URTEIL DES GERICHTSHOFES (Dritte Kammer)

20. Januar 2000 *

In der Rechtssache C-414/98

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) vom Verwaltungsgericht Schwerin (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems

gegen

Amt für Landwirtschaft Parchim

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 16 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung (ABl. L 361, S. 13) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 838/93 der Kommission vom 6. April 1993 (ABl. L 88, S. 16) geänderten Fassung

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erläßt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida sowie der Richter C. Gulmann und J.-P. Puissochet (Berichterstatter),

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Kanzler: R. Grass

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems, vertreten durch Rechtsanwältin C. Columbus, Berlin,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Niejahr und K.-D. Borchardt, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. November 1999,

folgendes

Urteil

1 Das Verwaltungsgericht Schwerin hat mit Beschluß vom 17. September 1998, beim Gerichtshof eingegangen am 20. November 1998, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) drei Fragen nach der Auslegung von Artikel 16 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung (ABl. L 361, S. 13) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 838/93 der Kommission vom 6. April 1993 (ABl. L 88, S. 16) geänderten Fassung zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit der Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems (im folgenden: Klägerin) gegen das Amt für Landwirtschaft Parchim (im folgenden: Beklagter), bei dem es um die Streichung und Einziehung von Beihilfen für die Extensivierung geht, die vom Beklagten gezahlt wurden.

3 Die Verordnung Nr. 4115/88 wurde auf der Grundlage von Artikel 1b der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (ABl. L 93, S. 1) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 1137/88 des Rates vom 29. März 1988 (ABl. L 108, S. 1) geänderten Fassung erlassen. Nach Artikel 3 setzt die Gewährung einer Beihilfe für die Extensivierung voraus, daß sich der Erzeuger verpflichtet, die Produktion effektiv zu senken.

4 Nach Artikel 4 der Verordnung erfolgt diese Produktionssenkung durch den Erzeuger nach den Bestimmungen der Mitgliedstaaten; diese können zwei Methoden vorsehen, eine „quantitative Methode" auf der Grundlage der tatsächlichen mengenmäßigen Verringerung gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 4115/88 und eine „produktionstechnische Methode" auf der Grundlage der Einführung weniger intensiver Produktionsweisen gemäß Artikel 8 der Verordnung.

5 Die Verordnung Nr. 4115/88 legt ferner fest, welche Kontrollen die Mitgliedstaaten durchzuführen und welche Maßnahmen sie zu ergreifen haben, um die Nichteinhaltung der vom Empfänger eingegangenen Verpflichtungen zu ahnden. Hierzu bestimmt Artikel 16 der genannten Verordnung in der Fassung der Verordnung Nr. 838/93 (im folgenden: Artikel 16 der Verordnung Nr. 4115/88) folgendes:

„(1) Ergibt die Kontrolle hinsichtlich des Umfangs an Einheiten, definiert als Anbauflächen (ha), als Viehbestand (GVE), als Gewicht (t) oder als Volumen (m^3), eine Differenz zwischen dem beantragten und festgestellten Umfang von mindestens 2 % und 0,2 Einheiten bis zu höchstens 10 % und 2 Einheiten, so wird die Beihilfe nach dem festgestellten Umfang, abzüglich der Differenz berechnet. Diese Verminderung betrifft auch bereits gewährte Beihilfen, es sei denn, der Begünstigte weist nach, daß der Unterschied weder auf Vorsatz noch auf Fahrlässigkeit seinerseits zurückzuführen ist.

(2) Ergibt sich eine größere Differenz als die in Absatz 1 genannten Grenzwerte, so wird vorbehaltlich weitergehender Strafmaßnahmen für die gesamte Dauer der Extensivierungsverpflichtung keine Beihilfe gewährt. Beihilfen, die in zurückliegenden Jahren gezahlt wurden, werden jedoch nicht zurückgefordert, wenn der Begünstigte beweisen kann, daß der Unterschied weder auf Vorsatz noch auf Fahrlässigkeit seinerseits zurückzuführen ist.

(3) In allen anderen Fällen der Nichteinhaltung der Verpflichtungen als denen, die von den Absätzen 1 und 2 erfaßt werden, verhängen die Mitgliedstaaten zumindest Geldstrafen, ausgenommen bei Vorliegen höherer Gewalt oder anderen dem Beihilfeempfänger nicht anzulastenden Ursachen. Bei schweren Unregelmäßigkeiten, die sich aus der Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen ergeben, insbesondere allen Fällen betrügerischer Absicht des Beihilfeempfängers oder seines Rechtsnachfolgers, wird die Beihilfe für die gesamte Dauer der Extensivierungsverpflichtung gestrichen, unbeschadet angemessener zusätzlicher Strafmaßnahmen."

