

Rechtssache C-304/19

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

12. April 2019

Vorlegendes Gericht:

Curtea de Apel Constanța (Rumänien)

Datum der Vorlageentscheidung:

29. März 2019

Klägerin und Rechtsmittelführerin:

Ira Invest SRL

Beklagte und Rechtsmittelgegnerin:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean
Tulcea

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rechtsmittel gegen das Zivilurteil des Tribunalul Tulcea (Landgericht Tulcea) vom 27. Februar 2018, mit dem die Klage der Klägerin auf Aufhebung der ablehnenden Entscheidung der Beklagten über den einheitlichen Zahlungsantrag für das Jahr 2016 abgewiesen wurde

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Die Curtea de Apel Constanța (Berufungsgericht Constanța) ersucht gemäß Art. 267 AEUV um Auslegung von Art. 4 Abs. 1 Buchst b, c, e und f, Art. 21 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 bis 5 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

Vorlagefrage

Sind Art. 4 Abs. 1 Buchst b, c, e und f, Art. 10, Art. 21 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 bis 5 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die Landwirte unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens mit der Begründung von Direktzahlungen ausschließt, dass Flächen mit Fischzuchteinrichtungen, die als Ackerland genutzt werden, keine „landwirtschaftliche Fläche“ im Sinne von Art. 4 der Verordnung darstellen?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 4 Abs. 1 Buchst. b, c, e und f, Art. 10, Art. 21 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 bis 5 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates

Angeführte nationale Vorschriften

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Dringlichkeitsverordnung Nr. 3/2015 der Regierung zur Genehmigung der für die Landwirtschaft geltenden Zahlungsregelungen für den Zeitraum 2015-2020 und zur Änderung von Art. 2 des Gesetzes Nr. 36/1991 über landwirtschaftliche Gesellschaften und andere Formen landwirtschaftlicher Vereinigungen) (im Folgenden: OUG 3/2015)

Art. 2

„(1) Für die Zwecke dieser Dringlichkeitsverordnung bezeichnet der Begriff

...

e) „Betrieb“ die Gesamtheit der für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten und vom Betriebsinhaber verwalteten Produktionseinheiten, die sich im Hoheitsgebiet Rumäniens befinden;

f) „Landwirt“ eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig von deren rechtlichem Status, deren Betrieb sich im Hoheitsgebiet Rumäniens befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt;

...

n) „landwirtschaftliche Fläche“ jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland und Dauerweideland oder mit Dauerkulturen genutzt wird;

o) „Ackerland“ für den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse genutzte Flächen oder für die landwirtschaftliche Erzeugung verfügbare, aber brachliegende Flächen, unabhängig davon, ob sich auf diesen Flächen Treibhäuser, Gewächshäuser oder andere feste oder bewegliche Abdeckungen befinden oder nicht;

...

r) „Bodennutzung“ die landwirtschaftliche Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche im Rahmen des Betriebs, die dem Landwirt zum Zeitpunkt der Antragstellung im Antragsjahr zur Verfügung steht“.

Art. 8

„(1) Um die Direktzahlungen gemäß Art. 1 Abs. 2 zu erhalten, müssen die Landwirte

...

n) bei Einreichung des einheitlichen Zahlungsantrags oder von Änderungen dieses Antrags die erforderlichen Unterlagen, die belegen, dass ihnen die landwirtschaftliche Fläche ... zur Verfügung steht, oder gegebenenfalls eine Kopie von Anhang Nr. 24 des Katasters der territorialen Verwaltungseinheiten vorlegen. Unterlagen, die belegen, dass die landwirtschaftliche Fläche dem Landwirt zur Verfügung steht, müssen vor der Einreichung des einheitlichen Zahlungsantrags ausgestellt worden sein und zum Zeitpunkt der Antragstellung gültig sein.“

Ordinul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Verordnung Nr. 619/2015 des Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zur Genehmigung der Förderkriterien, besonderen Bedingungen sowie der Art und Weise der Durchführung der in Art. 1 Abs. 2 und 3 der Dringlichkeitsverordnung Nr. 3/2015 der Regierung zur Genehmigung der für die Landwirtschaft geltenden Zahlungsregelungen für den Zeitraum 2015-2020 und zur Änderung von Art. 2 des Gesetzes Nr. 36/1991 über landwirtschaftliche Gesellschaften und andere Formen landwirtschaftlicher Vereinigungen vorgesehenen Zahlungsregelungen sowie der besonderen Durchführungsvoraussetzungen für die im Nationalen

