SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ
vom 13. Juli 1995 *

A — Einführung

1. Im vorliegenden Fall geht es um die Auslegung bestimmter Vorschriften im Bereich der Beihilfen für die Erzeugung von Soja, die im Jahre 1991 galten.

Die gemeinschaftsrechtliche Regelung

2. Die Gemeinschaft förderte seit 1979 den Anbau von Sojabohnen in ihrem Gebiet durch besondere Stützungsmaßnahmen. Damit wurde der Zweck verfolgt, die Menge der zollfrei aus Drittstaaten importierten Sojabohnen zu reduzieren. Die Verordnung (EWG) Nr. 1491/85 des Rates vom 23. Mai 1985 über Sondermaßnahmen für Sojabohnen [1] bekräftigte diese Politik. In dieser Verordnung wurde bestimmt, daß für jedes Wirtschaftsjahr ein Zielpreis für Sojabohnen festzulegen war. Für den Fall, daß dieser Zielpreis über dem Weltmarktpreis lag, sollte nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung für „in der Gemeinschaft geerntete und verarbeitete" Sojabohnen eine Beihilfe (in Höhe des Unterschieds zwischen diesen beiden Preisen) gewährt werden. Die Beihilfe war gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung an den ersten Käufer oder Verarbeiter zu zahlen, der mit dem Erzeuger einen Vertrag geschlossen hatte, in dem er sich verpflichtete, dem Erzeuger einen bestimmten Mindestpreis zu zahlen. Die allgemeinen Regeln der Beihilfegewährung, die Modalitäten für die Kontrolle des Beihilfeanspruchs sowie sonstige Voraussetzungen sollten nach Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung vom Rat festgelegt werden. In Artikel 2 Absatz 8 der Verordnung wurde schließlich bestimmt, daß die „Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel, insbesondere zu den Rahmenbestimmungen, denen die in Absatz 2 genannten Verträge entsprechen müssen", von der Kommission festgelegt werden sollten.

3. Die nach Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1491/85 zu treffenden Bestimmungen fanden sich in der Verordnung (EWG) Nr. 2194/85 des Rates vom 25. Juli 1985 zur Festlegung der Grundregeln der Sondermaßnahmen für Sojabohnen [2]. Nach Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung wurde die Bei-

* Originalsprache: Deutsch.

1 — ABl. L 151, S. 15.

2 — ABl. L 204, S. 1, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2218/88 des Rates vom 19. Juli 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2194/85 zur Festlegung der Grundregeln der Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 197, S. 12).

hilfe auf Antrag jedem ersten Käufer oder Verarbeiter [3] von in der Gemeinschaft geernteten Sojabohnen gewährt, der

„a) zumindest folgende Voraussetzungen erfüllt:

— er führt eine Bestandsbuchhaltung, die noch festzulegenden Vorschriften entspricht,

— er verpflichtet sich zur Vorlage weiterer Belege, die zur Überprüfung des Beihilfeanspruchs erforderlich sein könnten,

— er verpflichtet sich zur Meldung der in Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 2 genannten Fälle;

b) vor einem noch zu bestimmenden Zeitpunkt bei der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats, in dem die Sojabohnen geerntet werden,

— einen mit dem Erzeuger geschlossenen Vertrag einreicht, in dem bestimmte Bedingungen näher ausgeführt sind,

— eine von beiden Parteien unterzeichnete Erklärung über die tatsächlich gelieferte Menge Sojabohnen einreicht."

4. Nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 2194/85 wurde der Betrag der zu gewährenden Beihilfe vorbehaltlich des Artikels 6 anhand des Gewichts der Sojabohnen berechnet, das in der Liefererklärung angegeben wurde.

5. Artikel 6 der Verordnung Nr. 2194/85 hatte folgenden Wortlaut:

(1) „Die Erzeugermitgliedstaaten tragen durch die Einrichtung eines entsprechenden Kontrollsystems dafür Sorge, daß nur für beihilfefähige Erzeugnisse eine Beihilfe gezahlt wird. Dieses System schließt insbesondere eine Überprüfung durch Stichproben bezüglich der Anbauflächen sowie der Bestands-

3 — In der ursprünglichen Fassung der Verordnung 2194/85 war hier vom „ersten Käufer" die Rede. Nach der Änderung durch die Verordnung 2218/88 hieß es hier hingegen „Verarbeiter". Dem lag möglicherweise die Absicht zugrunde, die Beihilfe durchweg nur noch an Erstkäufer zu zahlen, die zugleich Verarbeiter waren (vgl. auch Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung). Allerdings ist an anderen Stellen der Verordnung auch nach ihrer Änderung weiterhin vom „ersten Käufer" die Rede. Die Frage braucht hier nicht vertieft zu werden, da sie für die Beantwortung der Vorlagefragen ohne Bedeutung ist.

buchhaltung und gegebenenfalls der Finanzbuchhaltung des Antragstellers ein.

Der Mitgliedstaat führt geeignete Kontrollen durch:

— wenn die von einem Erzeuger an einen ersten Käufer gelieferte Menge die auf der betreffenden Anbaufläche normalerweise erzeugbare Menge übersteigt oder

— in Zweifelsfällen.

(2) Die Mitgliedstaaten leisten einander Amtshilfe."

6. Die Durchführungsvorschriften zu diesen Bestimmungen waren in der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen [4] niedergelegt. In Artikel 6 Absatz 2 dieser Verordnung wurden die Angaben festgelegt, die in dem mit dem Erzeuger der Sojabohnen geschlossenen Vertrag enthalten sein mußten. Zu diesen Angaben gehörten insbesondere die folgenden:

„e) definitive Angabe der eingesäten Fläche in Hektar und Ar;

f) die zur Bestimmung der Anbaufläche erforderlichen Angaben; (...)

g) Angabe der vom Erzeuger bei der vorhergegangenen Ernte erzielten Erträge".

7. Wichtig ist im vorliegenden Zusammenhang insbesondere der Artikel 6 Absatz 3 dieser Verordnung, der folgenden Wortlaut hatte:

4 — ABl. L 245, S. 8, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 150/90 der Kommission vom 19. Januar 1990 (ABl. L 18, S. 10). Die Verordnung 2537/89 trat an die Stelle der zunächst in diesem Bereich geltenden Verordnung (EWG) Nr. 2329/85 der Kommission vom 12. August 1985 über die Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 218, S. 16).

„Im Nachgang zur Unterzeichnung des Vertrages können die Flächen, die nach Absatz 2 Buchstaben e) und f) vom Erzeuger angegeben worden sind, nicht für eine andere Nutzung als die Sojabohnenproduktion verwendet werden, ausgenommen im Falle höherer Gewalt.

Infolgedessen muß jede Änderung, die nach der Unterzeichnung des Vertrages, aber vor der Hinterlegung bei der zuständigen Stelle in der Verwendung der angegebenen Flächen eintritt, Gegenstand einer Ergänzung des Vertrages werden, in der diese Flächen unter Angabe des Grundes der Änderung berichtigt werden.

Im übrigen muß eine Änderung der gesamten oder eines Teils der Flächen, die in dem Zeitraum von drei Monaten vor dem Beginn der Ernte der Sojabohnen, die Gegenstand des Vertrages sind, eintritt, vom Erzeuger der zuständigen Stelle, der für die Kontrolle zuständigen Stelle und dem Erstkäufer mitgeteilt werden, jedesmal wenn die Änderung größer als 10 % der angegebenen Fläche und größer als ein Hektar ist. Diese Mitteilung muß innerhalb von acht Arbeitstagen nach Eintritt der Änderung erfolgen."

8. Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung sah bestimmte Sanktionen für den Fall der Verletzung der genannten Vorschriften vor. Vergleicht man die Fassungen dieser Vorschrift in den verschiedenen Amtssprachen miteinander, zeigen sich zum Teil beträchtliche Unterschiede. Legt man die italienische und die französische Fassung zugrunde, dürfte folgender Wortlaut dem Inhalt, den der Gesetzgeber dieser Vorschrift geben wollte, am nächsten kommen:

Die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 2 Buchstaben e und f oder der Absätze 3 und 4 kann die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung und den Verlust des Anspruchs auf die Beihilfe für die auf der Grundlage dieses Vertrages geernteten Sojabohnen nach sich ziehen, es sei denn, daß zur Zufriedenheit des Mitgliedstaats nachgewiesen wird, daß weder grobe Fahrlässigkeit noch eine schwere Schuld vorliegt. Darüber hinaus kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergünstigungen der vorliegenden Regelung für die Dauer des folgenden Wirtschaftsjahres nach sich ziehen, wenn nicht nachgewiesen worden ist, daß keine grobe Fahrlässigkeit oder schwere Schuld vorliegt.

Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden jedoch nur Anwendung, wenn die Kontrolle der Flächen eine Differenz zwischen den angegebenen Flächen und den Flächen, die tatsächlich eingesät wurden und auf denen geerntet werden kann, ergibt, die größer als 10 % ist.

Es handelt sich dabei, wie ich schon erwähnt habe, um den Versuch einer Rekonstruktion des tatsächlich Gemeinten. Insbesondere die deutsche Fassung dieser Vorschrift ergibt einen ganz anderen Sinn [5].

9. Die Verordnung Nr. 2537/89 wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 150/90 der Kommission vom 19. Januar 1990 [6] geändert. Mit dieser Änderung sollten die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2537/89 „hinsichtlich der Konsequenzen der von den Marktbeteiligten begangenen Unregelmäßigkeiten" aus „Gründen der Rechtsklarheit" geändert werden. Diese Änderung führte unter anderem zur Streichung von Artikel 6 Absatz 5. Zugleich wurde ein neuer Artikel 29a eingeführt, der folgenden Wortlaut hat:

„Wird eine Unregelmäßigkeit bei einer Kontrolle oder Überprüfung festgestellt, so gelten unbeschadet der anderen gegebenfalls anwendbaren Maßnahmen folgende Bestimmungen:

1. Ist eine Unregelmäßigkeit auf eine vorsätzlich abgegebene falsche Erklärung oder eine grobe Fahrlässigkeit des Erzeugers beim Abschluß des Vertrages gemäß Artikel 6 oder seiner Durchführung zurückzuführen, insbesondere was die Richtigkeit der Angaben gemäß Artikel 6 Absatz 2 und die Einhaltung von Artikel 6 Absatz 3 anbelangt, so ist der Vertrag gemäß dieser Verordnung ungültig, kommen die im Rahmen des Vertrages erzeugten Sojabohnen nicht für eine Beihilfe in Betracht und wird der Erzeuger für das darauffolgende Wirtschaftsjahr von der Inanspruchnahme dieser Verordnung ausgeschlossen.

...

2. ...

3. ...

4. Die in dieser Verordnung vorgesehenen Strafmaßnahmen, insbesondere die Strafabzüge gemäß Artikel 21 Absatz 2 und Artikel 32 Absatz 4, werden nach Art und Schwere des Verstoßes bestimmt sowie in dem Maße, wie dies für die ordnungsgemäße Anwen-

5 — Diese Fassung, die durchaus als Beitrag zum Thema Humor im Recht betrachtet werden kann, hat folgenden Wortlaut: „Die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 2 Buchstaben e) und f) oder der Absätze 3 und 4 zieht die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung nach sich. Die Sojabohnen, die unter diesem Vertrag geerntet werden, verlieren die Beihilfefähigkeit, es sei denn, daß nach der Überzeugung der Mitgliedstaaten weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt. Im übrigen kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergünstigungen der vorliegenden Regelung für die Dauer des folgenden Wirtschaftsjahres nach sich ziehen, falls weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt.
Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden keine Anwendung, wenn die Kontrolle der Flächen eine Differenz zwischen den erklärten Flächen und den tatsächlich eingesäten Flächen, die geerntet werden können, erkennen läßt, die größer als 10 % ist."

6 — ABl. L 18, S. 10.

dung des betreffenden Mechanismus erforderlich ist."

10. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß das oben beschriebene System von Beihilfen für die Erzeugung von Soja in der Gemeinschaft inzwischen durch die Verordnung (EWG) Nr. 3766/91 des Rates vom 12. Dezember 1991 zur Einführung einer Stützungsregelung für die Erzeuger von Sojabohnen, Raps- und Rübsensamen und Sonnenblumenkernen [7] und die Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen [8] bedeutsame Änderungen erfahren hat. Da diese Neuerungen erst im Jahre 1992 oder später in Kraft traten, haben sie für das vorliegende Verfahren jedoch keine unmittelbare Bedeutung [9].

Sachverhalt des Ausgangsverfahrens

11. Am 27. Mai 1991 schloß die Cereol Italia S. r. l. (im folgenden „Cereol" genannt) mit der Azienda Agricola Castello S. a. s. (im folgenden „Castello" genannt) einen Vertrag über den Anbau von Sojabohnen im Wirtschaftsjahr 1991/92. Cereol verpflichtete sich darin, Castello den für Sojabohnen geltenden Mindestpreis zu zahlen. Die zu bebauende Fläche wurde in diesem Vertrag mit 93,22 Hektar angegeben.

12. Cereol legte diesen Vertrag der zuständigen Stelle in Italien, der Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato/Agricolo (im folgenden „AIMA" genannt) vor und beantragte auf der Grundlage der bereits geschilderten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften eine Beihilfe [10]. Cereol erhielt auf diesen Antrag hin von der AIMA eine Beihilfe in Höhe von 112 509 187 LIT .

13. Bei einer am 7. Oktober 1991 durchgeführten Nachprüfung stellte das Ispettorato all'Agricoltura di Treviso — das Aufsichtsamt für Landwirtschaft in Treviso — fest, daß statt der angegebenen 93,22 Hektar lediglich 77 Hektar bepflanzt worden waren. Castello behauptet, daß diese Reduzierung der Anbaufläche teils auf unaufschiebbare Erneuerungsarbeiten an den Abzugsgräben, teils auf einen Wasserstau infolge heftiger Regenfälle zurückzuführen sei. Im Anschluß an diese Nachprüfung kam es zu einem längeren Schriftwechsel zwischen der AIMA, Cereol und Castello. Die AIMA teilte Cereol schließlich mit, daß aufgrund der von Castello begangenen Unregelmäßigkeiten der Vertrag als ungültig zu behandeln sei und die betroffenen Sojabohnen nicht für eine Bei-

7 — ABl. L 356, S. 17.

8 — ABl. L 181, S. 12.

9 — Nähere Erläuterungen zu diesen beiden Verordnungen finden sich in den Schlußanträgen von Generalanwalt Jacobs vom 9. März 1994 in der Rechtssache C-353/92 (Griechenland/Rat, Urteil vom 14. Juli 1994, Slg. 1994, I-3414).

10 — Ob Cereol diese Beihilfe als „Verarbeiter" (wie etwa die Kommission vorträgt) oder als „erster Käufer" beantragte, läßt sich auf der Grundlage der vorliegenden Informationen nicht zweifelsfrei feststellen. In ihrer schriftlichen Stellungnahme hat Cereol, die an der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof nicht teilgenommen hat, den Begriff des „ersten Käufers" verwendet. Die Frage kann auf sich beruhen, da sie für die Beantwortung der vorgelegten Fragen ohne Bedeutung ist (siehe auch Fußnote 3).

hilfe in Betracht kämen. Nach den Angaben von Castello verfügte die AIMA zugleich, daß Castello für das folgende Wirtschaftsjahr von den Vergünstigungen der Beihilfenregelung ausgeschlossen wurde. Die AIMA forderte Cereol auf, die erhaltene Beihilfe zurückzuzahlen.

14. Cereol erhob daraufhin Klage gegen Castello, um sich hinsichtlich der Forderungen der AIMA schadlos zu halten. Das von Cereol angerufene Gericht, das Tribunale civile e penale Ravenna, gelangte zu der Ansicht, daß die Entscheidung über die von Cereol erhobene Klage von der Klärung bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Vorfragen abhängig sei.

