

Rechtssache C-294/19

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

Eingangsdatum:

10. April 2019

Vorlegendes Gericht:

Curtea de Apel Constanța (Rumänien)

Datum der Vorlageentscheidung:

27. März 2019

Rechtsmittelführerin und Beklagte im ersten Rechtszug:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean
Tulcea

Rechtsmittelgegnerin und Klägerin im ersten Rechtszug:

SC Piscicola Tulcea SA

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rechtsmittel gegen das Zivilurteil des Tribunalul Tulcea (Landgericht Tulcea) vom 1. Februar 2018, mit dem das Gericht der Klage der Rechtsmittelgegnerin und Klägerin im ersten Rechtszug (im Folgenden: Klägerin) stattgegeben hat, die auf die Aufhebung der ablehnenden Bescheide und der Protokolle über die Feststellung von Verstößen und Haushaltsforderungen für die Haushaltsjahre 2007-2014 sowie der Bescheide über die erhobenen Verwaltungsbeschwerden gerichtet war, und mit dem das Gericht die angefochtenen Handlungen aufgehoben hat.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Die Curtea de Apel Constanța (Berufungsgericht Constanța, Rumänien) ersucht gemäß Art. 267 AEUV um Auslegung der Art. 2 und 34 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 und von Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009.

Vorlagefrage

Sind die Art. 2 [und] 34 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens den Landwirt mit der Begründung von Zahlungsansprüchen ausschließt, dass als Ackerland genutzte Aquakulturanlagen keine „landwirtschaftliche Fläche“ im Sinne von Art. 2 der Verordnung Nr. 1120/2009 seien, da sie nicht als beihilfefähige Fläche gemäß Art. 34 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 anzusehen seien?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 2 Buchst. c und h, Art. 34 Abs. 1 und 2 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

Art. 2 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe

Angeführte nationale Vorschriften

Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură (Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 125/2006 zur Genehmigung von Regelungen zu Direktzahlungen und ergänzenden nationalen Direktzahlungen, die ab 2007 für die Landwirtschaft gewährt werden, und zur Änderung von Art. 2 des Gesetzes Nr. 36/1991 über landwirtschaftliche Unternehmen und andere Formen des Zusammenschlusses in der Landwirtschaft), veröffentlicht im Monitorul

Oficial al României (Amtsblatt Rumäniens), Teil I, Nr. 1043 vom 29. Dezember 2006 mit späteren Änderungen und Ergänzungen (durch die Legea nr. 139/2007 [Gesetz Nr. 139/2007] und die Ordonanța Guvernului nr. 16/2009 [Regierungsverordnung Nr. 16/2009]), die für die Jahre 2007-2014 galt.

Art. 5

(1) Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung besteht in der Gewährung eines einheitlichen Betrags je Hektar, der einmal jährlich zu zahlen ist und von der Gesamtproduktion völlig unabhängig ist.

(2) Die Finanzierung der Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung wird durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) sichergestellt.

(3) Die beihilfefähige landwirtschaftliche Fläche kann folgende Nutzungskategorien haben:

a) Ackerland – Fläche, die zur Erzeugung von Getreide zur Körnergewinnung, Hülsenfrüchten zur Körnergewinnung, Industriepflanzen, Kartoffeln, Zuckerrüben, Futterhackfrüchten, frischem Gemüse, Melonen und Erdbeeren, Blumen und Zierpflanzen, Futterpflanzen, Saat- und Pflanzgut zum Verkauf kultiviert wird, sonstige Kulturen auf Ackerland, einschließlich Flächen unter Glas und hoher begehrter Abdeckung sowie Brachland in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand ...

Art. 7

(1) Um Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zu erhalten, müssen die Antragsteller im Registrul fermierilor (Register der Landwirte) eingetragen sein, das von der Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [APIA – Zahl- und Interventionsstelle für die Landwirtschaft] verwaltet wird, fristgerecht einen Zahlungsantrag stellen und die folgenden allgemeinen Voraussetzungen erfüllen:

a) sie müssen eine landwirtschaftliche Fläche mit einer Mindestfläche von 1 Hektar bewirtschaften; die Fläche der landwirtschaftlichen Parzelle muss mindestens 0,3 Hektar betragen ...;

...

f) sie müssen die erforderlichen Unterlagen vorlegen, die das Nutzungsrecht belegen, und nachweisen können, dass sie die Flächen, für die sie den Antrag gestellt haben, nutzen;

...

