

Anonymisierte Fassung

C-365/19 – 1

Rechtssache C-365/19

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

8. Mai 2019

Vorlegendes Gericht:

Verwaltungsgericht Schwerin (Deutschland)

Datum der Vorlageentscheidung:

16. April 2019

Klägerin:

FD

Beklagter:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres
Mecklenburg

Eingetragen in das Register des Gerichtshofes unter der Nr. <u>1114734</u>
Luxemburg, den <u>08. 05. 2019</u>
Fax/E-mail: _____ eingegangen am: <u>08.05.2019</u>
Der Kanzler, im Auftrag Maria Krausenböck Verwaltungsrätin

[OMISSIS]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

FD,

[OMISSIS] Langenhagen [OMISSIS]

[OMISSIS]

- Klägerin -

DE

g e g e n

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg,

[OMISSIS] Rostock

- Beklagter -

wegen

Subventionen, Anpassungshilfen, Stilllegungsprämien [Or. 2]

hat die 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Schwerin [OMISSIS] am

16. April 2019

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Besetzung des Spruchkörpers][OMISSIS]beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt und dem EUGH gemäß Art. 267 AEUV mit folgender Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Begründet Art. 30 Abs. 6 der Verordnung VO (EU) 1307/2013 – gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 der Delegierten VO (EU) 639/2014 – einen Rechtsanspruch auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen für das Antragsjahr 2016 für einen Junglandwirt auch dann, wenn diesem auf der Grundlage von Art. 24 VO (EU) 1307/2013 bereits zuvor aus der nationalen Obergrenze 2015 unentgeltlich Zahlungsansprüche entsprechend seiner damaligen Flächenausstattung zugewiesen worden sind?

Gründe:

I.

1. Die Klägerin begehrt mit der Klage einerseits die Zuweisung von Zahlungsansprüchen für das Antragsjahr 2016, andererseits die Bewilligung von (weiteren) Direktzahlungen für das Antragsjahr 2016 unter Berücksichtigung dieser Zahlungsansprüche.
2. Die Klägerin führt einen landwirtschaftlichen Betrieb. Sie ist Junglandwirtin im Sinne von Art. 50 Abs. 2 VO (EU) 1307/2013. Auf ihren Antrag erhielt sie für das Antragsjahr 2015 vom Beklagten unter Berücksichtigung ihrer damaligen [Or. 3] Flächenausstattung aus der regionalen Obergrenze 32,17 Zahlungsansprüche auf der Grundlage von Art. 24 VO (EU) 1307/2013 unentgeltlich zugewiesen.
3. Am 12.05.2016 beantragte sie mit dem Hinweis, dass ihr Betrieb mittlerweile über eine Fläche von 62,777 ha verfüge, die Zuweisung von weiteren 30,32

Zahlungsansprüchen an sie als Junglandwirtin. Dies lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 26.01.2017 ab.

