

Rechtssache C-119/20
Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

28. Februar 2020

Vorlegendes Gericht:

Augstākā tiesa (Senāts) (Oberster Gerichtshof, Lettland)

Datum der Vorlageentscheidung:

24. Februar 2020

Klägerin und Kassationsbeschwerdeführerin:

Līga Šenfelde

Anderer Verfahrensbeteiligter:

Lauku atbalsta dienests (Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums, Lettland)

... [nicht übersetzt]

Abteilung für Verwaltungstreitsachen

Latvijas Republikas Senāts
(Oberster Gerichtshof der Republik Lettland)

BESCHLUSS

Riga, den 24. Februar 2020

... [nicht übersetzt] [Besetzung des Gerichts]

nach Prüfung im schriftlichen Verfahren der von Līga Šenfelde (*auf Antrag der Kassationsbeschwerdeführerin wird ihr Name nicht anonymisiert, sondern vollständig wiedergegeben*) erhobenen Kassationsbeschwerde gegen das Urteil der Administratīvā apgabaltiesa (Regionales Verwaltungsgericht, Lettland) vom 29. September 2017 in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren, das durch die Klage von Līga Šenfelde eingeleitet worden ist, mit der diese beantragt hat, den Lauku atbalsta dienests (Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums, Lettland) zu verurteilen, einen Verwaltungsakt zu ihren Gunsten zu erlassen, mit dem das Vorhaben ... [nicht übersetzt] „ZS ‚Purenes‘ pārņemšana un attīstība“

(„Erwerb und Entwicklung des landwirtschaftlichen Betriebs ‚Purenes‘“) genehmigt wird.

Gegenstand und relevanter Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits

[1] Am 5. Oktober 2015 stellte die Klägerin [jetzt Kassationsbeschwerdeführerin, im Folgenden: Beschwerdeführerin] im Rahmen der Teilmaßnahme 6.3 „Beihilfe zur Unternehmensgründung für die Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe“ (im Folgenden: Beihilfe zur Unternehmensgründung) der Maßnahmen für die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe und Unternehmen einen Antrag auf Genehmigung eines Vorhabens. Am 15. Januar 2016 genehmigte der Lauku atbalsta dienests dieses Vorhaben.

Am 27. Juli 2016 erwarb die Beschwerdeführerin den landwirtschaftlichen Betrieb „Purenes“.

Am 23. August 2016 reichte die Beschwerdeführerin einen Antrag auf Genehmigung des Vorhabens „Erwerb und Entwicklung des landwirtschaftlichen Betriebs ‚Purenes‘“ im Rahmen der Teilmaßnahme 6.1 „Beihilfe für Junglandwirte zur Unternehmensgründung“ (im Folgenden: Beihilfe für Junglandwirte) ein. Zur selben Zeit setzte die Beschwerdeführerin auch die im Rahmen der Teilmaßnahme 6.3 vorgesehenen Tätigkeiten fort.

Mit Entscheidung vom 6. Januar 2017 lehnte der Lauku atbalsta dienests die Gewährung der Beihilfe für Junglandwirte mit der Begründung ab, dass das Vorhaben der Beschwerdeführerin, für das sie eine Beihilfe zur Unternehmensgründung erhalten habe, am 15. Januar 2016 genehmigt worden sei. Nach Ansicht des Lauku atbalsta dienests bestimmt die Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (im Folgenden: Verordnung Nr. 1305/2013), dass Betriebe, die Beihilfen erhielten, in verschiedene Kategorien eingeteilt seien und dass sich die Beihilfen nicht überschneiden dürften. Diese Schlussfolgerung ergebe sich auch aus Nr. 1 der Ministru kabineta 2015.gada 9.jūnija noteikumi Nr. 292 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma ‚Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība‘ apakšpasākumā ‚Atbalsts uzņēmējdarbības uzsākšanai, attīstot mazās lauku saimniecības‘“ (Dekret Nr. 292 des Ministerrats vom 9. Juni 2015 „Verfahren zur Gewährung von Beihilfen auf nationaler Ebene und auf Ebene der Europäischen Union für die Teilmaßnahme ‚Beihilfe zur Unternehmensgründung für die Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe‘ im Rahmen der Maßnahme ‚Entwicklung von landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen‘“) (im Folgenden: Dekret Nr. 292) und Nr. 1 der Ministru kabineta 2015.gada 16.jūnija

noteikumi Nr. 323 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma „Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība“ apakšpasākumam „Atbalsts jaunajiem lauksaimniekiem uzņēmējdarbības uzsākšanai““ (Dekret Nr. 323 des Ministerrats vom 16. Juni 2015 „Verfahren zur Gewährung von Beihilfen auf nationaler Ebene und auf Ebene der Europäischen Union für die Teilmaßnahme „Beihilfe für Junglandwirte zur Unternehmensgründung“ im Rahmen der Maßnahme „Entwicklung von landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen““) (im Folgenden: Dekret Nr.323), die für die Beihilfe für Junglandwirte und für die Unterstützung von Unternehmensgründungen eine einmalige Zahlung vorsähen. Nach Ansicht des Lauku atbalsta dienests kann ein Antragsteller im Rahmen einer Maßnahme entweder eine Beihilfe zur Unternehmensgründung oder eine Beihilfe für Junglandwirte erhalten.