15. Das Tribunale civile e penale Ravenna legt dem Gerichtshof daher folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1) Bestand der Zweck der Verordnungen (EWG) Nr. 1491/85 und Nr. 2194/85 des Rates (insbesondere im Hinblick auf die achte Begründungserwägung, auf Artikel 2 und auf Artikel 5 Absatz 1) für den Zeitraum bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 1992/93 (oder vor Geltung der Verordnungen (EWG) des Rates Nr. 3766/91 und Nr. 1765/92) darin, daß eine Beihilfe nur für die Sojaerzeugung im Gebiet der Gemeinschaft gewährt wurde — wobei die Beihilfe anhand der tatsächlichen erzeugten Menge berechnet wurde — und wobei die Hauptpflicht des an der Beihilfe interessierten Erzeugers im Anbau von Soja im Gebiet eines der Mitgliedstaaten bestand?

2) Stellt die Mitteilungspflicht gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission eines der Mittel zur Bestimmung der Gemeinschaftsherkunft des Erzeugnisses dar, und ist sie als solche im Lichte der bisherigen Gemeinschaftsrechtsprechung als eine Nebenpflicht gegenüber der in Frage 1 erwähnten Hauptpflicht anzusehen?

3) Hat die Kommission, falls die ersten beiden Fragen bejaht werden, beim Erlaß des durch die Verordnung (EWG) Nr. 150/90 eingeführten Artikels 29a der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 (mit den einschneidenden Sanktionen bei Fahrlässigkeit des Erzeugers bei der Durchführung des Vertrages, insbesondere was die Einhaltung von Artikel 6 Absatz 3 angeht) die Grenzen der ihr vom Rat durch Artikel 2 Absatz 8 der Verordnung (EWG) Nr. 1491/85 übertragenen Befugnis überschritten, indem die Sanktion des Verlustes des aus der Erfüllung der Hauptpflicht entstandenen Anspruchs bei Nichterfüllung einer Nebenpflicht verhängt wird, und hat sie auf diese Weise ihre Befugnisse mißbraucht?

4) Stellt, falls die dritte Frage verneint wird, Artikel 29a der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission, eingeführt durch die Verordnung (EWG) Nr. 150/90 der Kommission, der in allen Fällen grober Fahrlässigkeit des Erzeugers bei der Durchführung des Vertrages (insbesondere was die Einhaltung von Artikel 6 Absatz 3 angeht) als Sanktion sowohl die Ungültigkeit des Vertrages als auch den Ausschluß der im Rahmen des Vertrages erzeugten Sojabohnen und den Ausschluß des Erzeugers für das gesamte folgende Wirtschaftsjahr von der Beihilfe vorsieht, einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dar, wie er vom Gerichtshof ausgelegt worden ist?

5) Ist, falls die vierte Frage verneint wird, unter „Änderung in der Verwendung der angegebenen Flächen" im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission nur der Fall einer Verwendung eines Teils dieser Fläche für eine andere landwirtschaftliche Erzeugung, als sie im Vertrag angegeben worden ist, zu verstehen?

6) Besteht, falls die fünfte Frage verneint wird, die Verpflichtung nach Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission, eine Änderung des Teils der Flächen mitzuteilen, die in dem Zeitraum von drei Monaten vor dem Beginn der Ernte eintritt, auch in Fällen, in denen die Änderungen früher als drei Monate vor dem tatsächlichen Zeitpunkt des Beginns der Ernte der Sojabohnen eingetreten sind, die Gegenstand des Vertrages sind?

7) Besteht, falls die fünfte Frage verneint wird, die Verpflichtung nach Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission, Änderungen der Verwendung, die größer als 10 % der im Vertrag angegebenen Fläche sind, mitzuteilen, auch in Fällen, in denen mehrere Änderungen zeitlich nacheinander erfolgt sind, von denen keine für sich genommen 10 % übersteigt, diese jedoch insgesamt betrachtet den genannten Prozentsatz übersteigen?

B — Stellungnahme

Zu den beiden ersten Vorlagefragen

16. Mit seiner ersten Vorlagefrage begehrt das nationale Gericht zu wissen, ob nach der im fraglichen Zeitraum geltenden Regelung eine Beihilfe nur für in der Gemeinschaft erzeugte Sojabohnen gewährt wurde und die Hauptpflicht des an der Beihilfe interessierten Erzeugers darin bestand, Sojabohnen in

der Gemeinschaft anzubauen. Die zweite Vorlagefrage zielt auf eine Antwort auf die Frage, ob die in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2537/89 festgelegte Mitteilungspflicht im Verhältnis zu der in der ersten Frage erwähnten Hauptpflicht als Nebenpflicht anzusehen ist. Diese beiden Vorlagefragen sind daher sinnvollerweise miteinander zu erörtern.

17. Die Unterscheidung zwischen Hauptpflichten und Nebenpflichten spielt in der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu gemeinschaftsrechtlichen Beihilferegelungen eine bedeutsame Rolle. Nach dieser Rechtsprechung liegt eine „Hauptpflicht" vor, wenn es sich um „eine für die Erreichung des mit der fraglichen Maßnahme verfolgten Ziels wesentliche Verpflichtung" handelt [11], deren Einhaltung „für das gute Funktionieren eines gemeinschaftlichen Systems von grundlegender Bedeutung" ist [12]. Diese Unterscheidung hat allerdings keine eigenständige Bedeutung. Sie ist jedoch von Bedeutung für die Frage, welche Sanktionen für eine Verletzung von Pflichten verhängt werden können, die in einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung festgelegt werden. Nach der Rechtsprechung ist etwa der vollständige Ausschluß von einer begünstigenden Gemeinschaftsmaßnahme für den Fall, daß Hauptpflichten verletzt wurden, nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerechtfertigt [13]. Anderes gilt hingegen für Nebenpflichten, „deren Verletzung nicht mit der gleichen Strenge geahndet werden darf wie die Nichterfüllung einer Hauptpflicht" [14]. Es geht hier also um die Frage, ob die Verhängung bestimmter Sanktionen für die Verletzung einer konkreten Pflicht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist.

Die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen in der hier zu prüfenden Beihilferegelung ist auch Gegenstand der vierten Vorlagefrage. Dort geht es um die konkrete Ausgestaltung der Sanktionen für die Verletzung der aus Artikel 6 Absatz 3 fließenden Verpflichtung. Im Rahmen der ersten beiden Vorlagefragen ist daher lediglich zu prüfen, ob die Verletzung dieser Verpflichtung überhaupt mit derart schwerwiegenden Sanktionen geahndet werden kann, ob es sich also — um die vom vorlegenden Gericht benutzten Begriffe zu verwenden — bei dieser Verpflichtung um eine Hauptpflicht oder eine Nebenpflicht handelt.

18. Es erscheint nützlich, vor der Betrachtung des vorliegenden Falles zunächst einen Blick auf einige der Fälle zu werfen, in denen sich der Gerichtshof bereits mit der Frage der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen für die Verletzung bestimmter Pflichten auseinanderzusetzen hatte.

11 — Urteil vom 2. Juni 1994 in der Rechtssache C-2/93 (Exportslachterijen van Oordegem, Slg. 1994, I-2283, Randnr. 26).

12 — Urteil vom 27. November 1986 in der Rechtssache 21/85 (Maas, Slg. 1986, 3537, Randnr. 15).

13 — Urteil Exportslachterijen (a. a. O., Fußnote 11, Randnr. 27).

14 — Urteil Maas (a. a. O., Fußnote 12, Randnr. 15).

Im Urteil Buitoni [15] ging es um Lizenzen für die Einfuhr von Tomatenmark aus Drittstaaten. Die Lizenzen wurden nur erteilt, wenn der Antragsteller zuvor eine Kaution gestellt hatte, die freigegeben wurde, sobald die Einfuhrnachweise vorgelegt worden waren. Für die Einreichung dieser Nachweise war in der betreffenden Verordnung der Kommission eine Frist von sechs Monaten vorgesehen, die — wie es in einer Begründungserwägung der Verordnung hieß — „zur Verwaltungsvereinfachung" eingeführt worden war. Die Verordnung sah vor, daß die Kaution verfiel, wenn die Nachweise nicht innerhalb dieser Frist beigebracht wurden. Der Gerichtshof führte aus, daß diese „pauschale Sanktion", die für einen erheblich geringeren Verstoß verhängt werde als die Nichterfüllung der Pflicht, welche die Kaution selbst sichern sollte, als „übermäßig streng" und damit als unverhältnismäßig zu betrachten sei [16].