4. Auf den ebenfalls am 12.05.2016 gestellten Antrag auf Bewilligung von Direktzahlungen für das Antragsjahr 2016 sowie einen Erstattungsbetrag „Haushaltsdisziplin“ bewilligte der Beklagte ihr mit Bescheid vom 31.01.2017 eine Beihilfe in Höhe von 11.390,16 €. Dem Bescheid ist zu entnehmen, dass die Klägerin zwar über eine ermittelte Fläche von 62,4893 ha verfüge, aufgrund der nur vorhandenen 32,17 Zahlungsansprüche aus der Zuweisung aus dem Jahr 2015 die Zahlungsansprüche aber der begrenzende Faktor für die Bewilligung sei.
5. Die gegen die Bescheide vom 26.01.2017 und 31.01.2017 eingelegten Widersprüche der Klägerin wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 24.11.2017 zurück. Trotz ihres Status als Junglandwirtin könnten ihr auf der Grundlage von Art. 30 Abs. 6 VO (EU) 1307/2013 keine weiteren Zahlungsansprüche zugewiesen werden, da die Klägerin bereits 2015 unentgeltlich Zahlungsansprüche aus der Obergrenze erhalten habe. Zahlungsansprüche könnten gemäß der genannten EU-Vorschrift i.V.m. § 16 a (der nationalen) Direktzahlungen-Durchführungsverordnung – DirektZahl-DurchfV – für einen Betriebsinhaber nur einmal zugewiesen werden. Eine nochmalige Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der Reserve an Junglandwirte, die bereits im Antragsjahr 2015 Zahlungsansprüche aus der regionalen Obergrenze erhalten hätten, würde diese bevorzugen gegenüber den Betriebsinhabern, die 2015 aufgrund des „Normalfalls“ aus Art. 24 VO (EU) 1307/2013 aus der regionalen Obergrenze Zahlungsansprüche erhalten hätten und für die eine solche Möglichkeit der unentgeltlichen Zuweisung weiterer Zahlungsansprüche nicht bestehe. Zusätzlich würden Junglandwirte wie die Klägerin ansonsten bessergestellt als erst später beginnende **[Or. 4]** Junglandwirte, die ebenfalls nur einmal Zahlungsansprüche erhalten könnten (§ 16a DirektZahlDurchfV). Mangels weiterer Zahlungsansprüche der Klägerin scheide eine weitergehende Beihilfebewilligung für das Antragsjahr 2016 aus.
6. Am 22.12.2017 hat die Klägerin das Verwaltungsgericht angerufen. Sie habe einen Anspruch auf Zuweisung von weiteren 30,32 Zahlungsansprüchen als Junglandwirtin. Dies ergebe sich, wenn nicht bereits aus Art. 30 Abs. 4 und 6 VO (EU) 1307/2013, dann jedenfalls aus Art. 28 Abs. 2 DVO (EU) 639/2014. Nach dieser Vorschrift habe ein Junglandwirt mit bereits vorhandenen Zahlungsansprüchen einen Anspruch auf Zuweisung derjenigen Anzahl an Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve, die ihm fehlten, um für seine gesamte beihilfefähige Hektarfläche des Jahres 2016 über ausreichende Zahlungsansprüche zu verfügen. Der europäische Gesetzgeber sehe nicht vor, dass auf der Grundlage von Art. 24 VO (EU) 1307/2013 ausgekehrte Zahlungsansprüche sich anspruchvernichtend für Ansprüche aus Art. 30 Abs. 6 VO (EU) 1307/2013 i.V.m. Art. 28 Abs. 2 DVO (EU) 639/2014 auswirkten. Soweit der Beklagte sich auf die nationalrechtliche Vorschrift § 16a DirektZahlDurchfV berufe, schließe diese nur aus, Junglandwirten ein weiteres – zweites – Mal Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve zuzuweisen. Dies

sei bei der Klägerin aber nicht einschlägig, die Zuweisung 2015 auf der Grundlage von Art. 24 VO (EU) 1307/2013 sei nicht aus der nationalen Reserve erfolgt.