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2014-2020 vorgesehenen, für landwirtschaftliche Flächen geltenden Ausgleichsmaßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums) (im Folgenden: OMADR Nr. 619/2015)

Art. 5

„(2) Ab dem Antragsjahr 2015 sind der [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Zahl- und Interventionsstelle für Landwirtschaft)] gemäß Art. 8 Abs. 1 Buchst. n der Verordnung Unterlagen, die die rechtmäßige Nutzung der Fläche belegen, vorzulegen, über:

- a) den Betrieb, in dem die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird: die Bescheinigung ist entsprechend dem Muster ... auszufüllen und ihr ist eine beglaubigte Kopie der Blätter beizufügen, in die die Angaben ... aus dem Agrarregister 2015-2019 gemäß dem Muster eingetragen sind ... und
- b) die landwirtschaftliche Fläche, die dem Landwirt zur Verfügung steht: beglaubigte Kopien der Eigentumsurkunde oder anderer Nachweise, die das Eigentumsrecht an der Fläche belegen, oder andere Dokumente;
- c) die eindeutige Identifizierung der genutzten landwirtschaftlichen Parzellen“.

Art. 10

„(5) Folgende Flächen sind nicht beihilfefähig:

...

- o) Gebiete mit Fischzuchteinrichtungen gemäß Art. 23 Abs. 20 der Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019, aprobate prin Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (Technische Vorschriften Nr. 734/480/1.003/3.727/2015 zur Ergänzung des Agrarregisters für den Zeitraum 2015-2019, genehmigt durch die Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, des Ministers für regionale Entwicklung und öffentliche Verwaltung, des Ministers für öffentliche Finanzen und des Präsidenten des Nationalen Instituts für Statistik).“

Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării“ (Gesetz Nr. 283/2015 zur Änderung des Gesetzes Nr. 82/1993 zur Errichtung des Biosphärenreservats „Donaudelta“)

Art. I

„1. Im gesamten Gebiet des Reservats darf die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, die als landwirtschaftliche Nutzflächen oder als Fischzuchteinrichtungen

genutzt werden, mit Zustimmung des Verwalters nur auf der Grundlage von technischen Fachstudien geändert werden.“

Art. II

„(1) Die Eigentümer, Pächter oder Konzessionäre von Flächen, die als Landwirtschafts- oder Fischzuchteinrichtung genutzt werden und eine Nutzungsänderung erfahren haben, sind verpflichtet, innerhalb von 12 Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes technische Fachstudien mit Zustimmung des Verwalters durchzuführen, aus denen hervorgeht, in welcher Weise die betreffende Landwirtschafts- oder Fischzuchteinrichtung genutzt wird.

(2) Die Eigentümer/Konzessionäre von Flächen, die eine Nutzungsänderung erfahren haben, ohne dass technische Fachstudien dies rechtfertigten, sind verpflichtet, diese Flächen innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wieder in ihren ursprünglichen Zustand zu versetzen.“

Legea fondului funciar nr. 18/1991 (Grundstücksgesetz Nr. 18/1991) – Art. 2, der Grundstücke nach ihrer Bestimmung klassifiziert und in die Kategorie „für die Landwirtschaft bestimmte Flächen“ unter anderem „landwirtschaftliche Nutzflächen“ und „Fischzuchteinrichtungen“ umfasst

Ordonanța de urgență nr. 23 din 5 martie 2008 privind pescuitul și acvacultura (Dringlichkeitsverordnung Nr. 23 vom 5. März 2008 über Fischerei und Aquakultur) – Art. 2 Abs. 2, in dem „Fischzuchteinrichtung“ definiert wird

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Klägerin, die SC Ira Invest SRL, ist eine juristische Person rumänischen Rechts, deren Haupttätigkeit in der Aquakultur und Nebentätigkeit u. a. im Anbau von Getreide, Hülsenfrüchten und Ölsaaten, im Anbau von Reis und Gemüse sowie in Hilfstätigkeiten für die pflanzliche Erzeugung besteht.
- 2 Die Klägerin schloss als Konzessionärin mit dem Consiliul Județean Tulcea (Kreisrat Tulcea) als Konzessionsgeber den Konzessionsvertrag Nr. 30/18.03.2002, dessen Gegenstand die Nutzung einer Gesamtfläche von 1 344 ha zu Fischzuchtzwecken ist. Mit dem Nachtrag Nr. 5/15.05.2014 zum Konzessionsvertrag haben die Parteien vereinbart, dass die Konzessionärin, um den genannten Gegenstand des Konzessionsvertrags zu verwirklichen, in Wechselfolge Landwirtschaft und Fischzucht zur Bodenmineralisierung sowie andere vorgeschriebene Arbeiten nach den für die Fischzuchttechnologie geltenden Regeln auf einer Fischzuchtfläche von 950 ha betreibt. Die Wechselfolge von Landwirtschaft und Fischzucht ist Bestandteil der Technologie, die regelmäßig in Fischzuchteinrichtungen eingesetzt wird und in der vorübergehenden Einstellung der Aquakulturerzeugung oder eines Teils davon besteht, um die Wiederherstellung der Bodenproduktivität durch den Anbau von Getreide und Industriepflanzen zu gewährleisten.