Nach Auffassung des Lauku atbalsta dienests hat ein Mitgliedstaat nach dem mit der Europäischen Kommission vereinbarten Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums die Möglichkeit, einem Landwirt eine Kumulierung zu verweigern, wenn die im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehene Kumulierungsabfolge nicht eingehalten worden sei. Aus den Erwägungen dieses Dienstes ergibt sich, dass es nicht zulässig ist, zunächst die Beihilfe zur Unternehmensgründung und dann die Beihilfe für Junglandwirte zu beantragen, da so die Voraussetzung der erstmaligen Niederlassung in einem Betrieb oder des erstmaligen Erwerbs eines Betriebs nicht erfüllt sei.

[2] Da die Beschwerdeführerin mit dieser Entscheidung nicht einverstanden war, rief sie die Gerichte an. Die Administratīvā rajona tiesa (Bezirksverwaltungsgericht, Lettland) und die Administratīvā apgabaltiesa wiesen ihre Anträge zurück.

Diese Gerichte folgten der Auffassung des Lauku atbalsta dienests und kamen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass aus den in den Vorhaben dargelegten Zielen hervorgehe, dass das zweite Vorhaben eine Weiterverfolgung des mit dem ersten Vorhaben verfolgten Ziels darstelle. Folglich konnte der Zweck der Beihilfe für Junglandwirte, der in der Unterstützung derjenigen Junglandwirte bestehe, die sich erstmalig in einem Betrieb niederließen, nicht als erfüllt angesehen werden. Die Gewährung der Beihilfe für Junglandwirte verstieße gegen den Grundsatz der einmaligen Zahlung. Aus der gemeinsamen Auslegung der Bestimmungen des Dekrets Nr. 292, des Dekrets Nr. 323 und der Verordnung Nr. 1305/2013 ergebe sich nicht, dass der Gesetzgeber das Ziel verfolgt hätte, ein und demselben Antragsteller zwei Beihilfen zu gewähren. Nach Nr. 22 des Dekrets Nr. 323 bewertet der Lauku atbalsta dienests die Qualität des Geschäftsplans, die Übereinstimmung der Investitionen mit den verfolgten Zielen sowie die Verhältnismäßigkeit der Ziele im Verhältnis zum Gesamtbetrag der Beihilfe und prüft, ob die Beihilfe auf die wirksamste Weise gewährt wird. Die zweimalige Gewährung von Beihilfen zu demselben Zweck könne gegenüber anderen Antragstellern nicht als verhältnismäßige Verwendung der Mittel angesehen werden. Nach den Bestimmungen des Dekrets Nr.323 müsse sich der Antragsteller, um eine Beihilfe für Junglandwirte in Anspruch nehmen zu können,

erstmalig in einem Betrieb als Inhaber niederlassen (oder ihn erwerben oder erben). Die Beihilfe zur Unternehmensgründung hingegen werde nach den Bestimmungen des Dekrets Nr. 292 für die Entwicklung bereits bestehender Betriebe gewährt. Ebenso bestimme Nr. 1 beider Dekrete, dass die Beihilfeformen als einmalige Zahlung gewährt würden. Dies bedeute, dass die Beihilfe im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit nur einmal gewährt werden könne, da die Beihilfearten als ein einmaliger Anreiz zur Förderung der Entwicklung kleiner Betriebe konzipiert seien.

[3] Die Beschwerdeführerin hat Kassationsbeschwerde eingelegt und geltend gemacht, die Gerichte hätten u. a. die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1305/2013 falsch ausgelegt. Der Erhalt der Beihilfe für jede der Teilmaßnahmen werde durch unterschiedliche Rechtsvorschriften geregelt, und die Beschränkung, wonach eine Beihilfe nicht mehr als einmal bezogen werden könne, betreffe nur die jeweilige Teilmaßnahme. Empfänger einer Beihilfe zur Unternehmensgründung könnten eine Beihilfe für Junglandwirte beantragen, denn es entspreche logischerweise den Zielen der Unternehmensentwicklung, dass ein größeres Unternehmen aus einem kleinen Unternehmen erwachsen könne.