7. Unter Berücksichtigung der ihr zustehenden weiteren 30,32 Zahlungsansprüche ergebe sich der geltend gemachte weitere Beihilfeanspruch in Höhe von 9.645,01 €.
8. [OMISSIS] [Zinsforderung]
9. Die Klägerin beantragt,
10. 1. unter Aufhebung des Bescheides des Beklagten vom 26.01.2017 und seines Widerspruchsbescheids vom 24.11.2017, soweit diese entgegenstehen, **[Or. 5]** den Beklagten zu verpflichten, ihr für das Jahr 2016 weitere 30,32 Zahlungsansprüche zuzuweisen und
11. 2. unter entsprechender Aufhebung des Bescheides des Beklagten vom 31.01.2017 und seines Widerspruchsbescheides vom 24.11.2017 den Beklagten zu verpflichten, ihr für das Jahr 2016 weitere Direktzahlungen in Höhe von 9.645,01 € zuzüglich Zinsen in Höhe von 0,5 % für jeden vollen Monat ab Rechtshängigkeit zuzuerkennen.
12. Der Beklagte beantragt,
13. die Klage abzuweisen.
14. Er hält an seiner Rechtsauffassung fest. Soweit die Klägerin eine Unterscheidung zwischen der nationalen Reserve und der regionalen Obergrenze, aus der sie 2015 Zahlungsansprüche unentgeltlich erhalten habe, konstruiere, gehe dies fehl. Sowohl die nationale Reserve wie auch die regionale Obergrenze seien nach dem Direktzahlungen-Durchführungsgesetz Bestandteil der nationalen Obergrenze für die Basisprämienregelung gemäß Art. 22 VO (EU) 1307/2013.
15. Art. 30 VO (EU) 1307/2013 sei für den Fall geschaffen, dass Betriebsinhaber, die nicht im Jahre 2015 die Voraussetzung des Artikels 24 dieser Verordnung erfüllt gehabt hätten, einschließlich der dort auf das Jahr 2013 bezogenen Voraussetzungen, eine Möglichkeit der Zuweisung von Zahlungsansprüchen bekommen sollten. Ohne den Anspruch aus Art. 30 Abs. 6 VO (EU) 1307/2013 wären Junglandwirte und Neueinsteiger darauf angewiesen, Zahlungsansprüche in der Regel gegen Entgelt zu erwerben. Ausweislich der Erwägung 24 der VO (EU) 1307/2013 solle die nationale Reserve vorrangig dazu verwendet werden, die Teilnahme von Junglandwirten und Neueinsteigern an der Regelung zu erleichtern. Zu einer Erleichterung bestehe jedoch kein Bedarf bei Betriebsinhabern, die schon Zahlungsansprüche aus der regionalen Obergrenze erhalten hätten, denn diese hätten die Teilnahme schon auf die leichtest mögliche Weise, nämlich durch unentgeltliche Zuweisung von Zahlungsansprüchen, **[Or. 6]** erreicht. Diese Erleichterung stelle auch keine Besserstellung dar, denn sie eröffnete lediglich die Teilnahmemöglichkeit wie für die „alten“ Betriebsinhaber

im Jahre 2015 gemäß Art. 24 VO (EU) 1307/2013 durch Zuweisung von Zahlungsansprüchen, statt diese (entgeltlich) erwerben zu müssen. Gemäß Art. 24 habe ein Betriebsinhaber jedoch nur einmal (im Jahre 2015) Zahlungsansprüche erhalten. Wenn also ein Junglandwirt jedes Jahr wieder einen Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen stellen könne, solange er den Status des Junglandwirts innehat, stelle dies eine Bevorzugung gegenüber den anderen Betriebsinhabern dar. Dies solle § 16a DirektZahlDurchfV ausschließen.

16. Gemäß Art. 30 Abs. 4 VO (EU) 1307/2013 seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Zahlungsansprüche aus ihren nationalen oder regionalen Reserven nach objektiven Kriterien und unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber sowie unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen zuzuweisen. Die für die Gleichbehandlung maßgebliche Gruppe seien alle Betriebsinhaber, die Zahlungsansprüche zugewiesen erhalten könnten, sei es aufgrund Art. 24 oder Art. 30 Abs. 6 VO (EU) 1307/2013.
17. Soweit die Klägerin Art. 28 Abs. 2 DVO (EU) 639/2014 als Anspruchsgrundlage ansehe, gehe dies fehl. Die Vorschrift begründe keinen Anspruch, sondern sei allein eine Regelung für die Berechnung der Anzahl und des Wertes der auf diesem Weg zuzuweisenden Zahlungsansprüche, wie sich aus der Erwägung 29 dieser Verordnung ergebe. Gegen die Sichtweise der Klägerin spreche auch, dass die Kommission zur Regelung einer über die VO (EU) 1307/2013 hinausgehenden Anspruchsgrundlage nach der Ermächtigungsgrundlage für die delegierte Verordnung in Art. 35 Absatz 1c VO (EU) 1307/2013 nicht befugt gewesen sei.

II.

