übersteigende, die rechnerisch übrig bleibt, nachdem der tatsächlich gezahlte Preis auf je 100 kg der gelieferten Ware als Mindestpreis angerechnet worden ist?

15. In den Gründen seines Beschlusses wirft das Verwaltungsgericht die Frage auf, ob Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 eine geeignete Rechtsgrundlage für den streitigen Bescheid der BALM darstelle.

16. Bei strengem Festhalten am Wortlaut liege die Interpretation nahe, daß diese Vor-

schrift eine Einziehung der Bescheinigung bzw. Forderung des Ausgleichsbetrages nur bei Auftreten einer Mengendifferenz, d. h. bei Unterschreiten der Mengenangaben, ermögliche.

17. Das System der Regelung und eine Auslegung nach Sinn und Zweck schienen es allerdings eher nahezulegen, Artikel 6 Absatz 5 auf alle Fälle anzuwenden, in denen die Mindestpreisbescheinigung zu Unrecht ausgestellt worden sei, was sich nicht nur aus einer Mengendifferenz ergeben könne, sondern auch daraus, daß der Mindestpreis nicht gezahlt worden sei. Ansonsten hätte die Behörde keine Möglichkeit, bei Unterschreiten des Mindestpreises zu Lasten des Erzeugers regelnd einzugreifen.

18. Falls Artikel 6 Absatz 5 als geeignete Rechtsgrundlage anerkannt werden könne, stelle sich die weitere Frage, wie die Rechtsfolge „... so ziehen sie die Bescheinigung über den Ankauf zum Mindestpreis für die die gerechtfertigte Menge übersteigende Menge wieder ein" zu interpretieren sei. Bei Nichtzahlung des Mindestpreises könne die Mindestpreisbescheinigung als für die Gesamtmenge zu Unrecht ausgestellt angesehen werden, so daß es überhaupt keine gerechtfertigte Menge im Sinne dieser Verordnung gebe. Dies würde eine strenge und somit wirksame Sanktion zur Einhaltung der Zahlungspflicht darstellen.

19. Die die gerechtfertigte Menge übersteigende Menge könnte nach Auffassung des Verwaltungsgerichts allerdings auch so ermittelt werden, daß rechnerisch die Menge ermittelt werde, die als mit dem Mindestpreis gezahlt gelten könne, und lediglich die — wie vorliegend ganz geringfügige — Restmenge als die die gerechtfertigte Menge übersteigende anzusehen sei. Letztere Vorgehensweise würde den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dominierend zur Geltung bringen.

III — Verfahren vor dem Gerichtshof

20. Der Vorlagebeschluß ist am 28. Januar 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

21. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Haneberg GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt Festge, Hamburg, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Ulrich Wölker, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen eingereicht.

22. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen und die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Vierte Kammer zu verweisen. Er hat jedoch die Kommission zur Beantwortung einiger Fragen aufgefordert; die Kommission ist dieser Aufforderung innerhalb der festgesetzten Frist nachgekommen.

IV — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Zur ersten Frage

23. Die *Haneberg GmbH* hebt einleitend folgendes hervor:

a) Der Zuschlag habe damals 0,43 DM je 100 kg, also 0,64 % des festgesetzten Mindestpreises von 68,29 DM, betragen. Dieser Zuschlag sei aufgrund eines entschuldbaren Versehens des Buchhalters der Haneberg GmbH nicht an den Käufer ausgezahlt worden.

b) Die Haneberg GmbH habe, nachdem sie durch den angefochtenen Bescheid der BALM auf ihren Irrtum aufmerksam gemacht worden sei, den vergessenen Zuschlag an den Erzeuger überwiesen.

c) Obwohl die Haneberg GmbH nur 0,64 % zu wenig an den Erzeuger ausgezahlt habe, sei die gesamte Beihilfe, die dem Erzeuger im Mindestpreis weitergegeben worden sei, wieder eingezogen worden.

24. Nach Auffassung der Haneberg GmbH sind nach dem Wortlaut des Artikels 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 die darin enthaltenen Sanktionen nur für den Fall der Angabe einer überhöhten Menge in der Mindestpreisbescheinigung und nicht für den Fall der Nichteinhaltung des Mindestpreises vorgesehen. Die erste Vorlagefrage sei zu verneinen.