(3) Die Regelungen für die einheitliche Flächenzahlung gemäß Art. 2 Buchst. a, b, d und e gelten für die im Sistemul de identificare a parcelelor agricole (System für die Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen) erfassten Flächen, das als Referenz für das Kontroll- und Zahlungsverfahren dient.

(4) Der Antrag von Landwirten auf Änderung der im System für die Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen erfassten Flächen kann bis zum Ablauf der Frist für die Einreichung von Zahlungsanträgen bei der [APIA] gestellt werden. Nach diesem Datum gestellte Anträge werden im Laufe des folgenden Jahres bearbeitet. Die Bearbeitung der beantragten Änderungen wird erst nach der Überprüfung dieser Änderungen durch die [APIA] erfolgen.

(5) Die Dokumente, die das Nutzungsrecht belegen, und die Dokumente, aus denen die Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche hervorgeht, werden durch Erlass des Ministers für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt und auf Antrag den Vertretern der [APIA] vorgelegt.

...

Legea nr. 18/1991 – Legea fondului funciar (Gesetz Nr. 18/1991 – Gesetz über den Grundbesitz), neu bekannt gemacht im Monitorul Oficial al României, Teil I, Nr. 1 vom 5. Januar 1998 mit späteren Änderungen und Ergänzungen (in der am 15. Mai 2014 geltenden Fassung, dem Zeitpunkt, zu dem die Klägerin den Zahlungsantrag für das Wirtschaftsjahr 2014 gestellt hat):

Art. 2

Je nach ihrem Nutzungszweck sind die Flächen:

a) Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung, d. h. produktives Ackerland – Ackerland, Rebflächen, Obstanlagen, Rebschulen, Baumschulen, Hopfen- und Maulbeeranlagen, Weideland, Grünland, Flächen unter Glas und unter hoher begehrbarer Abdeckung, Saatbeete und ähnliche andere –, Flächen mit Waldvegetation, wenn sie nicht zu forstwirtschaftlichen Anlagen gehören, bewaldetes Grünland, Flächen mit Bauwerken und Anlagen für Landwirtschaft und Tierzucht, Aquakulturanlagen und Anlagen zur Bodenverbesserung, Feldwege und Wege für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung; Plattformen und Lagerflächen, die der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen, und Unland, das für die landwirtschaftliche Erzeugung erschlossen und genutzt werden kann;

...

c) dauerhaft unter Wasser stehende Flächen, d. h.: kleinere Flussbetten, vollständig gefüllte Seebecken, der Grund der Binnenmeeresgewässer und der Hoheitsgewässer;

...

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general (Technische Normen zur Einführung des allgemeinen Katasters), genehmigt durch den Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 (Erlass des Ministers für öffentliche Verwaltung Nr. 534/2001), veröffentlicht im Monitorul Oficial al României, Teil I, Nr. 744 vom 21. November 2001

7. Kriterien für die Aufteilung der Flächen nach dem Nutzungszweck

...

7.2. Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung

7.2.1. Zur Kategorie der Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung gehören: Ackerland, Rebflächen, Obstanlagen, Rebschulen, Baumschulen, Hopfen- und Maulbeerplantagen, Weideland, Grünland, Flächen unter Glas und hoher begehrter Abdeckung, Saatbeete und Flächen mit Waldvegetation, wenn sie nicht zu forstwirtschaftlichen Anlagen gehören, bewaldetes Grünland, Flächen mit Bauwerken für Landwirtschaft und Tierzucht sowie zur Bodenverbesserung, Aquakulturanlagen, Feld- und Lagerwege.

...

8. Kriterien für die Einstufung und Ermittlung von Flächennutzungs- und Bauwerkskategorien

8.1. Allgemeine Bestimmungen

8.1.1. Die Flächennutzungskategorie, die durch einen Code bezeichnet ist, gehört zu den Merkmalen der Parzelle. Ihre Nennung im technischen Teil des allgemeinen Katasters für die Nutzungskategorie zusammen mit den anderen Attributen ist sowohl für die Erstellung des Grundbuchs als auch für die Festsetzung der Steuern für die Immobilien erforderlich. Die Unternutzungskategorien werden nicht ins allgemeine Kataster eingetragen.