In der Rechtssache RU-MI [17] ging es um Beihilfen, die für die Verfütterung von denaturiertem Magermilchpulver an Tiere gewährt wurden. Die Zahlung der Beihilfe wurde in jenem Fall verweigert, da die Kommission der Ansicht war, daß bei der Denaturierung geringfügig von den vorgesehenen Werten abgewichen worden war. Der Gerichtshof wies darauf hin, daß das Risiko einer Zweckentfremdung des betroffenen Erzeugnisses beträchtlich war und die Kommission daher befugt war, „strenge Voraussetzungen" aufzustellen. Nach Ansicht des Gerichtshofes durfte die Kommission Vorschriften erlassen, „die bei Nichterfüllung der im Rahmen der Ausschreibung übernommenen Hauptpflicht zum Verlust der Beihilfe und der Kaution führten; sie brauchte diese Maßnahme nicht nach dem jeweiligen Grad der Pflichtverletzung des Bieters abzustufen" [18]. Entsprechend entschied der Gerichtshof in seinem Urteil Société laitière de Gacé SA [19].

Das Urteil Fromançais SA [20] betraf Ausschreibungen für den Verkauf verbilligter Butter zu bestimmten Zwecken. Der Zuschlagsempfänger war verpflichtet, die Butter innerhalb festgesetzter Fristen verarbeiten zu lassen. Die Verordnung sah vor, daß die vom Zuschlagsempfänger zu stellende Kaution verfiel, wenn die Verarbeitung nicht innerhalb dieser Frist erfolgte. Der Gerichtshof stellte fest, daß diese Regelung das Ziel verfolgte, Spekulationsgeschäfte zu verhindern. Dieses Ziel war für das gute Funktionieren des Systems „von grundlegender Bedeutung". Er folgerte daraus, daß die Nichtfreigabe der gesamten Kaution bei Überschreiten dieser Frist eine verhältnismäßige Maßnahme darstellte [21].

Im Urteil Maas [22] schließlich ging es um Beihilfen für den Export von Getreide im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe für Äthiopien. Die Verladung mußte innerhalb einer

15 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 (Buitoni, Slg. 1979, 677).

16 — A. a. O. (Fußnote 15), Randnr. 19/20.

17 — Urteil vom 2. Dezember 1982 in der Rechtssache 272/81 (Slg. 1982, 4167).

18 — A. a. O. (Fußnote 17, Randnrn. 13-14).

19 — Urteil vom 2. Dezember 1982 in der Rechtssache 273/81 (Slg. 1982, 4193).

20 — Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82 (Slg. 1983, 395).

21 — A. a. O. (Fußnote 20), Randnrn. 13 und 18.

22 — A. a. O. (Fußnote 12).

bestimmten Frist erfolgen; außerdem durften nach den Bestimmungen der betreffenden Verordnung keine Schiffe benutzt werden, die länger als 15 Jahre in Betrieb gewesen waren. Die Mißachtung dieser Vorschriften zog den Verfall der zu stellenden Kaution nach sich. Der Gerichtshof entschied, daß eine leichte Überschreitung der Ladefrist den Verfall der Kaution nicht rechtfertigte, wenn sie das „gute Funktionieren" des Systems der Nahrungsmittelhilfe nicht beeinträchtigte [23]. Hinsichtlich des benutzten Schiffes wies der Gerichtshof darauf hin, daß der Betroffene die Interventionsstelle vorab informiert hatte, so wie dies die einschlägigen Vorschriften vorsahen. Die Interventionsstelle hätte daher einer Pflichtverletzung entgegenwirken können, indem sie die Wahl dieses Schiffes beanstandete. Außerdem machte der Gerichtshof darauf aufmerksam, daß in einer neueren Verordnung über Nahrungsmittelhilfe für Lesotho eine entsprechende Verpflichtung nicht mehr vorgesehen war. Er schloß daraus, daß die Kommission selbst dieser Verpflichtung „keine grundlegende Bedeutung für eine ordnungsgemäße Durchführung des Transports" beimaß. Der vollständige Verfall der Kaution war daher als eine unverhältnismäßige Sanktion zu betrachten [24].

19. Wenden wir uns nun dem vorliegenden Fall zu. Es ist unstreitig, daß die in den Verordnungen Nrn. 1491/85 und 2194/85 verheißene Beihilfe ausschließlich Sojabohnen zugute kommen sollte, die in der Gemeinschaft erzeugt wurden. Dies ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut wie dem Zweck dieser Bestimmungen [25]. Die Pflicht zum Anbau von Soja im Gebiet eines der Mitgliedstaaten stellt daher zweifellos eine Hauptpflicht des an der Beihilfe interessierten Erzeugers dar.

20. Ebenso unzweifelhaft ist, daß die Beihilfe von der Menge der erzeugten Sojabohnen abhängig ist. Wie ich bereits erwähnt habe, war die Beihilfe nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2194/85 nach dem in der Liefererklärung angegebenen Gewicht der Sojabohnen zu berechnen. In diesem Punkte unterscheidet sich die hier zu betrachtende Beihilferegelung ganz wesentlich von dem Regime, durch das sie später abgelöst wurde. In Artikel 2 Absatz 1 der bereits erwähnten Verordnung Nr. 1765/92 wird nämlich bestimmt, daß die Beihilfe *flächenbezogen* zu gewähren war, ohne daß es auf die tatsächlich erzeugte Menge ankommen sollte.

21. Fraglich ist daher lediglich, ob die in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2537/89 festgelegte Mitteilungspflicht eine „für die Erreichung des mit der fraglichen Maßnahme verfolgten Ziels wesentliche Verpflichtung" oder aber lediglich eine Nebenpflicht darstellt.

22. Meines Erachtens ist die in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2537/89 niedergelegte Verpflichtung, Änderungen in der Nutzung der angegebenen Fläche mitzuteilen, für die hier zu betrachtende Beihilferegelung von grundlegender Bedeutung und daher als Hauptpflicht in dem genannten Sinne aufzufassen.

23 — A. a. O. (Fußnote 12), Randnr. 18.

24 — A. a. O. (Fußnote 12), Randnrn. 24, 26 und 28.

25 — Siehe dazu oben, Ziffer 2.

23. Wie bereits festgestellt wurde, sollten nach den genannten Bestimmungen Beihilfen nur für in der Gemeinschaft erzeugte Sojabohnen gezahlt werden. Da sich die in der Gemeinschaft geernteten Sojabohnen jedoch allem Anschein nach rein äußerlich nicht von aus Drittländern importierten Sojabohnen unterscheiden lassen, ergab sich damit die Notwendigkeit, Kontrollen vorzusehen [26]. Diese Notwendigkeit hat auch der Rat beim Erlaß der Verordnung Nr. 2194/85 erkannt, wie aus deren achter Begründungserwägung erhellt, die folgenden Wortlaut hat:

„Für ein reibungsloses Funktionieren der Beihilferegelung ist ein Kontrollsystem erforderlich, das sicherstellt, daß die Beihilfe nur für die in Betracht kommenden Erzeugnisse gewährt wird. Dieses System setzt *insbesondere eine Überprüfung durch Stichproben der Anbauflächen* sowie der Bestandsbuchhaltung und gegebenenfalls der Finanzbuchhaltung der Antragsteller voraus." [27]

Dies zeigt bereits, daß die Anbaufläche für das System dieser Beihilferegelung eine ganz besondere Rolle spielt.

24. Die in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2194/85 enthaltene Regelung unterstreicht dies noch. In dem ersten Unterabsatz dieser Bestimmung wurde den Mitgliedstaaten aufgegeben, ein geeignetes Kontrollsystem einzurichten, das „insbesondere eine Überprüfung durch Stichproben bezüglich der Anbauflächen" umfaßt. Der zweite Unterabsatz dieser Vorschrift verpflichtete die Mitgliedstaaten, Kontrollen durchzuführen, „wenn die von einem Erzeuger ... gelieferte Menge die auf der betreffenden Anbaufläche normalerweise erzeugbare Menge übersteigt" [28]. Dem entspricht der Artikel 26 Absatz 2 der Durchführungsverordnung Nr. 2537/89, wonach die Behörden „stichprobenweise" zu prüfen hatten, „ob die in der Liefererklärung ausgewiesene Menge unter Berücksichtigung der in dem Erzeugungsgebiet festgestellten Erträge auf der Vertragsfläche hat erzeugt werden können".