6 Nach dem Vorlagebeschluß regelt die Extensivierungsrichtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 1. September 1991 die Extensivierung der

landwirtschaftlichen Erzeugung nach der „produktionstechnischen Methode" im Sinne der Artikel 4 und 8 der Verordnung Nr. 4115/88 nach den Regeln des ökologischen Landbaus. Nach den Ziffern 2.5 Buchstabe a und 4.2.1 der Richtlinie ist bei der Umstellung des Unternehmens auf eine weniger intensive Produktionsweise namentlich die Verwendung von Stickstoffverbindungen untersagt.

7 Der Beklagte bewilligte der Klägerin mit Bescheid vom 24. Januar 1992 im Gegenzug zu ihrer Verpflichtung, ihre Ländereien fünf Jahre lang extensiv zu bewirtschaften, für diesen Zeitraum eine jährliche Beihilfe für die Extensivierung ihrer landwirtschaftlichen Erzeugung. Die ursprünglich aufgrund einer mit Überschußerzeugnissen bepflanzten Flächen von 352,95 ha und einer mit anderen Erzeugnissen bepflanzten Fläche von 495,49 ha auf 298 650 DM festgesetzte Beihilfe wurde durch spätere Bescheide geändert. Die Beihilfen für die Wirtschaftsjahre 1991/92 und 1992/93 wurden tatsächlich ausgezahlt.

8 Bei einer Kontrolle wurde am 17. Juni 1994 festgestellt, daß die Klägerin am selben Tag ein chemisch-synthetisches Düngemittel auf einer Anbaufläche von 56,85 ha ausgebracht hatte. Der Beklagte vertrat die Ansicht, daß die Klägerin ihre mit der Einführung weniger intensiver Produktionsweisen übernommene Verpflichtung, keine stickstoffhaltigen Düngemittel auf Extensivierungsflächen auszubringen, verletzt habe und daß dieser wissentliche Verstoß eine schwere Unregelmäßigkeit im Sinne von Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 4115/88 darstelle. Daher hob er mit Bescheid vom 2. Dezember 1994 seinen Bescheid über die Bewilligung einer jährlichen Beihilfe sowie sämtliche Änderungsbescheide auf und forderte die bereits gezahlten Beträge zurück.

9 Der Widerspruch der Klägerin gegen den letztgenannten Bescheid wurde zurückgewiesen. Diese erhob Klage beim Verwaltungsgericht Schwerin. Das Ver-

waltungsgericht ist der Ansicht, daß die Entscheidung des Rechtsstreits die Auslegung von Artikel 16 der Verordnung Nr. 4115/88 erfordert. Es hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Greift die Sanktion des Artikels 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 838/93 auch dann noch ein, wenn die Differenz zwischen dem beantragten und dem festgestellten Umfang nicht mehr als 10 % der Anbauflächen, aber mehr als 2 ha beträgt?

2. Reicht die Verminderung hinsichtlich der bereits gewährten Beihilfen nach Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 838/93 nur bis zu dem Zeitpunkt zurück, zu dem die Anbauflächen nicht mehr extensiv bewirtschaftet wurden, oder ist die Differenz für die gesamte Dauer des Verpflichtungszeitraums zu berechnen und abzuziehen?

3. Welche Merkmale sind für die Annahme einer schweren Unregelmäßigkeit im Sinne des Artikels 16 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 838/93 maßgebend?

Zur ersten Frage

10 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Vorschriften des Artikels 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4115/88 über die Berechnung der Kürzung der Beihilfen für die Extensivierung anwendbar sind, wenn die Differenz zwischen dem beantragten und dem festgestellten Umfang an Einheiten, für die die Beihilfe beantragt wird, größer ist als 2 ha, jedoch 10 % der Fläche, für die die Beihilfe beantragt wird, nicht übersteigt.

11 Die Klägerin und die Kommission schlagen vor, diese Frage zu bejahen. Nach ihrer Ansicht finden die Vorschriften des Artikels 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4115/88 über die Kürzung Anwendung, solange die beiden festgesetzten Obergrenzen nicht kumulativ überschritten sind. Jede andere Auslegung verstoße gegen die Verhältnismäßigkeit der in der Verordnung Nr. 4115/88 in der geänderten Fassung vorgesehenen Sanktionsregelung.

12 Die in Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4115/88 vorgesehene Kürzung erfolgt nach dem Wortlaut dieser Bestimmung, wenn der festgestellte Unterschied zwischen den beiden Untergrenzen (2 % und 0,2 ha) und den beiden Obergrenzen (10 % und 2 ha) liegt, die die Bestimmung festsetzt. Die Verwendung des Wortes „und" zur Verbindung der jeweiligen Grenzen zeigt an, daß sie kumulativ sind. Artikel 16 Absatz 1 findet also Anwendung, wenn beide Untergrenzen erreicht und nicht beide Obergrenzen überschritten sind.

13 Wie die Klägerin und die Kommission ausgeführt haben, würde jede andere Auslegung im übrigen Ziel und Zweck der Sanktionsregelung der Verordnung Nr. 4115/88 zuwiderlaufen. Diese Regelung sieht nämlich je nach der Schwere der festgestellten Zuwiderhandlungen unterschiedliche Sanktionen vor und berücksichtigt insbesondere durch die Verwendung sowohl von Prozentsätzen wie von absoluten Werten Unterschiede bei der Größe der betroffenen Betriebe.