8.1.2. Jeder der genannten fünf Flächennutzungszwecke kann Kategorien für die hauptsächliche Nutzung aufweisen, die den größten Teil der Flächen erfassen, und Nutzungskategorien, die einen geringeren Teil erfassen. ...

8.2. Kriterien für die Ermittlung der Flächennutzungskategorien

8.2.1. Ackerland (A). In diese Kategorie fallen die Flächen, die jedes Jahr oder mehrere Jahre (2-6 Jahre) bewirtschaftet und auf denen ein- oder mehrjährige Pflanzen angebaut werden wie z. B.: Getreide, Hülsenfrüchte zur Körnergewinnung, Technik- und Industriepflanzen, Heil- und Duftpflanzen, Futterpflanzen, Gemüse etc. In die Kategorie der Nutzung als Ackerland gehören auch: Ackerland im engeren Sinne, kultiviertes Grünland, Gemüsegärten, Reisfelder, Flächen unter Glas und unter hoher begehrter Abdeckung sowie Saatbeete, Erdbeerfelder, sonstige Dauerkulturen.

...

8.2.7. Flächen mit Wasser und Wasser mit Schilfvegetation Diese Kategorie umfasst dauerhaft unter Wasser stehende und vorübergehend unter Wasser stehende Flächen, die nach Trockenlegung nicht anderweitig genutzt werden können.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Klägerin ist eine juristische Person des rumänischen Rechts, deren Haupttätigkeit im Zeitraum 2007-2014 die Aquakultur in Süßgewässern war. Zu den Nebentätigkeiten gehörten auch der Anbau von Getreide (ausschließlich Reis), Hülsenfrüchten und Ölsaaten. Seit 2014 besteht die Haupttätigkeit im Anbau von Getreide (ausschließlich Reis), Hülsenfrüchten und Ölsaaten, und zu den Nebentätigkeiten gehörte auch die Fischerei in Süßgewässern, die Meeresaquakultur, die Verarbeitung und Konservierung von Fisch, Schalentieren und Weichtieren.
- 2 Auf der Grundlage von fünf Konzessionsverträgen, die in den Jahren 2004, 2005 und 2010 mit dem Consiliul Județean Tulcea (Kreisrat Tulcea) geschlossen wurden, bewirtschaftet die Klägerin eine Gesamtfläche von 1,888 Hektar. Es handelt sich dabei um Flächen in der Rezervația Biosferei Delta Dunării – Amenajările piscicole Rusca și Litcov (Biosphärenreservat des Donaudeltas – Aquakulturanlagen Rusca und Litcov).
- 3 Laut den Konzessionsverträgen ist Vertragsgegenstand das Recht des Konzessionsnehmers, die Flächen „für Aquakulturzwecke“ zu nutzen, doch vereinbarten die Vertragsparteien in Vertragsergänzungen von 2004 und 2005 eine Änderung des ursprünglichen Preises für die Konzession, da „im Rahmen der durch die Aquakulturtechnologie vorgegebenen Fruchtfolgeprogramme für Aquakulturrkulturen oder außerhalb dieser Programme ... die Flächen innerhalb der Aquakulturanlage als landwirtschaftliche Flächen genutzt [werden]“. Die Parteien vereinbarten außerdem in einer Vertragsergänzung von 2010, dass „der Konzessionsnehmer im Hinblick auf die Verwirklichung des Gegenstands des Konzessionsvertrags Maßnahmen im Zusammenhang mit der Fruchtfolge von Aquakulturrkulturen zur Bodenmineralisierung und andere Maßnahmen ergreift, die gemäß den technischen Vorschriften für Aquakultur für eine Fläche von 570 Hektar vorgeschrieben sind“.
- 4 Mit Verfügung vom 22. März 2005 und mit Genehmigung des Präsidenten des Consiliul Județean Tulcea vom 22. März 2005 erhielt die Klägerin die Genehmigung, landwirtschaftliche Tätigkeiten in der Anlage Rusca auszuüben.
- 5 In den im Zeitraum 2008-2009 vom Consiliul Județean Tulcea erstellten Kontrollberichten wird bescheinigt, dass die konzessionierten Flächen, soweit sie nicht wegen übermäßiger Feuchtigkeit nicht nutzbar oder ungenutzt seien,

ausschließlich für die Landwirtschaft genutzt würden, ohne dass es Flächen gebe, die für die Aquakultur genutzt würden.