25. Aus diesen Bestimmungen geht ganz klar hervor, daß der von dieser Verordnung vorgesehene Kontrollmechanismus ganz wesentlich auf die Anbaufläche abstellt, die vom Erzeuger genutzt wird. Zur Durchführung der Kontrollen bedürfen die Behörden des betreffenden Mitgliedstaates verläßlicher Angaben über die Größe der Anbaufläche und deren Ertragskraft. Zu diesem Zweck verlangt Artikel 6 Absatz 2 der Durchführungsverordnung Nr. 2537/89 die Angabe der Größe der eingesäten Fläche und die Angabe des bei der vorangegangenen Ernte erzielten Ertrages. Wenn nun aber durch die Kontrollen überprüft werden soll, ob die gelieferte Menge „die auf der betreffenden

26 — Diese Notwendigkeit wurde von dem Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof mit dem Hinweis unterstrichen, daß im fraglichen Zeitraum der in der Gemeinschaft geltende Zielpreis für Sojabohnen etwa doppelt so hoch wie der Weltmarktpreis gewesen sei.

27 — Hervorhebung von mir.

28 — Es darf daran erinnert werden, daß der erste Käufer nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung 2194/85 die Pflicht hatte, solche Fälle den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu melden.

Anbaufläche normalerweise erzeugbare Menge übersteigt", so liegt auf der Hand, daß die Behörde dazu nur in der Lage ist, wenn sie die *tatsächliche* Fläche kennt, auf der die Ernte eingebracht wurde. Ergeben sich daher nach dem Abschluß des Vertrages zwischen dem Erzeuger und dem ersten Käufer oder Verarbeiter Änderungen hinsichtlich der Anbaufläche, so müssen diese Änderungen den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats zur Kenntnis gebracht werden.

Ein hypothetisches Beispiel mag dies illustrieren. Wird zunächst eine bestimmte Anbaufläche angegeben, auf der ein Ertrag von 100 Tonnen zu erwarten ist, entschließt sich der Erzeuger jedoch dann, lediglich einen Teil dieser Fläche für die Erzeugung von Soja zu nutzen, so wird der Ertrag entsprechend geringer ausfallen und z. B. nur 10 Tonnen betragen. Da die nationale Behörde, falls ihr diese Änderung nicht mitgeteilt werden würde, weiterhin davon ausgehen würde, daß auf der ihr angegebenen Fläche ein Ertrag von 100 Tonnen erwartet werden kann, würde es ihr nicht auffallen, wenn der Erzeuger zu den von ihm erzeugten 10 Tonnen noch 90 Tonnen aus Drittstaaten importierter Sojabohnen hinzukauft und diese 100 Tonnen als eigene Erzeugung deklariert.

26. Die Pflicht zur Mitteilung von Änderungen der Anbaufläche ist daher für die Durchführung der in diesen Verordnungen vorgesehenen Kontrollen von wesentlicher Bedeutung. Da diese Kontrollen notwendig sind, um sicherzustellen, daß nur in der Gemeinschaft erzeugte Sojabohnen in den Genuß dieser Beihilferegelung kommen, ist diese Mitteilungspflicht daher als Hauptpflicht in dem erwähnten Sinne zu betrachten.

27. Entgegen der Auffassung von Castello ändert der Umstand, daß den nationalen Behörden auch noch andere Möglichkeiten der Kontrolle zur Verfügung stehen, nichts an dieser Einschätzung. Es ist zwar richtig, daß die Angabe der Anbaufläche und der auf dieser bei der vorherigen Ernte erzielten Erträge lediglich eine annähernde, nicht besonders exakte Kontrolle erlaubt. Ebenso zutreffend ist der Hinweis von Castello, daß nach der bereits erörterten achten Begründungserwägung der Verordnung 2194/85 auch eine Kontrolle der Bestandsbuchhaltung und erforderlichenfalls der Finanzbuchhaltung der betroffenen Unternehmen durchgeführt werden kann. Die Kommission weist jedoch zu Recht darauf hin, daß die Überprüfung der Angaben zur Anbaufläche und zum Ertrag eine einfache und wirksame Kontrolle erlaubt und weitergehende Kontrollmaßnahmen, welche für die betroffenen Unternehmen mit wesentlich mehr Unannehmlichkeiten verbunden sind, überflüssig machen kann. Dies ist um so bedeutsamer, als nach der hier zu betrachtenden Regelung die Kontrolle ohnehin lediglich mittels Stichproben durchgeführt werden soll. Das Vorhandensein einer leicht handhabbaren Kontrollmethode dient daher nicht nur der Verwaltungsvereinfachung, sondern ist für die Effizienz dieses Kontrollsystems von wesentlicher Bedeutung. Schließlich halte ich auch das Argument der Kommission für überzeugend, wonach das Kontrollsystem dieser Beihilferegelung auf mehreren „Säulen" ruhe, die allesamt für das Funktionieren dieser Regelung wesentlich seien, ohne daß bereits eine dieser Kontrollmöglichkeiten — für sich allein genommen

— ausreiche, um zu gewährleisten, daß das Ziel der Beihilferegelung erreicht werde.

28. Die von mir vertretene Auslegung führt entgegen der Ansicht von Castello keineswegs dazu, daß die in der Verordnung Nr. 1765/92 enthaltene Regelung dem Inhalt nach bereits auf Sachverhalte angewendet würde, die vor ihrem Inkrafttreten lagen. Der wesentliche Unterschied zwischen der hier zu betrachtenden Beihilferegelung für Sojabohnen und der in der Verordnung Nr. 1765/92 vorgesehenen Regelung ist nicht tangiert, da es dabei bleibt, daß nach der hier zu prüfenden Regelung die Beihilfe nach der Menge der gelieferten Erzeugnisse, nicht aber flächenbezogen berechnet wird.

Zur dritten Vorlagefrage

29. Mit seiner dritten Frage begehrt das vorlegende Gericht zu wissen, ob die Kommission ihre Befugnisse überschritten hat, indem sie in Artikel 29a der Verordnung Nr. 2537/89 einschneidende Sanktionen auch für die Verletzung von Nebenpflichten vorsah. Diese Frage wird gestellt für den Fall, daß die beiden ersten Fragen zu bejahen seien. Dies ist nicht der Fall, da — wie ich bereits erläutert habe — die in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2537/89 verankerte Mitteilungspflicht nicht als Nebenpflicht, sondern als Hauptpflicht anzusehen ist. Es ist daher nicht erforderlich, auf die dritte Vorlagefrage näher einzugehen.

30. Wäre diese Frage zu beantworten, müßte sie meines Erachtens ohnehin verneint werden. Durch Artikel 2 Absatz 8 der Verordnung 1491/85 hat der Rat die Kommission ausdrücklich zum Erlaß der erforderlichen Durchführungsbestimmungen ermächtigt. Zu diesen Durchführungsbestimmungen gehören nach der Rechtsprechung alle Vorschriften, die „für das reibungslose Funktionieren der vorgesehenen Beihilferegelung erforderlich sind, sofern diese Bestimmungen nicht gegen die Grund- oder die Durchführungsverordnung des Rates verstoßen" [29]. Daß zu diesen Durchführungsbestimmungen auch Sanktionen für die Verletzung von Pflichten gehören, die sich aus der betreffenden Regelung ergeben, ist nicht zweifelhaft [30]. Ein Widerspruch zu den Verordnungen des Rates liegt nicht vor, da die Verordnung 2194/85 des Rates ausdrücklich auf die Notwendigkeit von Kontrollen hinweist. Solche Kontrollen wären jedoch kaum sinnvoll, wenn die Verletzung der zu kontrollierenden Pflichten nicht mit Sanktionen belegt werden könnte.

31. Die Frage, ob die Kommission in ihren Durchführungsbestimmungen für die Verletzung der betreffenden Verpflichtungen jeweils angemessene Sanktionen vorgesehen

29 — Urteil vom 2. Mai 1990 in der Rechtssache C-357/88 (Hopermann, Slg. 1990, I-1669, Randnr. 7).