25. Diese nur auf den Wortlaut gestützte Auslegung erweise sich durch folgende Überlegungen als gerechtfertigt:

26. Die Einziehung der Mindestpreisbescheinigung oder, wie im vorliegenden Fall, die Rückforderung der *gesamten Beihilfe* bedeute eine strenge Sanktion, die gemessen an dem geringen, versehentlich nicht gezahlten Betrag unverhältnismäßig hoch sei. Sie gehe im übrigen über die Sanktion hinaus, die Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 für den Fall der Mengendifferenz vorsehe. Die entsprechende Anwendung der genannten Vorschrift sei — unabhängig von der durch die BALM verhängten viel strengeren Sanktion — auch deshalb nicht zulässig, weil die Verordnung Nr. 3540/85 Sanktionen für einen bestimmten Fall des Verstoßes gegen die Beihilferegelung vorsehe, ohne offen zu lassen, daß auch andere Verstöße geahndet werden könnten.

27. Daß Artikel 6 Absatz 5 sich allein auf die Nichteinhaltung der in der Mindestbescheinigung genannten *Menge* beziehen solle, zeige auch die Regelung der Verordnung Nr. 1561/90 der Kommission vom 7. Juni 1990 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3540/85 mit Durchführungsbestimmungen zu den besonderen Maßnahmen für Erbsen, Puffbohnen, Ackerbohnen und Süßlupinen (ABl. L 148, S. 9), die nach Änderung der Verordnung Nr. 2036/82 durch die Verordnung Nr. 1789/89 einen Artikel 4a in die Verordnung Nr. 3540/85 eingefügt habe. Dieser nunmehr eingefügte Artikel 4a sehe für den Fall der Nicht- oder nicht vollständigen Zahlung des Mindestpreises eine Sanktion dahin gehend vor, daß der Käufer dem Erzeuger und nicht der Behörde für die vereinbarte und übernommene Menge einen Betrag zu zahlen habe, der doppelt so hoch sei wie der Unterschied zwischen dem Mindestpreis und dem tatsächlich gezahlten Preis. Die Tatsache, daß der Gesetzgeber nach Ab-

schaffung der Liefererklärung diese Regelung des Artikels 4a für notwendig gehalten habe, zeige, daß die Vorschrift des Artikels 6 Absatz 5 sich nach wie vor lediglich auf die nicht eingehaltenen Mengen beziehe.

28. Eine Regelung wie nunmehr die des Artikels 4a sei zum damaligen Zeitpunkt auch nicht notwendig gewesen. Der Erzeuger habe eine Durchschrift der von ihm ebenfalls unterschriebenen Liefererklärung des in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2036/82 genannten Vertrages erhalten. Daraus sei für ihn klar und eindeutig ersichtlich gewesen, welchen Betrag er vom Erstkäufer zu erhalten gehabt habe. Er habe also selber auf die Einhaltung des Mindestpreises, gegebenenfalls einschließlich der Zuschläge, achten können und müssen.

29. Die Haneberg GmbH schlägt vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3540/85 der Kommission vom 5. Dezember 1985 (ABl. L 342, S. 1) ist nicht dahin gehend auszulegen, daß die Mindestpreisbescheinigung auch dann eingezogen werden kann, wenn der Mindestpreis nicht gezahlt wurde.

30. Die *Kommission* führt aus, aus dem Sachverhalt des Vorlagebeschlusses lasse sich nicht entnehmen, ob der Kaufvertrag oder die Liefererklärung bereits den unzureichenden Kaufpreis enthalten habe, ob die vor Erteilung der Mindestpreisbescheinigung erforderliche Überprüfung stattgefunden habe und ob diese Bescheinigung vor Gewährung der Beihilfe eingereicht worden sei.

31. Wie die Haneberg GmbH ist die Kommission der Auffassung, daß die erste Frage zu verneinen sei. Diese Ansicht wird auch auf den Wortlaut des Artikels 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 gestützt.

32. Die Kommission hält, anders als das Verwaltungsgericht, auch eine analoge Anwendung der genannten Bestimmung nicht für möglich, da es sehr wohl Möglichkeiten gebe, im Fall einer Unterschreitung des Mindestpreises einzugreifen.