- 6 In den Wirtschaftsjahren 2007-2014 stellte die Klägerin für die entsprechenden Jahre Zahlungsanträge im Rahmen flächenbezogener Stützungsregelungen für Flächen zwischen 899,12 Hektar und 1 500,49 Hektar. Sie beantragte im Jahr 2007 Fördermittel im Rahmen der SAPS (Schema de plată unică pe suprafață – Regelung für die einheitliche Flächenzahlung) und der PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară – ergänzende nationale Direktzahlungen) (Ackerlandkulturen) und in den Jahren 2008-2014 im Rahmen der SAPS, PNDC1 (Ackerlandkulturen) und ZSD (zonă semnificativ defavorizată – besonders benachteiligtes Gebiet).
- 7 Allen Anträgen für die Jahre 2007-2014 wurden Belege beigelegt, aus denen das Recht hervorgeht, die Flächen, für die eine Unterstützung beantragt wurde, zu verwenden/nutzen, d. h. die Konzessionsverträge und Ergänzungen sowie die Bescheinigung der Verwaltung der Gebietskörperschaft, in deren Gebiet die Flächen liegen, aus der hervorgeht, dass die Flächen im Landwirtschaftsregister der Gemeinde als landwirtschaftliche Flächen eingetragen sind, zusätzlich für das Wirtschaftsjahr 2013 ein Schreiben der Direcția pentru Agricultură Tulcea (Landwirtschaftsdirektion Tulcea), in dem angekündigt wird, dass die Nutzungskategorie für 570 Hektar der Aquakulturanlage Litcov, die von der Klägerin auf der Grundlage des Vertrags Nr. 400/07.12.2010 genutzt würden, vorläufig von „Aquakultur“ auf „Ackerland“ geändert werden solle sowie ein an die Rechtsmittelführerin und Beklagte im ersten Rechtszug (im Folgenden: Beklagte) gerichteter Antrag auf Änderung der Nutzungskategorie für die Fläche der Aquakulturanlage Litcov in Ackerland, und für das Wirtschaftsjahr 2014 ein Schreiben des Consiliul Județean Tulcea, in dem dieser darauf hinweist, dass die Flächen, die von den Aquakulturanlagen genutzt würden, deren Nutzungszweck sich geändert habe, nicht unter seiner Verwaltung stünden und dass für die Aquakulturanlagen nur Fruchtfolgen entsprechend der technischen Spezifikation der jeweiligen Anlage vorgesehen gewesen seien.
- 8 Für jedes der Wirtschaftsjahre 2007-2014 erließ die Beklagte im darauffolgenden Jahr Bescheide über die Gewährung von Zahlungen im Rahmen der flächenbezogenen Regelungen.
- 9 Im Jahr 2009 führte die Beklagte eine Vor-Ort-Kontrolle durch. Die dabei festgestellten Unregelmäßigkeiten betrafen die falsche Anmeldung einer nicht bestellten Parzelle im Jahr 2007 von unbedeutender Größe (80,56 Hektar). Für die Wirtschaftsjahre 2010-2014 wurde vor der Genehmigung der Zahlungsanträge eine Sichtkontrolle durchgeführt, bei der festgestellt wurde, dass der Antrag vollständig und gültig sei.
- 10 Für das Wirtschaftsjahr 2015 lehnte die Beklagte den Zahlungsantrag ab, weil das nationale Gesetz (Art. III des Gesetzes Nr. 122/2014) vorsehe, dass „ab dem 15. September 2014 für die Flächen ehemaliger Aquakulturanlagen, die sich im

Biosphärenreservat des Donaudeltas befinden, ... keine Agrarsubventionen mehr gewährt [werden].“