18. [OMISSIS] [Prozessuales]
19. Der Rechtsstreit wirft Auslegungsfragen hinsichtlich von Bestimmungen in den VO (EU) 1307/2013 und DVO (EU) 639/2014 auf, die für die Entscheidung [Or. 7] des beim Verwaltungsgerichts Schwerin anhängigen Streitverfahrens von entscheidender Bedeutung sind:
20. 1. Der Wortlaut von Art. 30 Abs. 6 VO (EU) 1307/2013 spricht nach Auffassung der Kammer dagegen, dass die Vorschrift unmittelbar einen Rechtsanspruch auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen zugunsten (u. a.) von Junglandwirten begründet. Wenn dort formuliert wird, dass die „Mitgliedstaaten ... ihre nationalen oder regionalen Reserven vorrangig dazu [verwenden], Junglandwirten ... Zahlungsansprüche zuzuweisen“, deutet dies im Vergleich zur Regelung Art. 24 Abs. 1 VO (EU) 1307/2013 („Zahlungsansprüche werden den Betriebsinhabern zugewiesen, die ...“) nicht darauf hin, dass die Vorschrift selbst bereits einen Anspruch, ein einklagbares subjektives Recht, für den einzelnen Junglandwirt begründet. Die Vorschrift hält den Mitgliedsstaat allein an, wofür vorrangig die Reserve verwendet werden soll, gibt insoweit ein Programm vor.

21. Verstärkt wird dieses Auslegungsverständnis durch die Bestimmung in Abs. 4 der Vorschrift, wo vorgegeben wird, dass die Reserve „nach objektiven Kriterien und unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber sowie unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen“ für die Zuweisung von Zahlungsansprüchen zu verwenden ist. Die Vorschrift legt nahe, dass auch insoweit allein eine Vorgabe für ein nationalrechtliches Verteilungsprogramm geregelt wird. Wenn Art. 30 Abs. 6 VO (EU) 1307/2013 bereits unionsrechtlich abschließend einen Anspruch begründete, wie sollte der Nationalstaat dann noch auf die Vorgaben des Abs. 4 der Vorschrift achten können?
22. Auch die Regelung Art. 30 Abs. 10 VO (EU) 1307/2013, in der den Mitgliedsstaaten ein Wahlrecht bei der Umsetzung der Ziele des Abs. 6 der Vorschrift eingeräumt wird (Zuweisung neuer Ansprüche oder Erhöhung der Einheitswerte aller bestehenden Ansprüche) spricht gegen eine unmittelbare Anspruchsbegründung.
23. Anderes folgt schließlich auch nicht aus Art. 50 VO (EU) 1307/2013. Die dort in Abs. 1 geregelte „jährliche Zahlung an Junglandwirte“ verhält sich **[Or. 8]** nicht zur hier streitigen Frage der Zuweisung von Zahlungsansprüchen. Nach Abs. 4 der Vorschrift setzt diese Zahlung für Junglandwirte vielmehr die Aktivierung (vorhandener, zuerkannter) Zahlungsansprüche durch die dem Junglandwirt zur Verfügung stehenden landwirtschaftlichen Flächen im Betriebsjahr voraus. Bei dieser jährlichen Zahlung handelt sich um eine befristet gezahlte Sonderzahlung, die mitgliedstaatsrechtlich in Deutschland näher in § 19 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz ausgestaltet ist.
24. 2. Der Wortlaut von Art. 28 Abs. 2 DVO (EU) 639/2014 hingegen klingt gegenläufig eindeutig. Stellt nach dieser Vorschrift ein Junglandwirt, der bereits über Zahlungsansprüche verfügt (wie die Klägerin), einen Antrag auf weitere Zahlungsansprüche aus der nationalen oder regionalen Reserve, „so erhält er eine Anzahl von Zahlungsansprüchen, die der Anzahl der beihilfefähigen Hektarflächen entspricht, über die er... verfügt... und für die er über keine Zahlungsansprüche (eigene oder gepachtete) verfügt“.
25. Mit dem Wortlaut vereinbar – wenn bei isolierter Betrachtung auch weniger naheliegend – erscheint allerdings auch die Auslegung des Beklagten, dieser Regelung allein eine Umfangsbegrenzung möglicher zuzuweisender Zahlungsansprüche beizumessen, nämlich, dass die aktuelle Flächenausstattung die Obergrenze der zusätzlichen Zuweisung von Zahlungsansprüchen vorgibt, nicht aber einen unmittelbaren Rechtsanspruch auf Zuweisung unionsrechtlich begründet.
26. Nach Auffassung der Kammer spricht für letztere Auslegung, dass Art. 35 Abs. 1 Buchstabe c VO (EU) 1307/2013 insoweit den Verordnungsgeber der Delegierten Verordnung (EU) 639/2014 nur dahin ermächtigt, „die Festsetzung und Berechnung des Wertes und der Anzahl der aus der nationalen Reserve oder den regionalen Reserven erhaltenen Zahlungsansprüche“ zu regeln. Soweit Art. 30