[4] Im vorliegenden Fall geht es also darum, ob die Beschwerdeführerin nur eine Beihilfe oder aber beide Beihilfen erhalten kann.

Einschlägige Vorschriften des nationalen Rechts und des Unionsrechts

[5] Rechtsvorschriften der Europäischen Union

[5.1] Art. 19 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005:

[,](1) Die Förderung im Rahmen dieser Maßnahmen betrifft

a) Existenzgründungsbeihilfen für

i) Junglandwirte;

...

iii) die Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe;

...

(2) Die Förderung gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i wird Junglandwirten gewährt.

...

Die Förderung gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iii wird kleinen landwirtschaftlichen Betrieben gewährt, die der Begriffsbestimmung der Mitgliedstaaten entsprechen.

(4) ...

Bei Junglandwirten, die eine Förderung gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i erhalten, ist im Geschäftsplan vorzusehen, dass der Junglandwirt innerhalb von 18 Monaten ab dem Zeitpunkt der Niederlassung den Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 im Hinblick auf aktive Landwirte einhält.

Die Mitgliedstaaten setzen Ober- und Untergrenzen für die Gewährung des Zugangs der landwirtschaftlichen Betriebe zur Förderung gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffern i und iii fest. Die Untergrenze für die Förderung gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i liegt dabei höher als die Obergrenze für die Förderung gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iii. Die Förderung ist auf Betriebe begrenzt, die der Begriffsbestimmung der Kleinst- und kleinen Unternehmen entsprechen.

...[“]

[5.2] [Rn. 39] Nr. 29 [in Abschnitt 2.4 („Begriffsbestimmungen“)] der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 sieht vor, dass ein „Junglandwirt“ eine Person ist, die zum Zeitpunkt der Antragstellung höchstens 40 Jahre alt ist, über angemessenes fachliches Können und Wissen verfügt und sich einmalig in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsinhaber niederlässt.

[6] Nationale Rechtsvorschriften:

[6.1] Dekret Nr. 292 des Ministerrats vom 9. Juni 2015 „Verfahren zur Gewährung von Beihilfen auf nationaler Ebene und auf Ebene der Europäischen Union für die Teilmaßnahme ‚Beihilfe zur Unternehmensgründung für die Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe‘ im Rahmen der Maßnahme ‚Entwicklung von landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen““

Nr. 1: [„]Dieses Dekret regelt das Verfahren zur Gewährung von Beihilfen auf nationaler Ebene und auf Ebene der Europäischen Union für die Teilmaßnahme ‚Beihilfe zur Unternehmensgründung für die Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe‘ im Rahmen der Maßnahme ‚Entwicklung von landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen‘ *in Form einer einmaligen Zahlung*.[“]

Nr. 20: [„]Innerhalb eines Programmplanungszeitraums kann derjenige, der eine Beihilfe beantragt, einmalig die in diesen Bestimmungen genannte Beihilfe erhalten.[“]

[6.2] Dekret Nr. 323 des Ministerrats vom 16. Juni 2015 „Verfahren zur Gewährung von Beihilfen auf nationaler Ebene und auf Ebene der Europäischen Union für die Teilmaßnahme ‚Beihilfe für Junglandwirte zur Unternehmensgründung‘ im Rahmen der Maßnahme ‚Entwicklung von landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen““

Nr. 1: [„]Dieses Dekret regelt das Verfahren zur Gewährung von Beihilfen auf nationaler Ebene und auf Ebene der Europäischen Union für die Teilmaßnahme ‚Beihilfe für Junglandwirte zur Unternehmensgründung‘ im Rahmen der Maßnahme ‚Entwicklung von landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen‘ *in Form einer einmaligen Zahlung*.[“]

Gründe, aus denen das vorlegende Gericht Zweifel hinsichtlich der Auslegung des Unionsrechts hat

[7] Aus den Erläuterungen des Lauku atbalsta dienests, denen auch die vorinstanzlichen Gerichte folgten, geht hervor, dass ein Landwirt die Eigenschaft als „Junglandwirt“ allein aus dem Grund verliert, dass er zwei Jahre zuvor die in Art. 19 Abs. 1 Buchst. a Ziff. iii der Verordnung vorgesehene Beihilfe zur Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe erhalten hat.

Das Senāts (Oberster Gerichtshof, Lettland) hat Zweifel, ob dies allein den Verlust dieser Eigenschaft rechtfertigt.

[8] Die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (im Folgenden: Verordnung Nr. 808/2014) sieht in ihrem Art. 11 die Kombination von Maßnahmen vor, jedoch sieht diese Vorschrift nicht ausdrücklich die Kombination der in Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1305/2013 genannten Maßnahmen und auch keinen Ermessensspielraum für den Mitgliedstaat vor, etwaige Beschränkungen für den Erhalt von Beihilfen vorzuschreiben, wenn sie eine einzelne Maßnahme betreffen.