- 11 Das Gericht wies im ersten Rechtszug den Antrag der Klägerin auf Aufhebung des Bescheids über die Verweigerung von Direktzahlungen für das Jahr 2015 zurück. Die Curtea de Apel Constanța (Berufungsgericht von Constanța) gab dem Antrag der Klägerin jedoch mit rechtskräftiger Entscheidung vom 31. Oktober 2016 statt und gab der Beklagten auf, einen Bescheid über die Gewährung von Zahlungen im Rahmen flächenbezogener Stützungsregelungen – Wirtschaftsjahr 2015 – zu erlassen, u. a. unter Verweis auf die Definitionen der Begriffe „landwirtschaftliche Tätigkeit“, „landwirtschaftliche Erzeugnisse“ und „Ackerland“ in der Verordnung Nr. 1307/2013.
- 12 Im Zeitraum 27. Oktober 2015 bis 13. April 2016 führte die APIA – Direcția Antifraudă și Control Intern (Direktion Betrugsbekämpfung und interne Kontrolle) auf Ersuchen der Direcția Națională Anticorupție (Nationale Direktion zur Korruptionsbekämpfung) bei der Beklagten eine Dokumentenkontrolle durch, bei der die Modalitäten der Gewährung der flächenbezogenen finanziellen Unterstützung an die Klägerin in den Wirtschaftsjahren 2007-2014 überprüft wurden. Die Kontrollstelle kam zu dem Schluss, dass die Klägerin nicht die Fördervoraussetzungen für die Inanspruchnahme von Direktzahlungen erfüllt habe, da die vorgelegten Unterlagen die landwirtschaftliche Nutzung der Fläche belegten, jedoch nicht auch die Nutzungsänderung der Aquakulturanlagen in landwirtschaftliche Nutzflächen/Ackerland (mit Ausnahme der vorläufigen Stellungnahme zum Wirtschaftsjahr 2013 für die Aquakulturanlage Litcov). Die Flächen in der Kategorie „Aquakulturanlagen“ berechtigten nicht zu flächenbezogenen Zahlungen, da sie nach nationalem Recht nicht in die Kategorie „landwirtschaftliche Nutzflächen“ fielen.
- 13 Im Anschluss an diese Kontrolle überprüfte die Beklagte die für die Wirtschaftsjahre 2007-2014 eingereichten Zahlungsanträge und erließ am 20. Mai 2016 Bescheide, mit denen sie die Anträge auf Zahlung nach der flächenbezogenen Stützungsregelung für jedes der Wirtschaftsjahre ablehnte und die geschuldeten Beträge festlegte. Am 23. Dezember 2016 wurden für jedes der Wirtschaftsjahre 2007-2014 Protokolle über die Feststellung von Verstößen und die Festsetzung von Haushaltsforderungen erlassen, mit denen festgestellt wurde, dass die Klägerin in den jeweiligen Wirtschaftsjahren ungerechtfertigt Beträge erhalten habe, und die Höhe der Haushaltsforderung festgesetzt wurde.
- 14 Die von der Klägerin eingelegten Verwaltungsbeschwerden gegen die ablehnenden Bescheide und die Protokolle über die Feststellung von Verstößen und die Festsetzung von Haushaltsforderungen wurden zurückgewiesen.
- 15 Mit ihrer am 15. März 2017 in erster Instanz beim Tribunalul Tulcea erhobenen Klage begehrte die Klägerin die Aufhebung der ablehnenden Bescheide und der Protokolle über die Feststellung von Verstößen und die Festsetzung von

Haushaltsforderungen, die für die Wirtschaftsjahre 2007-2014 erlassen worden waren, sowie der Bescheide über die eingelegten Beschwerden.