30 — Vgl. etwa das Urteil vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-240/90 (Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 38).

hat, ist im Rahmen der Erörterung der vierten Vorlagefrage zu prüfen.

Zur vierten Vorlagefrage

32. Mit seiner vierten Frage begehrt das vorlegende Gericht zu wissen, ob die in Artikel 29a der Verordnung Nr. 2537/89 enthaltene Regelung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu vereinbaren ist. Wie sich aus dem Wortlaut der Frage ergibt, geht das vorlegende Gericht dabei allem Anschein nach davon aus, daß in *allen* Fällen grober Fahrlässigkeit des Erzeugers bei der Durchführung des Vertrages *sämtliche* in Artikel 29a vorgesehenen Sanktionen zu verhängen sind. Dies scheint auch die Auffassung der AIMA gewesen zu sein, die nach den von Castello in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof gemachten Angaben diese Sanktionen gleichsam „automatisch", also ohne nähere Prüfung der Umstände des vorliegenden Falles, verhängt hat.

33. Betrachtet man den Wortlaut von Artikel 29a Absatz 1, so zeigt sich, daß eine solche Auslegung in der Tat naheliegend ist. Diese Vorschrift setzt eine Unregelmäßigkeit voraus, die auf eine vorsätzlich abgegebene falsche Erklärung oder eine grobe Fahrlässigkeit des Erzeugers beim Abschluß des Vertrages nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 2537/89 oder seiner Durchführung zurückzuführen ist, insbesondere was die sich aus Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 6 Absatz 3 ergebenden Pflichten anlangt. Liegt eine solche Unregelmäßigkeit vor, so ist nach dieser Bestimmung der Vertrag zwischen dem Erzeuger und dem ersten Käufer oder Verarbeiter ungültig, kommen die im Rahmen dieses Vertrages erzeugten Sojabohnen nicht für eine Beihilfe in Betracht „*und*" wird der Erzeuger für das nachfolgende Wirtschaftsjahr von den Vergünstigungen der Beihilferegelung ausgeschlossen. Es scheint daher, daß diese Sanktionen *kumulativ* angewendet werden müssen.

34. Wäre dies der Inhalt dieser Vorschrift, so würde diese allerdings Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begegnen. Zwar sind die ersten beiden der in Artikel 29a Absatz 1 erwähnten Sanktionen eng miteinander verbunden und gewissermaßen als zwei Seiten einer Medaille aufzufassen. Werden im Falle einer Unregelmäßigkeit im Sinne dieser Vorschrift die Sojabohnen von der Beihilfe ausgeschlossen, so trifft diese Sanktion nämlich nicht den Erzeuger, der für diese Unregelmäßigkeit verantwortlich ist, sondern den ersten Käufer oder Verarbeiter. Bliebe die Unregelmäßigkeit ohne Einfluß auf den zwischen diesem und dem Erzeuger abgeschlossenen Vertrag, so würde dieser weiterhin Anspruch auf den Mindestpreis haben, dessen Zahlung ihm in diesem Vertrag zugesichert wurde. Der Erzeuger würde also trotz des von ihm verschuldeten Verlustes der Beihilfefähigkeit der Sojabohnen selbst ungeschoren davonkommen. Die in Artikel 29a Absatz 1 vorgesehene Sanktion der Ungültigkeit des Vertrages beseitigt diese Anomalie. Sanktionen dieser Art, die den beteiligten Unternehmen die aus der Beihilferegelung sich ergebenden Vorteile entziehen, wenn sie gegen die mit ihr verbundenen Verpflichtungen verstoßen, wird

man in einer solchen Regelung auch erwarten dürfen.

Anders verhält es sich mit der weiteren in Artikel 29a Absatz 1 genannten Sanktion, dem Ausschluß des Erzeugers von der Inanspruchnahme der Beihilferegelung *für das darauffolgende Wirtschaftsjahr*. Es handelt sich dabei allem Anschein nach um eine Sanktion, bei welcher der Gedanke der Abschreckung eine wichtige Rolle spielt. Es wäre bedenklich, wenn diese Sanktion in jedem Fall zu verhängen wäre, in dem eine auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruhende Unregelmäßigkeit hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen von Artikel 6 vorliegt. Für den Fall — dem Wortlaut nach von Artikel 29a Absatz 1 erfaßten — z. B., daß das nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b anzugebende Datum des Vertragsschlusses absichtlich oder grob fahrlässig unrichtig angegeben wird, wäre es wohl mehr als fraglich, ob der Erzeuger aus diesem Grunde mit dieser scharfen Strafsanktion belegt werden kann oder gar muß. Wie Castello zu Recht bemerkt, verlangt das Prinzip der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich eine Abstufung der Sanktionen in dem Sinne, daß gravierende Verstöße härter zu ahnden sind als leichte Verstöße [31].

35. Die daraus resultierenden Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der geschilderten Sanktionsregelung sind jedoch meines Erachtens durch die Antworten der Kommission auf die ihr hierzu gestellten schriftlichen Fragen ausgeräumt worden. Wie die Kommission ausführt, ist Artikel 29a Absatz 1 der Verordnung Nr. 2537/89 im Zusammenhang mit Artikel 29a Absatz 4 zu lesen, wonach die „in dieser Verordnung" vorgesehenen Sanktionen „nach Art und Schwere des Verstoßes" bestimmt werden „sowie in dem Maße, wie dies für die ordnungsgemäße Anwendung des betreffenden Mechanismus erforderlich ist". Diese Bestimmung erlaubt es in der Tat, bei der Verhängung von Sanktionen die gebotene Differenzierung vorzunehmen. Aus dieser Perspektive betrachtet ergibt sich, daß die in Artikel 29a *Absatz 1* vorgesehenen Sanktionen trotz des mißverständlichen Wortlauts dieser Bestimmung nicht notwendigerweise kumulativ verhängt werden müssen, sondern daß dies nur geschieht, wenn „Art und Schwere des Verstoßes" und die „ordnungsgemäße Anwendung" der Beihilferegelung es erfordern. Daß dies tatsächlich der Absicht des Gesetzgebers entsprochen haben dürfte, zeigt meines Erachtens auch der Vergleich mit der Bestimmung in Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung, die bei der Einführung von Artikel 29a aufgehoben wurde [32].

36. Daß die Sanktionen als solche nicht zu beanstanden sind, erscheint mir vor dem Hintergrund der bereits geschilderten Rechtsprechung des Gerichtshofes [33] keiner näheren Begründung zu bedürfen. Die Vorschriften des Artikels 6 Absatz 2 und Absatz 3 der Verordnung Nr. 2537/89 sind für das Funktionieren der Beihilferegelung von zentraler Bedeutung. Es ist daher vollkommen

31 — Castello verweist in diesem Zusammenhang zu Recht auf Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 2194/85, wonach die zusammen mit dem Antrag auf die Beihilfe zu stellende Kaution unter bestimmten Voraussetzungen „ganz oder teilweise" verfällt.

32 — Siehe dazu oben, Ziffer 8.

33 — Siehe oben, Ziffer 18.

angemessen, daß ihre Verletzung dadurch geahndet werden kann, daß der erste Käufer oder Verarbeiter den Anspruch auf die Beihilfe und der Erzeuger den Anspruch auf den Mindestpreis verlieren. Der Ausschluß des Erzeugers von der Inanspruchnahme der Vergünstigungen der Beihilferegelung im folgenden Wirtschaftsjahr kann in gravierenden Fällen geboten sein, um die Respektierung dieser Verpflichtungen zu sichern. Dabei ist zu beachten, daß alle diese Sanktionen ohnehin nur dann verhängt werden können, wenn die Unregelmäßigkeiten auf Vorsatz oder *grobe* Fahrlässigkeit des Erzeugers zurückzuführen sind. Aus all dem folgt, daß die hier zu betrachtende Sanktionsregelung den Erfordernissen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt.