14 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, daß die Vorschriften des Artikels 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4115/88 über die Berechnung der Kürzung der Beihilfen für die Extensivierung Anwendung finden, wenn die Differenz zwischen

dem Umfang der Einheiten, für die die Beihilfe beantragt wird, und dem festgestellten Umfang größer ist als zwei Hektar, jedoch 10 % der Fläche, für die die Beihilfe beantragt wird, nicht übersteigt.

Zur zweiten Frage

15 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob sich die in Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 4115/88 vorgesehene Kürzung der Beihilfen für die Extensivierung auf die Zeit nach der festgestellten Zuwiderhandlung beschränkt oder ob sie sich auf den gesamten Zeitraum der vom Empfänger der Beihilfe eingegangenen Verpflichtung erstreckt.

16 Nach Ansicht der Klägerin ist die Kürzung der Beihilfen für die Extensivierung auf die Zeit nach der Zuwiderhandlung zu begrenzen. Diese Auslegung ergebe sich im Umkehrschluß aus Artikel 16 Absätze 2 und 3, wo es klar heiße: „... wird für die gesamte Dauer der Extensivierungsverpflichtung keine Beihilfe gewährt".

17 Die Kommission ist dagegen der Ansicht, daß sich die Kürzung auch auf die Zeit vor der Zuwiderhandlung erstrecken müsse, sofern der Empfänger der Beihilfe nicht nachweise, daß der Unterschied zwischen dem Umfang der Einheiten, für die die Beihilfe beantragt wurde, und dem festgestellten Umfang weder auf Vorsatz noch auf Nachlässigkeit beruhe. Die Formulierung „Diese Verminderung betrifft auch bereits gewährte Beihilfen" in Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 4115/88 bringe den Willen des Verordnungsgebers zum Ausdruck, die Beihilfe für den gesamten Verpflichtungszeitraum zu kürzen.

18 Nach dem Wortlaut von Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 4115/88 betrifft die Kürzung auch vor der festgestellten Zuwiderhandlung gewährte Beihilfen, sofern der Empfänger nicht nachweisen kann, daß der festgestellte Unterschied weder auf Vorsatz noch auf Fahrlässigkeit zurückzuführen ist. Abgesehen von diesem Fall bezieht sich die Kürzung daher auf die gesamte Zeit, für die der Empfänger der Beihilfe eine Verpflichtung eingegangen ist.

19 Entgegen dem Vorbringen der Klägerin erlaubt der Wortlaut des Artikels 16 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 4115/88 keine andere Auslegung der in Rede stehenden Bestimmung. Diese Absätze betreffen nämlich schwerere Sanktionen, namentlich die völlige Streichung der Beihilfe, während Absatz 1 nur ihre Kürzung betrifft, auch wenn sich diese über den gesamten Verpflichtungszeitraum erstreckt.

20 Daher ist auf die zweite Frage zu antworten, daß sich die in Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 4115/88 vorgesehene Kürzung der Beihilfen für die Extensivierung auf den gesamten Zeitraum der vom Empfänger der Beihilfe eingegangenen Verpflichtung erstreckt, sofern dieser nicht nachweisen kann, daß die Differenz zwischen dem Umfang der Einheiten, für die die Beihilfe beantragt wird, und dem festgestellten Umfang weder auf Vorsatz noch auf Fahrlässigkeit seinerseits zurückzuführen ist.

Zur dritten Frage

21 Angesichts der auf die ersten beiden Fragen gegebenen Antworten braucht die dritte Frage nicht beantwortet zu werden.

Kosten

22 Die Auslagen der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Schwerin mit Beschluß vom 17. September 1998 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Vorschriften des Artikels 16 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 838/93 der Kommission vom 6. April 1993 geänderten Fassung über die Berechnung der Kürzung der Beihilfen für**

die Extensivierung finden Anwendung, wenn die Differenz zwischen dem Umfang der Einheiten, für die die Beihilfe beantragt wird, und dem festgestellten Umfang größer ist als zwei Hektar, jedoch 10 % der Fläche, für die die Beihilfe beantragt wird, nicht übersteigt.

2. Die in Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 4115/88 in der durch die Verordnung Nr. 838/93 geänderten Fassung vorgesehene Kürzung der Beihilfen für die Extensivierung erstreckt sich auf den gesamten Zeitraum der vom Empfänger der Beihilfe eingegangenen Verpflichtung, sofern dieser nicht nachweisen kann, daß die Differenz zwischen dem Umfang der Einheiten, für die die Beihilfe beantragt wird, und dem festgestellten Umfang weder auf Vorsatz noch auf Fahrlässigkeit seinerseits zurückzuführen ist.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. Januar 2000.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Dritten Kammer

J. C. Moitinho de Almeida