- 16 Zur Stützung ihrer Klage machte die Klägerin drei Klagegründe geltend, die auf Folgendes gestützt waren: i) auf Art. 80 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1122/2009, wonach sie nicht verpflichtet sei, die Zahlungen zu erstatten, wenn der Irrtum der zuständigen Behörde unterlaufen sei, ii) auf die Verjährung des Rückforderungsrechts nach Art. 80 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1122/2009, da die Rückforderungsbescheide mehr als 12 Monate nach der Zahlung ergangen seien, und iii) auf die Erfüllung aller in der OUG Nr. 125/2006 festgelegten Voraussetzungen für die Beihilfefähigkeit und auf die unmittelbare Anwendung des einschlägigen Unionsrechts.
- 17 In Bezug auf den letztgenannten Klagegrund wies die Klägerin darauf hin, dass sie die Voraussetzung des Art. 7 Abs. 1 der OUG Nr. 125/2006, eine landwirtschaftliche Fläche bewirtschaften zu müssen, erfülle, und dass die Fläche durch ihre Bewirtschaftung mit dem Ziel, landwirtschaftliche Erzeugnisse zu erhalten, in die in Art. 5 Abs. 3 Buchst. a der OUG Nr. 125/2006 definierte Kategorie von Ackerland falle.
- 18 Im Rahmen dieses Klagegrundes trug die Klägerin vor, dass es im vorliegenden Fall erforderlich sei, das Unionsrecht, d.h. Art. 34 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 73/2009, unmittelbar und vorrangig anzuwenden, und festzustellen, dass auf dieser Grundlage die von der Klägerin bewirtschafteten Flächen der in der genannten Verordnung vorgesehenen Definition der „beihilfefähigen Hektarfläche“ entsprächen.
- 19 Die Beklagte beantragte die Klageabweisung und machte erstens geltend, dass die Zahlungen auf den Anträgen der Klägerin und nicht auf einem Irrtum der Beklagten beruhten. Zweitens belegten die von der Klägerin vorgelegten Unterlagen die landwirtschaftliche Nutzung der Fläche, nicht aber die Änderung der Nutzungskategorie der Fläche, die nach wie vor in die Kategorie der Aquakulturanlage falle, so dass die in Rede stehenden Flächen nicht nach der OUG Nr. 125/2006 beihilfefähig seien und nicht für Direktzahlungen in Betracht kämen.
- 20 Mit Zivilurteil vom 1. Februar 2018 gab das Tribunalul Tulcea der Klage statt und hob die angefochtenen Handlungen auf.
- 21 Das Gericht ausschließlich die Anwendbarkeit von Art. 80 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1122/2009 und entschied, dass im vorliegenden Fall die Vorschriften des Unionsrechts anwendbar seien, nach denen von der Rückzahlung Zahlungen ausgeschlossen seien, die durch ein Verschulden der Behörde erfolgt seien.
- 22 Das Gericht stellte fest, dass unstreitig allen Zahlungsanträgen der Klägerin die Konzessionsverträge und die Bescheinigung der Verwaltung der Gebietskörperschaft des Gebiets, in dem die konzessionierten Flächen lägen, für die Eintragung des Inhabers des landwirtschaftlichen Betriebs in das

Landwirtschaftsregister der Gemeinde mit diesen Flächen beigelegt worden seien. Aus den Konzessionsverträgen gehe ausdrücklich hervor, dass sich auf der konzessionierten Fläche (für die Unterstützung beantragt werde) eine Aquakulturanlage befinde und dass die Klägerin verpflichtet sei, sie für Aquakulturzwecke zu nutzen.