33. Die in der im Ausgangsverfahren streitigen Vorschrift vorgesehene abgestufte Rechtsfolge sei im Fall von Mengenabweichungen angemessen: Der erste Käufer müsse entweder die Mindestpreisbescheinigung zurückgeben (damit diese berichtigt werden könne und folglich später die richtige Beihilfe ausgezahlt werde) oder aber den Betrag zahlen, der der für die überschießende Menge gewährten Beihilfe entspreche. So werde letztlich das sachgerechte Ergebnis erzielt: Die Beihilfe werde nur gewährt für die Menge, für die der Hauptzweck ja erreicht worden sei, für die nämlich der Erzeuger den vorgeschriebenen Mindestpreis (einschließlich eventueller Zuschläge) erhalten habe.

34. Anders stelle sich die Interessenlage dar bei einer Unterschreitung des (eventuell um eine monatliche Zulage erhöhten) Mindestpreises. In diesem Fall sei die Mindestpreis-

bescheinigung insgesamt zu Unrecht erstellt worden. Folglich sei die Beihilfe zurückzufordern.

35. Im Gegensatz zur Ansicht des vorlegenden Gerichts stelle die Rückforderung einer derartigen unrechtmäßig gewährten Beihilfe keine Sanktion dar (die am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen wäre), sondern vielmehr — nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor, Slg. 1983, 2633) — eine sich aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten.

36. Die Kommission ist der Auffassung, die erste Frage sei dahin zu beantworten, daß Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei, wobei die Antwort durch die Leitsätze 2 und 3 des oben zitierten Urteils ergänzt werden könnte.

37. Die Kommission schlägt vor, auf die erste Frage wie folgt zu antworten:

Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3540/85 ist nicht anwendbar, wenn allein die Verpflichtung zur Zahlung des Mindestpreises nicht eingehalten wurde.

Zur zweiten Frage

38. Die *Haneberg GmbH* nimmt an, mit der zweiten Frage wolle das vorlegende Gericht eine Antwort für den Fall, daß Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 entsprechende Anwendung finden sollte.

39. Die Haneberg GmbH führt aus, die BALM habe die gesamte, der Haneberg GmbH gezahlte Beihilfe zurückgefordert. Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 sehe dagegen lediglich eine auf diejenige Menge beschränkte Sanktion vor, die nicht abgenommen worden sei. Entsprechend sehe die neue, durch die genannte Verordnung Nr. 1561/90 eingefügte Vorschrift des Artikels 4a ebenfalls eine beschränkte Sanktion vor, nämlich die Zahlung eines Betrages, der doppelt so hoch sei wie der Unterschied zwischen dem Mindestpreis und dem tatsächlich gezahlten Preis.

40. Der Gesetzgeber habe es also für die Erreichung des verfolgten Zieles als angemessen und erforderlich angesehen, wenn lediglich eine Sanktion erfolge, die mit dem Umfang des Verstoßes gegen die besonderen Maßnahmen für Erbsen, Puffbohnen, Ackerbohnen und Lupinen in Übereinstimmung stehe. Eine diese Grundsätze überschreitende Sanktion, wie im vorliegenden Fall, würde somit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

41. Eine solche Sanktion würde darüber hinaus auch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen, da derjenige, der versehentlich den Mindestpreis nicht

voll gezahlt habe, nach der damaligen Regelung nicht schlechter habe gestellt werden dürfen als derjenige, der einen Teil der Menge, für die er eine Beihilfe erhalten habe, nicht abnehme.

42. Der Preis, der für die in den Lieferererklärungen und Mindestpreisbescheinigungen ausgewiesenen Mengen tatsächlich gezahlt worden sei, wäre dazu mit der gelieferten Menge zu multiplizieren. Diese so errechnete Summe wäre dann durch den gesetzlich festgelegten Mindestpreis einschließlich Zuschlag zu teilen. Damit erhalte man die Menge, für die der festgelegte Mindestpreis einschließlich Zuschlag gezahlt worden sei. Die Differenz zwischen der so berechneten und mit dem festgelegten Mindestpreis einschließlich Zuschlag bezahlten Menge und der tatsächlich übernommenen Menge wäre dann die „Fehlmenge" im Sinne von Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85. Diese Differenz wäre dann wiederum mit dem höchsten Beihilfebetrag zu multiplizieren und die so errechnete Summe von der Klägerin zu zahlen.