- 3 Die Klägerin reichte bei der Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Centrul Județean Tulcea (Zahl- und Interventionsstelle für Landwirtschaft [APIA] – Kreiszentrum Tulcea) den einheitlichen Zahlungsantrag Nr. TL-9639/30.05.2016 ein, um die finanzielle Unterstützung aufgrund der möglichen Unterstützungsregelungen/-maßnahmen zu erhalten. In dem Antrag gab das Unternehmen eine landwirtschaftliche Fläche von insgesamt 757,07 ha für die Unterstützung und eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von insgesamt 757,07 ha an.
- 4 Mit der Entscheidung Nr. 1622/27.03.2017 stellte die Verwaltung im Anschluss an die Prüfung des von der SC Ira Invest SRL eingereichten einheitlichen Zahlungsantrags mehrere Mängel fest, darunter das Fehlen der Bescheinigung gemäß dem Registrul Agricol (Landwirtschaftsregister) und die Nichteinhaltung der Bestimmungen des Art. 5 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 619/2015, des Art. 6 der OUG Nr. 3/2015 und des Art. I Nr. 1 des Gesetzes Nr. 283/2015.
- 5 Die SC Ira Invest SRL legte gegen diese Verwaltungsentscheidung Widerspruch ein, der mit der Entscheidung Nr. 5011/08.05.2017 zurückgewiesen wurde.
- 6 In ihrer Klage in erster Instanz vor dem Tribunalul Tulcea – Secția Contencios Administrativ și Fiscal (Landgericht Tulcea – Kammer für Verwaltungs- und Abgabenstreitsachen) beantragte die Klägerin die Aufhebung der Entscheidung Nr. 5011/08.05.2017 und damit die Aufhebung der Entscheidung Nr. 1622/27.03.2017 über den einheitlichen Zahlungsantrag für das Jahr 2016, die von der APIA erlassen worden waren.
- 7 Mit dem Zivilurteil Nr. 324/27.02.2018 wies das Tribunalul Tulcea (Landgericht Tulcea) die Klage auf Aufhebung der Verwaltungsakte als unbegründet ab. Dieses Gericht stellte fest, dass die Gründe für die Ablehnungsentscheidung das Fehlen der Bescheinigung gemäß dem Registrul Agricol (Landwirtschaftsregister) und das Fehlen eines Nachweises für die Voraussetzung des aktiven Landwirts seien.
- 8 Am 29. März 2018 hat die Klägerin und Rechtsmittelführerin, die SC Ira Invest SRL, bei der Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal (Berufungsgericht Constanța – II. Kammer für Verwaltungs- und Abgabenstreitsachen) gegen das Urteil des Tribunalul Tulcea (Landgericht Tulcea) ein Rechtsmittel eingelegt, mit dem sie beantragt, dieses Urteil aufzuheben und der Klage stattzugeben.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 9 Die Klägerin macht geltend, dass die Entscheidung Nr. 5011/08.05.2017 rechtswidrig sei und der Grundlage entbehre, da, was die Bescheinigung gemäß dem Registrul Agricol (Landwirtschaftsregister) anbelange, die Verordnung Nr. 1307/2013 in Art. 4 Buchst. f die Definition des Begriffs „Ackerland“ enthalte, für dessen Fläche Landwirte eine finanzielle Unterstützung beantragen könnten: „für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen genutzte Flächen“.

Eine solche Bescheinigung sei daher nicht erforderlich oder müsse jedenfalls nicht in strenger Übereinstimmung mit dem Registrul Agricol (Landwirtschaftsregister) stehen, da, wie dies auch bei der klagenden Gesellschaft der Fall sei, Ackerland im Sinne der genannten Verordnung vorhanden sein könne, das jedoch nicht in das Registrul Agricol (Landwirtschaftsregister) eingetragen sei. Dies gelte umso mehr, als aus der in der OUG Nr. 3/2015 enthaltenen Definition von Ackerland klar hervorgehe, dass es sich dabei (ohne jede Ausnahme in diesem Rechtsakt) um Flächen handle, die für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen genutzt würden.