- 23 Daher sei der Verstoß, für den die Rückforderung der an die Klägerin erfolgten Zahlungen angeordnet worden sei, nicht auf ein fahrlässiges oder vorsätzliches Verhalten der Klägerin zurückzuführen. Im Gegenteil habe die Klägerin mit den Unterlagen, die den Zahlungsanträgen beigelegt gewesen seien, konkrete und hinreichende Tatsachen für die Überprüfung der Fördervoraussetzungen für die Gewährung der Unterstützung beigebracht. Darüber hinaus seien für die Wirtschaftsjahre 2008 und 2009 auf die Verwaltungskontrollen auch Vor-Ort-Kontrollen gefolgt und die Schlussfolgerungen seien dahin gegangen, dass die Voraussetzungen für die Beihilfefähigkeit erfüllt gewesen seien. Unterstelle man, dass eine Aquakulturanlage nicht in die Kategorie der landwirtschaftlichen Nutzung eingestuft werden könne, wie die Beklagte vortrage, gingen die Zahlungen an die Klägerin ohne Zweifel auf einen Fehler zurück, der von den Mitarbeitern der Beklagten begangen worden sei.
- 24 Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Klägerin habe wissen müssen, dass sie für die in Rede stehenden Flächen keine Direktzahlungen in Anspruch nehmen könne, da die Beklagte, d. h. die Behörde, die dafür zuständig sei, die Erfüllung der Fördervoraussetzungen zu kontrollieren, sieben Jahren lang geglaubt habe, dass die Klägerin Anspruch auf Direktzahlungen für die konzessionierten Flächen gehabt habe.
- 25 Ferner seien die zu prüfenden Bescheide auch insofern rechtswidrig, als die Rückforderung der der Klägerin gewährten Beträge nach Ablauf eines Jahres nach der Zahlung gemäß Art. 80 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1122/2009 von der Beklagten angeordnet worden sei.
- 26 Die Beklagte legte im Rechtsstreit mit der Klägerin bei der Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (Berufungsgericht von Constanța – Zweite Zivilkammer für Verwaltungs- und Abgabenstreitsachen) am 29. März 2018 ein Rechtsmittel gegen das Zivilurteil des Tribunalul Tulcea vom 1. Februar 2018 ein, mit dem beantragt wird, das angefochtene Urteil insgesamt abzuändern und die Klage abzuweisen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 27 Die Klägerin hat das vorliegende Gericht ersucht, dem Gerichtshof die wiedergegebene Vorlagefrage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 28 Obwohl das Tribunalul nur über die Anwendbarkeit von Art. 80 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1122/2009 entschieden hat, ist das Rechtsmittelgericht der Auffassung, dass auch das Recht der Klägerin auf Inanspruchnahme der flächenbezogenen Stützungsregelungen für die Jahre 2007-2014 zu prüfen ist und dass eine Überprüfung der Anwendbarkeit von Art. 80 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1122/2009 nur insoweit in Betracht kommt, als festgestellt wird, dass die Beträge zu Unrecht gezahlt wurden, weil die genutzten Flächen nicht beihilfefähig waren.
- 29 Nach den nationalen Vorschriften lassen sich Flächen nach dem jeweiligen Nutzungszweck in fünf große Kategorien einteilen: Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung (TDA): Ackerland, Rebflächen, Obstanlagen, Rebschulen, Baumschulen, Hopfen- und Maulbeerplantagen, Weideland, Grünland, Flächen unter Glas und hoher begehrter Abdeckung, Saatbeete und Flächen mit Waldvegetation, wenn sie nicht zu forstwirtschaftlichen Anlagen gehören, bewaldetes Grünland, Flächen mit Bauwerken für die Landwirtschaft und Tierzucht sowie zur Bodenverbesserung, Aquakulturanlagen, Feld- und Lagerwege; Flächen zur forstwirtschaftlichen Nutzung (TDF); dauerhaft unter Wasser stehende Flächen (TDH); innerörtliche Flächen (TDI); Flächen zur Sondernutzung (TDS).
- 30 Jeder der genannten fünf Nutzungszwecke für Flächen kann Kategorien für die hauptsächliche Nutzung aufweisen, die den größten Teil der Flächen erfassen, und Nutzungskategorien, die einen geringeren Teil erfassen. Beispielsweise überwiegen in der Gruppe der Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung folgende Kategorien: Ackerland, Rebflächen, Obstanlagen, Weideland und Grünland, aber auf einem kleineren Teil befinden sich auch Bauwerke, Gewässer etc.
- 31 Der Nutzungszweck und die Nutzungskategorie sind Merkmale der Flächen, die Gegenstand der Erfassung von Grundstücken in Form der Eintragung im Grundbuch sind, das die Beschreibung der Immobilien und Angaben zu dinglichen und persönlichen Rechten, Urkunden, Tatsachen oder Rechtsbeziehungen im Zusammenhang mit der Immobilie enthält. Für die Änderung des Nutzungszwecks oder der Nutzungskategorie sind einige Schritte zu unternehmen und einige Stellungnahmen einzuholen sowie die erforderlichen Angaben zu den erfolgten Änderungen in das Grundbuch für die Immobilie aufzunehmen.
- 32 Die technischen Normen für die Einführung des allgemeinen Katasters regeln die zehn folgenden Flächennutzungskategorien: Ackerland (A), Grünland (P), Weideland (F), Rebflächen (V), Obstanlagen (L), Wälder und andere forstwirtschaftliche Flächen, Flächen mit Wasser und Wasser mit Schilfvegetation, Straßenverkehrsnetze (DR) und Schienenanlagen (CF), Flächen mit Bauwerken und Höfen (CC), geschädigte Flächen und Unland (N).