43. Die Haneberg GmbH schlägt vor, die zweite Frage wie folgt zu beantworten:

Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3540/85 ist im Rahmen der vorgenannten entsprechenden Anwendung so auszulegen, daß nur die Menge als die die gerechtfertigte Menge übersteigende Menge gilt, die rechnerisch übrig bleibt, nachdem der tatsächlich gezahlte Preis auf je 100 kg der gelieferten Ware als Mindestpreis angerechnet worden ist.

44. Die *Kommission* beantwortet die zweite Frage hilfsweise. Sie führt aus, wenn die Grundlage des Beihilfesystems für Hülsenfrüchte nicht eingehalten worden sei, also nicht für die Gesamtmenge der Mindestpreis an den Erzeuger gezahlt worden sei, müsse der gesamte Beihilfebetrag zurückgefordert werden. Unter Verweisung darauf, daß es sich bei der Rückforderung von zu Unrecht gewährten Beihilfen nicht um eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterworfene Sanktion handele, vertritt die Kommission die Auffassung, daß eine abgestufte Regelung (Berechnung der durch den vollständigen Mindestpreis „gerechtfertigten" Menge) wie nach der vom vorlegenden Gericht erwogenen Alternative mit diesem System nicht vereinbar sei. Schließlich weist die Kommission noch darauf hin, daß beide Lösungen nicht einer gewissen „Auslegungs-Akrobatik" entbehrten und damit erneut deutlich machen dürften, daß der für den Fall der Mengenabweichung konzipierte Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 keine für den Fall der Preisabweichung geeignete Vorschrift darstelle.

V — Antworten auf die vom Gerichtshof gestellten Fragen

45. Die Kommission ist gebeten worden, folgende Fragen zu beantworten:

1) Die Kommission weist auf Seite 7 ihres Schriftsatzes auf die „abgestufte Rechtsfolge" des Artikels 6 Absatz 5 hin, wonach der erste Käufer die Mindestpreisbescheinigung an die nationale Behörde zurückzugeben habe, damit die Bescheinigung berichtigt und später die richtige Beihilfe ausgezahlt werden könne.

   Worin besteht die „abgestufte" Folge des Artikels 6 Absatz 5, und wie wird sie erreicht?

2) Wird Artikel 6 Absatz 5 in der Praxis angewendet,

a) indem die eingezogene Bescheinigung durch eine neue Bescheinigung ersetzt wird, auf der die tatsächlich gerechtfertigte Menge genannt ist,

oder

b) wie im Fall des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3540/85?

3) Die Kommission meint, daß die in Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 vorgesehene „abgestufte" Rechtsfolge bei Abweichungen, die die auf der Bescheinigung genannte Menge gegenüber der tatsächlich gerechtfertigten Menge beträfen, angemessen sei. Betreffe die Abweichung dagegen den an den Erzeuger gezahlten Mindestpreis, so sei die Rechtsfolge des Artikels 6 Absatz 5 nicht angemessen.

Welches Kriterium rechtfertigt im zweiten Fall eine strengere Rechtsfolge?

46. Auf die ersten beiden Fragen antwortet die Kommission, daß der Ausdruck „abgestufte Rechtsfolge" nur eine zusammenfassende Beschreibung dessen sein solle, was auf Seite 7 des Schriftsatzes als die sich aus der tatsächlichen Anwendung des Artikels 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 ergebende Folge dargestellt sei. In der Praxis geschehe folgendes: Entweder gebe der erste Käufer die Mindestpreisbescheinigung zurück, die dann berichtigt oder durch eine neue Bescheinigung ersetzt werde, oder — falls die Beihilfe bereits gezahlt worden sei und der erste Käufer die Bescheinigung deshalb nicht mehr zur Berichtigung zurückgeben könne — der erste Käufer müsse an die Behörde den Betrag zahlen bzw. zurückzahlen, der der für die nicht gelieferte Teilmenge gewährten Beihilfe entspreche. In beiden Fällen werde — darin liege die sogenannte „Abstufung" — im Ergebnis die Beihilfe nur gewährt für die tatsächlich gelieferte Menge.