Abs. 6 VO (EU) 1307/2013 selbst keinen solchen Rechtsanspruch begründet, was die Kammer für zutreffend hält (s.o.), stellt diese Ermächtigungsvorschrift in Frage, ob der Verordnungsgeber der delegierten Verordnung einen solchen Rechtsanspruch begründen kann, darf [Or. 9] er doch nur quasi im Rahmen der ermächtigenden Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates tätig werden.

27. Die Kammer neigt nach alledem dazu, den angeführten unionsrechtlichen Vorschriften für sich keine „Anspruchsgrundlage“, kein „subjektives Recht“ auf die Zuweisung weiterer Zahlungsansprüche für einen Junglandwirt zu entnehmen. Solche Ansprüche könnten dann nur aus einer Verteilungspraxis des Nationalstaates aufgrund des Gleichheitssatzes und der Selbstbindung bestehen, soweit – wie in Deutschland – keine dezidierte normative Anspruchsausgestaltung erfolgt ist. Für eine über den Gleichheitssatz den Beklagten insoweit bindende Verteilungspraxis zugunsten von Junglandwirten gibt es keinerlei Vortrag oder Anhaltspunkte.
28. 3. Leitete man aus Art. 30 Abs. 6 VO (EU) 1307/2013, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 DVO (EU) 639/2014, unmittelbar einen abschließenden Rechtsanspruch auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen oder regionalen Reserve für einen Junglandwirt her, stellte dies infrage, wie der Nationalstaat bei der Zuweisung von Zahlungsansprüchen insoweit die Gleichbehandlung von Betriebsinhabern sowie die Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen sicherstellen soll, wie ihm dies Art. 30 Abs. 4 VO (EU) 1307/2013 zur Aufgabe macht.
29. Auf die vom Beklagten angeführten Beispiele wird insoweit Bezug genommen.
30. Ein Junglandwirt könnte unionsrechtlich im Übrigen dann – solange sein Status als Junglandwirt andauert – bei entsprechender Vermehrung seiner landwirtschaftlichen Fläche über mehrere Jahre hinweg mehrfach Zuweisungen von weiteren Zahlungsansprüchen aus der Reserve verlangen. Die nationalrechtliche Bestimmung § 16a DirektZahlDurchfV wäre dann unionsrechtswidrig und schon gar nicht – wie das der Beklagte für richtig hält – auch auf die Fälle anwendbar, in denen ein Junglandwirt zwar nicht auf der Grundlage von Art. 30 Abs. 6, wohl aber auf der Grundlage von Art. 24 VO (EU) 1307/2013 im Jahre 2015 Zahlungsansprüche zugewiesen erhalten hat. [Or. 10]
31. Daraus ergibt sich auf der Grundlage von Art. 267 AEUV das folgende Vorabentscheidungsersuchen an den EUGH:
32. **Begründet Art. 30 Abs. 6 der Verordnung VO (EU) 1307/2013 – gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 der Delegierten VO (EU) 639/2014 – einen Rechtsanspruch auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen für das Antragsjahr 2016 für einen Junglandwirt auch dann, wenn diesem auf der Grundlage von Art. 24 VO (EU) 1307/2013 bereits zuvor aus der**

nationalen Obergrenze 2015 unentgeltlich Zahlungsansprüche entsprechend seiner damaligen Flächenausstattung zugewiesen worden sind?

33. [OMISSIS] [Prozessuales]

[OMISSIS]