- 33 Aus den Normen geht hervor, dass die Aquakulturanlage, obwohl sie in der Kategorie der Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung aufgeführt ist, im Rahmen der in Nr. 8.2 der Normen aufgeführten und definierten Kategorien nicht weiter als eine separate Nutzungskategorie angesehen zu werden scheint. In den Normen ist jedoch bestimmt, dass in die Nutzungskategorie „Flächen mit Wasser und Wasser mit Schilfvegetation“ dauerhaft unter Wasser stehende und vorübergehend unter Wasser stehende Flächen gehören, die nach Trockenlegung nicht anderweitig genutzt werden können.
- 34 Im vorliegenden Fall behauptet jedoch nicht einmal die Klägerin, dass die genutzten Flächen in das Grundbuch mit der Nutzungskategorie „Ackerland“ oder einer anderen Nutzungskategorie eingetragen seien, die nach den nationalen Rechtsvorschriften ein Recht auf Zugang zu den einheitlichen Zahlungsregelungen vermittelten oder dass Schritte zur Änderung der Nutzungskategorie in Ackerland unternommen worden seien. Die Klägerin trägt hingegen vor, dass die tatsächliche Nutzung der konzessionierten Flächen als Ackerland von Bedeutung sei, da sie insoweit die Zustimmung des Konzessionsgebers habe, das Land für einen anderen als den ursprünglich in den Konzessionsverträgen vorgesehenen Zweck zu nutzen.
- 35 Es ist darauf hinzuweisen, dass in den nationalen Rechtsvorschriften (OUG 125/2006) nicht ausdrücklich vorgesehen ist, dass die landwirtschaftliche Fläche mit der Nutzungskategorie, die sie als beihilfefähig qualifiziert, in das Grundbuch eingetragen sein muss oder dass die Eintragung einer anderen Nutzungskategorie in das Grundbuch die Beihilfefähigkeit der landwirtschaftlichen Fläche ausschließt, unabhängig davon, ob die landwirtschaftliche Fläche tatsächlich z. B. als Ackerland oder Dauergrünland genutzt wird. Dies ist jedoch der Grund, warum die Beklagte im vorliegenden Fall die angefochtenen Bescheide erlassen hat.
- 36 In der nationalen Rechtsprechung wurde der Nutzungskategorie, die in das Grundbuch eingetragen ist oder die sich aus Dokumenten ergibt, die das Nutzungsrecht belegen, Vorrang eingeräumt, und die Art und Weise, wie die Flächen tatsächlich genutzt werden, für unerheblich befunden, sofern die tatsächliche Nutzung der Nutzungskategorie widerspricht, die in das Grundbuch eingetragen ist oder die sich aus Dokumenten ergibt, die das Nutzungsrecht belegen.
- 37 Die Curtea de Apel ist im vorliegenden Fall die letzte Instanz und der Auffassung, dass sie unter den gegebenen Umständen verpflichtet ist, dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Frage zur Vereinbarkeit der europäischen und der nationalen Vorschriften zur Vorabentscheidung vorzulegen, um zu klären, ob nur die Art der tatsächlichen Nutzung der Flächen durch den Landwirt zu berücksichtigen ist oder ob im Gegenteil die Merkmale der Flächen zu berücksichtigen sind, wie sie in den öffentlichen Immobilienregistern oder durch Dokumente festgelegt sind, anhand deren der Landwirt das Nutzungsrecht für die

Fläche, für die ein Zahlungsantrag gestellt wurde, und die Übereinstimmung der Nutzung mit diesen Merkmalen nachweist.

- 38 Unter Bezugnahme auf die Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-422/13, Wree, und C-684/13, Demmer, wonach für die Zwecke der Einstufung von Flächen als beihilfefähig der tatsächliche Nutzungszweck der betreffenden Flächen wesentlich ist, stellt das vorliegende Gericht fest, dass sich aus diesen beiden Urteilen nicht ergibt, dass in diesen Fällen der tatsächliche Nutzungszweck nicht dem Nutzungszweck oder der Nutzungskategorie widersprochen hat, die im Grundbuch eingetragen waren, weshalb das Gericht der Auffassung ist, dass es die Theorie des geklärten Aktes („*acte éclairé*“) nicht anwenden kann und dass die Antwort auf die Vorlagefrage nicht eindeutig aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleitet werden kann und sich auch nicht ohne vernünftigen Zweifel ergibt.

ARBEITSDOKUMENT