47. Eine Anwendung des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3540/85 würde, was die Berichtigung angehe, zu demselben Ergebnis führen. Wenn aber die Bescheinigung nicht mehr vorgelegt und damit auch nicht mehr berichtigt werden könne, folge die Zahlungspflicht allein aus Artikel 6 Absatz 5 dieser Verordnung. Diese letztgenannte Vorschrift sei als Lex specialis zu Artikel 8 Absatz 2 für den Fall der unrichtigen Mengenangabe anzusehen.

48. Artikel 8 Absatz 2 beziehe sich ebenso wie Artikel 6 Absatz 5 auf eine unrichtige Angabe im Sinne der Abweichung der konkreten Bescheinigung von der Realität: Es sei, wie im Fall der unrichtigen Mengenabgabe, in Wirklichkeit eine andere Menge geliefert worden als auf der Bescheinigung angegeben. Anders sei die Situation bei Nichteinhaltung des Mindestpreises: Da die

Mindestpreisbescheinigung (Formular im Anhang II der Verordnung Nr. 3540/85) den Preis nicht in Ziffern nenne, könne an der „Richtigkeit" (im Sinne von Artikel 8 Absatz 2) der Preisangabe nicht gezweifelt werden. Hieraus ergebe sich, daß weder Artikel 8 Absatz 2 noch Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 auf den hier vorliegenden Fall der Nichteinhaltung des Mindestpreises anwendbar sei.

49. Zur dritten Frage erklärt die Kommission, Dreh- und Angelpunkt des Beihilfesystems für Hülsenfrüchte sei die Einhaltung des Mindestpreises (einschließlich der monatlichen Zuschläge), da sonst das Ziel der „besonderen Maßnahmen" nicht erreicht werden könne, nämlich den Erzeugern ein angemessenes Einkommen zu gewährleisten (siehe fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1431/82; vgl. auch die dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1561/90, a. a. O.). Die Beihilfe werde zwar an den ersten Verarbeiter ausgezahlt, indirekt solle sie jedoch dem Erzeuger zugute kommen. Das werde dadurch erreicht, daß die Beihilfe nur gewährt werde gegen Aushändigung der Mindestpreisbescheinigung, aus der hervorgehe, daß der Erzeuger mindestens den (gegebenenfalls erhöhten) Mindestpreis erhalten habe.

50. Wollte man nun — beides entgegen der Ansicht der Kommission — Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 auf den Fall der Preisabweichung analog anwenden und außerdem als Rechtsfolge eine „abgestufte" Regelung wie für den Fall der Mengenabweichung aus dieser Vorschrift ableiten, bliebe der — im übrigen ökonomisch in der Regel gegenüber dem Käufer und Verarbeiter in der schwächeren Position befindliche — Erzeuger weitgehend ungeschützt. Eine bloße (fiktive) Umrechnung der bescheinigten und ja auch gelieferten auf die durch den vollständigen Mindestpreis „gerechtfertigte" Menge hätte nur zur Folge, daß die Beihilfe entsprechend reduziert würde oder daß der Käufer dem Erzeuger die Differenz nachzahle. Damit wäre der Anreiz groß — ohne daß im konkreten Fall eine derartige Absicht unterstellt werden solle —, eine Reduzierung des Mindestpreises jedenfalls zu versuchen. Denn eine Aufdeckung der Abweichung sei keinesfalls immer gewährleistet.

51. Nach Auffassung der Kommission wäre eine „abgestufte" Folge wie die des Artikels 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3540/85 also nicht ausreichend zur Erreichung des verfolgten Ziels. Damit komme eine analoge Anwendung dieser Vorschrift nach Ansicht der Kommission nicht in Betracht. Es bleibe also allein die im Schriftsatz im einzelnen dargelegte Möglichkeit, von einer insgesamt zu Unrecht gewährten und nach nationalem Recht zurückzufordernden Beihilfe auszugehen. Dabei handele es sich nicht um eine Sanktion, und im Ergebnis müsse es keinesfalls immer zu einer vollständigen Zahlungspflicht kommen.

C. N. Kakouris
Berichterstatter