37. Im Hinblick auf die noch folgenden Ausführungen erscheint mir jedoch bereits hier eine Klarstellung geboten. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommision die Auffassung vertreten, daß ein Verstoß gegen die in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2537/89 niedergelegte Mitteilungspflicht bereits als solcher einen Fall grober Fahrlässigkeit darstelle (und damit unter Artikel 29a Absatz 1 der Verordnung falle). Dieser Auffassung muß entschieden widersprochen werden. Die Verletzung der Mitteilungspflicht gehört zum *objektiven* Tatbestand des Artikels 29a Absatz 1. Die Frage nach Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bezieht sich hingegen auf den *subjektiven* Tatbestand dieser Norm, betrifft also die Frage der *Vorwerfbarkeit* des Verstoßes. Aus der bloßen Tatsache des Verstoßes kann jedoch nicht bereits auf das Vorliegen von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit geschlossen werden, will man dieses subjektive Tatbestandsmerkmal nicht jeglichen Sinns entleeren. Sollte die Kommission beim Erlaß dieser Bestimmung tatsächlich beabsichtigt haben, ihr diesen Sinn zu geben, so wäre jedenfalls festzustellen, daß dies aus der Vorschrift nicht hervorgeht. Angesichts des Sanktionscharakters der Vorschrift verböte es sich meines Erachtens bereits aus diesem Grunde, der von der Kommission vorgeschlagenen Auslegung zu folgen.

Zur fünften Vorlagefrage

38. Die fünfte Vorlagefrage betrifft die Auslegung des in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2537/89 verwendeten Begriffs der „Änderung in der Verwendung der angegebenen Flächen". Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob darunter nur diejenigen Fälle zu verstehen sind, in denen die betreffenden Flächen für eine andere landwirtschaftliche Erzeugung als den Anbau von Sojabohnen genutzt werden. Diese Frage erklärt sich vor dem Hintergrund der im vorliegenden Fall gegebenen Umstände. Wie ich bereits erwähnt habe, macht Castello geltend, daß sie einen Teil der für den Anbau von Sojabohnen bestimmten Flächen aufgrund von dringenden Erneuerungsarbeiten und von Witterungseinflüssen aus der Nutzung habe nehmen müssen. Castello folgert daraus, daß die betreffenden Flächen brachgelegen hätten und daher nicht von einer „Verwendung" zu landwirtschaftlichen Zwecken gesprochen werden könne.

39. Aus dem Wortlaut der Vorschrift läßt sich nicht ableiten, ob den Erzeuger auch in solchen Fällen eine Pflicht zur Meldung dieser Änderung treffen sollte. Es ist jedoch

festzustellen, daß der Wortlaut eine solche Auslegung durchaus zuläßt [34].

40. Es ist jedoch offensichtlich, daß nur eine Auslegung in dem Sinne, daß *alle* Änderungen in der Nutzung der betreffenden Flächen mitzuteilen sind, dem Sinn und Zweck der Vorschrift gerecht wird. Die Angabe der Anbaufläche und deren eventueller Änderungen soll es den nationalen Behörden erlauben, die erforderlichen Kontrollen durchzuführen. Wie ich bereits erwähnt habe, müssen die nationalen Behörden zu diesem Zwecke die *tatsächliche* Fläche kennen, auf der die Ernte eingebracht wurde [35]. Es ist daher unerheblich, ob die betreffenden Flächen einer anderen landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt wurden oder einfach brachlagen.

Zur sechsten Vorlagefrage

41. Mit seiner sechsten Frage möchte das vorlegende Gericht in Erfahrung bringen, ob nach Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2537/89 auch Änderungen hinsichtlich der Anbaufläche mitzuteilen sind, die früher als drei Monate vor dem Beginn der Ernte eintreten. Castello hat dazu in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ausgeführt, daß die Ernte am 25. September eingebracht worden sei. Die erste Reduktion der Anbaufläche sei am 22. Juni und die zweite Anfang September eingetreten. Ob diese Angaben zutreffen, wird das vorlegende Gericht zu klären haben. Für die Beantwortung der sechsten Vorlagefrage gehe ich davon aus, daß wenigstens ein Teil der Änderungen der Anbaufläche tatsächlich zu einem Zeitpunkt stattfanden, der vor dem in Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 3 genannten Zeitraum von drei Monaten vor der Ernte lag.

42. Nach Artikel 6 Absatz 3 *Unterabsatz 1* der Verordnung Nr. 2537/89 mußte bei einer Änderung der Anbaufläche, die nach der Unterzeichnung des Vertrages zwischen dem Erzeuger und dem ersten Käufer oder dem Verarbeiter, aber vor der Einreichung des Vertrages bei der zuständigen Stelle eintrat, der Vertrag entsprechend berichtigt werden. Nach Artikel 6 Absatz 3 *Unterabsatz 3* waren Änderungen der Anbaufläche, die in dem Zeitraum von drei Monaten vor dem Beginn der Ernte eintraten, mitzuteilen, wenn sie einen bestimmten Umfang hatten. Legt man diese Bestimmungen wörtlich aus, mußten daher Änderungen der Anbaufläche, die *nach* der Einreichung des Vertrages bei der zuständigen Stelle, aber *vor* dem Beginn des Zeitraums von drei Monaten vor Beginn der Ernte eintraten, nicht mitgeteilt werden.

43. Die Kommission hat zunächst vorgetragen, daß solche Fälle von der in Unterabsatz

34 — Vgl. auch die französische („toute altération...dans la destination"), italienische („qualsiasi modifica...alla destinazione"), englische („any change in the use"), niederländische („elke wijziging...in de bestemming"), spanische („toda alteración...en el destino"), portugiesische („qualquer alteração em relação à utilização") und dänische („enhver ændring i anvendelsen") Fassung.

35 — Siehe oben, Ziffer 25.

2 enthaltenen Bestimmung erfaßt würden. Diese Auffassung erscheint mir angesichts des klaren Wortlauts dieser Bestimmung nicht haltbar. Auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofes hin hat die Kommission dargelegt, daß es gegen den Sinn der Vorschrift verstoße, wenn man annehmen wollte, daß in solchen Fällen dem Erzeuger keine Mitteilungspflicht obläge. Nach Ansicht der Kommission folgt aus Unterabsatz 2 und Unterabsatz 3, daß auch solche Änderungen mitzuteilen sind, die vor dem Beginn des Zeitraums von drei Monaten vor Beginn der Ernte eintreten.

44. Ich stimme der Kommission darin zu, daß diese teleologische Auslegung dem Sinn und Zweck der Vorschriften am besten entspricht. Wie ich bereits erwähnt habe, soll die in Artikel 6 Absatz 3 niedergelegte Mitteilungspflicht gewährleisten, daß die zuständigen Stellen über genaue Angaben bezüglich der *tatsächlich* für die Erzeugung von Sojabohnen genutzten Flächen verfügen. Ob eine Änderung der Anbaufläche während des in Unterabsatz 3 genannten Zeitraums oder aber vorher eintritt, ist in dieser Hinsicht unerheblich.

45. Allerdings hat die Kommission nicht zu erklären vermocht, warum in Unterabsatz 3 von dem „Zeitraum von drei Monaten vor dem Beginn der Ernte" die Rede ist. Wäre die von der Kommission vertretene Auffassung zutreffend, wäre dieser ganze Passus als überflüssig zu betrachten. Seine Existenz scheint jedoch darauf hinzuweisen, daß damit ein bestimmter Zweck verfolgt wurde. Worum es sich dabei gehandelt haben könnte, ist freilich nicht ersichtlich.

46. Ich bin jedoch gleichwohl der Ansicht, daß die von der Kommission vorgeschlagene Interpretation auch mit den Geboten der Rechtssicherheit zu vereinbaren ist. Die Möglichkeiten der Auslegung finden ihre Grenzen zwar im klaren Wortlaut einer Bestimmung. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Vorschrift bereits insoweit nicht ganz eindeutig ist, als sie den fraglichen Zeitraum unter Bezugnahme auf einen Zeitpunkt festlegt, der sich im voraus kaum je ganz genau bestimmen lassen dürfte. Man wird wohl nicht irre gehen, wenn man annimmt, daß die Ernte von Sojabohnen ebenso wie die von anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen je nach den witterungsbedingten Umständen mitunter vor oder nach dem zunächst in Aussicht genommenen Zeitpunkt erfolgen wird. Da die Mitteilung der fraglichen Änderungen gemäß Unterabsatz 3 Satz 2 „innerhalb von acht Arbeitstagen nach Eintritt der Änderung" erfolgen muß, konnte es wohl durchaus geschehen, daß der Erzeuger zum fraglichen Zeitpunkt gar nicht sicher sein konnte, ob die Änderung in jenen Dreimonatszeitraum fiel. Der sorgfältige Erzeuger dürfte daher eine Änderung der Anbaufläche im Zweifel ohnehin mitgeteilt haben.