In seiner Stellungnahme zur Kassationsbeschwerde weist der Lauku atbalsta dienests darauf hin, dass Lettland gemäß der in Art. 10 der Verordnung Nr. 1305/2013 vorgesehenen Verpflichtung mit der Europäischen Kommission ein Dokument für die Programmplanung (Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Lettlands) für die Jahre 2014 bis 2020 vereinbart habe (abrufbar auf der Website des Ministeriums für Landwirtschaft: <https://www.zm.gov.lv/zemkopibas-ministrija/statiskas-lapas/latvijas-lauku-attistibas-programma-2014-2020-gadam?id=6426#jump>). Aus dem Inhalt dieses Dokuments könne geschlossen werden, dass sich Lettland nicht dafür entschieden habe, eine Kumulierung der Teilmaßnahmen 6.1 und 6.3 zuzulassen. Der Lauku atbalsta dienests verweist auf die Nrn. 8.2.5.3.1.11 (Kumulierungsvoraussetzung auf Seite 276 des in Rede stehenden Dokuments)

und 8.2.5.3.2.11 (Kumulierungsvoraussetzung auf Seite 283 des in Rede stehenden Dokuments) des genannten Programms. Bei der Ausarbeitung des Programms für die Jahre 2014 bis 2020 sei der Grundsatz befolgt worden, dass nur die in diesem Dokument aufgeführten Tätigkeiten zulässig und die darin nicht aufgeführten Tätigkeiten unzulässig seien.

Für den Senāts ist unklar, ob die Rechtsvorschriften der Europäischen Union einem Mitgliedstaat gestatten, eine Regelung vorzusehen, nach der die Beihilfe nach Art. 19 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Verordnung an einen Landwirt nicht gezahlt wird, wenn ihm bereits die Beihilfe nach Art. 19 Abs. 1 Buchst. a Ziff. iii gewährt worden ist. Es bestehen daher Zweifel bezüglich der richtigen Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Europäischen Union.

[9] Das Senāts weist ferner darauf hin, dass sich aus der Stellungnahme des Lauku atbalsta dienests ergibt, dass der Umstand, dass der Gesamtbetrag der beantragten Beihilfe und der zuvor erhaltenen Beihilfe zum Zeitpunkt der Antragstellung den Höchstbetrag (40 000 Euro) überschritt, für sich genommen die Versagung der Beihilfe nicht rechtfertigen kann. Wenn die Mitgliedstaaten den kumulativen Erhalt von Beihilfen nicht untersagen können, hätte der Lauku atbalsta dienests unter Berücksichtigung des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung, nachdem er den Antrag der Beschwerdeführerin auf Gewährung der zweiten Beihilfe erhalten und festgestellt hatte, dass der beantragte Betrag in Verbindung mit der bereits gewährten Beihilfe die Höchstgrenze überschritt, der Beschwerdeführerin mitteilen können, dass der beantragte Betrag um mindestens 15 000 Euro berichtigend zu kürzen sei, da er die Höchstgrenze überschritt.

[10] Der Senāts hält es für erforderlich, zur Klärung der Auslegung der Verordnung Nr. 1305/2013 und ihrer Durchführungsverordnung Nr. 808/2014 den Gerichtshof der Europäischen Union anzurufen.

Verfügender Teil

Gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ...
[nicht übersetzt] [Bezugnahme auf nationale Verfahrensvorschriften]

beschließt

die Augstākā tiesa, dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 19 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 in Verbindung mit weiteren Bestimmungen dieser Verordnung und der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 dahin auszulegen, dass

1. ein Landwirt die Eigenschaft als „Junglandwirt“ allein aus dem Grund verliert, dass er zwei Jahre zuvor die in Art. 19 Abs. 1 Buchst. a Ziff. iii der Verordnung vorgesehene Beihilfe zur Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe erhalten hat;
2. die genannten Bestimmungen den Mitgliedstaaten gestatten, eine Regelung vorzusehen, nach der die Beihilfe nach Art. 19 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Verordnung an einen Landwirt nicht gezahlt wird, wenn ihm bereits die Beihilfe nach Art. 19 Abs. 1 Buchst. a Ziff. iii gewährt worden ist;
3. ein Mitgliedstaat berechtigt ist, die Kumulierung von Beihilfen an einen Landwirt zu verweigern, wenn die im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehene Kumulierungsabfolge nicht eingehalten wurde?

Das Verfahren wird bis zur Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgesetzt.

Gegen diesen Beschluss sind keine Rechtsmittel statthaft.

... [nicht übersetzt] [Unterschriften und Spruchformeln]