- 10 Die Klägerin macht geltend, dass das Gesetz Nr. 18/1991 und das Registrul Agricol (Landwirtschaftsregister) bezweckten, eine einheitliche Aufzeichnung u. a. bezüglich der Landnutzungskategorien sicherzustellen, während die Verordnung Nr. 1307/2013 und die OUG Nr. 3/2015 eine andere Einteilung der Arten von Flächen vornähmen, für die Subventionen gewährt werden könnten.
- 11 Die Klägerin bringt außerdem vor, dass es für die Anwendung der OUG Nr. 3/2015 und der anderen nationalen Rechtsvorschriften über die Gewährung einer finanziellen Unterstützung – in denen Begriffe verwendet würden, die denen der Verordnung Nr. 1307/2013 entsprächen – unerheblich sei, ob die genutzte Fläche zu einer Fischfarm gehöre, solange die Fläche unbestreitbar für die Zwecke der landwirtschaftlichen Erzeugung im Sinne von Art. 4 der Verordnung und Art. 2 der OUG Nr. 3/2015 genutzt würden.
- 12 Die Klägerin betont, dass für die Gewährung der finanziellen Unterstützung die Nutzung einer landwirtschaftlichen Fläche zu dem Zweck, eine landwirtschaftliche Erzeugung zu erzielen, wesentlich sei, und nicht deren Zugehörigkeit zu der einen oder der anderen der Kategorien landwirtschaftlicher Flächen, die in einem anderen nationalen Rechtsakt festgelegt seien.
- 13 Die Beklagte weist insoweit darauf hin, dass die OUG Nr. 3/2015 nicht von der Unionsregelung abweiche, sondern vielmehr deren Umsetzung in nationales Recht darstelle. Aus keinem Unionsrechtsakt oder nationalen Rechtsakt gehe hervor, dass die in Form von Direktzahlungen gewährte finanzielle Unterstützung Fischzuchteinrichtungen/-betriebe betreffe.
- 14 Aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 1 der OUG Nr. 3/2015 sowie aus Art. 10 Abs. 5 Buchst. o des OMADR Nr. 619/2015 gehe hervor, dass Fischzuchteinrichtungen nicht in die Kategorie produktives Ackerland fielen, so dass sie hinsichtlich einer Zahlung nicht förderfähig seien.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 15 Die Curtea de Apel (Berufungsgericht) sieht sich als im vorliegenden Fall letztinstanzliches Gericht in Anbetracht des Sachverhalts verpflichtet, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

- 16 Die besonderen Umstände des Falls, dass nämlich die Klägerin für landwirtschaftliche Zwecke Flächen nutze, die in Verwaltungsregistern als einer anderen Nutzungskategorie – Fischzuchteinrichtung – zugehörend verzeichnet und somit nach den nationalen Rechtsvorschriften ausdrücklich von der Gewährung der finanziellen Unterstützung ausgeschlossen seien, stellten in besonderer Weise die Frage nach der Auslegung von Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1307/2013.
- 17 Die Curtea de Apel (Berufungsgericht) verweist auf die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs (Urteile in den Rechtssachen C-422/13, Wree, und C-684/13, Demmer), wonach die tatsächliche Nutzung der fraglichen Flächen für deren Einstufung als beihilfefähig relevant sei. Im vorliegenden Fall würden die Flächen des Betriebs jedoch als Ackerland genutzt, während sie als einer Fischzuchteinrichtung zugehörig registriert seien. Die einschlägigen nationalen Bestimmungen schlossen Fischzuchteinrichtungen von der Gewährung der Unterstützung im Rahmen dieser Zahlungsregelung aus.
- 18 Angesichts der Zweifel auch hinsichtlich der unmittelbaren Anwendbarkeit dieser beiden Urteile auf den vorliegenden Fall ist die Curtea de Apel (Berufungsgericht) aufgrund der besonderen Umstände, die in der Registrierung der Flächen in eine nach nationalem Recht von der Zahlung ausgeschlossene Nutzungskategorie bestehen, ferner der Ansicht, dass die Antwort auf die Vorlagefrage nicht eindeutig aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleitet werden könne und sich auch nicht ohne jeden vernünftigen Zweifel aufdränge.