Wichtiger ist hingegen, daß andernfalls eine vom Gesetzgeber offensichtlich nicht beabsichtigte Lücke eintreten würde. In *Unterabsatz 1* von Artikel 6 Absatz 3 war ganz allgemein bestimmt, daß die angegebenen Anbauflächen *nach der Unterzeichnung des Vertrages* nur für die Sojabohnenproduktion verwendet werden durften. Nur eine Auslegung, wonach grundsätzlich alle nach diesem Zeitpunkt eingetretenen Veränderungen mitgeteilt werden mußten, entspricht der darin zum Ausdruck kommenden Entscheidung des Gesetzgebers. Die Aufteilung der aus Unterabsatz 1 resultierenden Pflicht auf zwei eigenständige Bestimmungen läßt sich dadurch erklären, daß den zuständigen Stellen die *tatsächlichen* Anbauflächen mitgeteilt werden mußten. Solange der Vertrag noch nicht den zuständigen Stellen vorgelegt war, konnten die Vertragsparteien neuen Entwicklungen noch Rechnung tragen, während ihnen dies nach diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich war. Daher waren *alle* vor der Einreichung des Vertrages erfolgten Änderungen zu berücksichtigen, während nach der Einreichung des Vertrages nur noch substantielle Änderungen die Mitteilungspflicht auslösten.

47. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Erwähnung des Zeitraums von drei Monaten vor der Ernte in Unterabsatz 3 durchaus geeignet sein konnte, bei den betreffenden Erzeugern Mißverständnisse hinsichtlich des Umfangs der ihnen obliegenden Mitteilungspflicht auszulösen. Unter diesen Umständen wird das vorlegende Gericht besonders genau zu prüfen haben, ob ein eventueller Verstoß Castellos gegen diese Bestimmung auf *grober* Fahrlässigkeit (oder gar auf Vorsatz) beruhte. Mir persönlich erscheint es bereits zweifelhaft, ob überhaupt ein Fall von Fahrlässigkeit gegeben wäre. Wenn die Kommission nicht in der Lage ist, eine — wie wir bereits gesehen haben — für das Funktionieren der ganzen Beihilferegelung zentrale Bestimmung in angemessene, unmißverständliche Worte zu fassen, wird man es den Adressaten der Bestimmung schwerlich vorwerfen können, wenn sie diese so verstehen, wie dies ihr Wortlaut nahelegt.

Zur siebten Vorlagefrage

48. Die siebte und letzte Vorlagefrage betrifft ein Auslegungsproblem, das dem soeben erörterten ähnelt. Nach Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2537/89 war eine Änderung der Anbaufläche „jedesmal" mitzuteilen, wenn die Änderung mehr als 10 % der angegebenen Fläche ausmachte und größer als ein Hektar war. Dies scheint darauf hinzudeuten, daß jede Änderung gesondert zu betrachten war. Was geschieht jedoch, wenn mehrere Änderungen zeitlich nacheinander erfolgt sind, von denen keine für sich genommen 10 % der Anbaufläche überstieg, diese jedoch insgesamt betrachtet diesen Prozentsatz überstiegen?

49. Auch in diesem Punkte bin ich mit der Kommission der Meinung, daß sich die Aus-

legung am Sinn der Vorschrift zu orientieren hat. Dieser bestand darin, den zuständigen Stellen möglichst genaue Informationen über die *tatsächlich* genutzte Anbaufläche zu verschaffen. Zur Vereinfachung war vorgesehen, daß die Mitteilungspflicht auf ihrem Umfang nach wesentliche Änderungen beschränkt blieb. Würde man jedoch den in Unterabsatz 3 genannten Schwellenwert von 10 % an jede einzelne Änderung anlegen, so könnte dies dazu führen, daß auch in der Summe beträchtliche Änderungen nicht mitgeteilt hätten werden müssen, nur weil die einzelnen Änderungen als solche nicht mehr als 10 % der Anbaufläche betrafen. Der vorliegende Fall könnte dafür ein Beispiel abliefern. Dies kann nicht der Sinn dieser Vorschrift sein. Meines Erachtens muß daher davon ausgegangen werden, daß in solchen Fällen eine Mitteilung nach Unterabsatz 3 zu erfolgen hatte, und zwar innerhalb von acht Arbeitstagen nach derjenigen Änderung, durch welche die genannte Schwelle überschritten wurde.

50. Ein Indiz dafür, daß diese Auslegung vom Gesetzgeber beabsichtigt war, bildet der Wortlaut des früheren Absatzes 5 von Artikel 6 [36]. Danach hatte die Anwendung der dort vorgesehenen Sanktionen zur Voraussetzung, daß die Differenz „zwischen den angebenen Flächen und den Flächen, die tatsächlich eingesät wurden und auf denen geerntet werden kann", größer als 10 % war.

51. Auch in diesem Zusammenhang ist jedoch zu betonen, daß der Wortlaut der Bestimmung als solcher alles andere als eindeutig war und zu Mißverständnissen Anlaß geben konnte. Das nationale Gericht wird daher zu prüfen haben, ob das Verhalten von Castello gegebenenfalls auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruhte. Hier kann auf das bereits zur sechsten Frage Gesagte verwiesen werden [37].

C — Schlußantrag

52. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, auf die Fragen des Tribunale civile e penale Ravenna wie folgt zu antworten:

1) Zu den beiden ersten Vorlagefragen:

Der Zweck der Beihilferegelung, die durch die Verordnung (EWG) Nr. 1491/85 des Rates vom 23. Mai 1985 über Sondermaßnahmen für Sojabohnen

36 — Siehe dazu oben, Ziffer 8.
37 — Siehe Ziffer 47.

sowie die Verordnung (EWG) Nr. 2194/85 des Rates vom 25. Juli 1985 zur Festlegung der Grundregeln der Sondermaßnahmen für Sojabohnen geschaffen wurde, bestand darin, eine Beihilfe nur für in der Gemeinschaft erzeugte Sojabohnen zu gewähren. Dabei stellte nicht nur die Pflicht zum Anbau von Soja im Gebiet eines der Mitgliedstaaten, sondern auch die Mitteilungspflicht, welche in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 über Durchführungsmaßnahmen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen niedergelegt war, eine Hauptpflicht des an der Beihilfe interessierten Erzeugers dar.

2) Zu der dritten und vierten Vorlagefrage:

Die in Artikel 29a Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 festgelegten Sanktionen waren, insbesondere in Anbetracht der in Artikel 29a Absatz 4 dieser Verordnung getroffenen Regelung, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.

3) Zu der fünften Vorlagefrage:

Unter einer „Änderung in der Verwendung der angegebenen Flächen" im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 war nicht nur der Fall einer Verwendung der gesamten oder eines Teils dieser Flächen für eine andere landwirtschaftliche Nutzung zu verstehen, sondern auch der Fall, daß die gesamten Flächen oder ein Teil davon überhaupt nicht landwirtschaftlich genutzt wurden.

4) Zu der sechsten und siebten Vorlagefrage:

Die in Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 festgelegte Verpflichtung, Änderungen bezüglich der Anbauflächen mitzuteilen, galt auch, wenn diese Änderungen früher als drei Monate vor dem Beginn der Ernte eintraten. Die Mitteilungspflicht galt auch in Fällen, in denen

mehrere Änderungen zeitlich nacheinander erfolgten, von denen keine für sich genommen mehr als 10 % der im Vertrag angegebenen Fläche ausmachte, diese jedoch insgesamt betrachtet den genannten Prozentsatz überstiegen.

Hinsichtlich der beiden zuletzt genannten Fälle ist darauf hinzuweisen, daß die in Artikel 29a Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 vorgesehenen Sanktionen nur verhängt werden konnten, wenn dem Erzeuger Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit vorzuwerfen war. Ob dies der Fall ist, wird das vorlegende Gericht im Hinblick auf den mißverständlichen Wortlaut von Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 3 der genannten Verordnung besonders genau zu prüfen haben.