

**Rechtssache C-361/19****Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs****Eingangsdatum:**

3. Mai 2019

**Vorlegendes Gericht:**

College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Niederlande)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

23. April 2019

**Klägerin:**

De Ruiters vof

**Beklagter:**

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Die Klägerin wendet sich mit ihrer Klage gegen den Bescheid des Beklagten, durch den gemäß der Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Durchführungsregelung über GAP-Direktzahlungen, im Folgenden: Uitvoeringsregeling) eine Cross-Compliance-Kürzung von 5 % für die ihr für das Jahr 2016 zu gewährenden Direktzahlungen festgesetzt worden ist. Bei der Cross-Compliance-Kürzung handelt es sich um eine Verwaltungssanktion, die auf der Grundlage der unionsrechtlichen Vorschriften, die Gegenstand der Vorlagefrage sind, verhängt wird.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens**

Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV.

Mit der Vorlagefrage soll im Wesentlichen geklärt werden, ob Art. 99 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 gültig sind, soweit danach zur Bestimmung des Jahres, für das eine Cross-Compliance-Kürzung berechnet wird,

auf das Jahr der Feststellung des Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Vorschriften abzustellen ist, konkret in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens, in dem das Jahr des Verstoßes nicht mit dem Jahr seiner Feststellung übereinstimmt.

### **Vorlagefrage**

Sind Art. 99 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance gültig, soweit danach zur Bestimmung des Jahres, für das eine Cross-Compliance-Kürzung berechnet wird, auf das Jahr der Feststellung des Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Vorschriften abzustellen ist, wenn das Jahr des Verstoßes nicht mit dem Jahr seiner Feststellung übereinstimmt?

### **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften**

Art. 91, 92 und 99 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik

Art. 39 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance

Art. 73 und 74 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance

### **Angeführte nationale Vorschriften**

Art. 4.8 der Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB

Art. 3.1 der Regeling houders van dieren (Tierhalterregelung)

Art. 2.36 des Besluit houders van dieren (Tierhalterverordnung)

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens**

- 1 Nach einer am 3. Dezember 2015 im Betrieb der Klägerin bei einem Rind von einem Tierarzt durchgeführten Schlachtieruntersuchung und einer anschließenden Kontrolle durch die Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (niederländische Behörde für Lebensmittel- und Produktsicherheit) wurden zwei Berichte mit Feststellungen in Bezug auf den Betrieb der Klägerin erstellt. Der Beklagte sah sich aufgrund dieser Berichte veranlasst, zulasten der Klägerin eine Cross-Compliance-Kürzung von 5 % nach der Uitvoeringsregeling vorzunehmen. Die Cross-Compliance-Kürzung ist eine Verwaltungssanktion wegen Verstößen landwirtschaftlicher Betriebe gegen nach dem Recht der Union geltende Anforderungen, die beachtet werden müssen, um Beihilfen zu erhalten (Direktzahlungen).
- 2 Dieser Kürzung lagen zunächst fünf, am Ende drei Verstöße zugrunde: zwei im Bereich der Gesundheit und einer im Bereich des Tierschutzes. Die Cross-Compliance-Kürzung nahm der Beklagte bei den Direktzahlungen für das Jahr 2016 vor.
- 3 Durch Bescheid vom 16. Februar 2017 (Ausgangsbescheid) setzte der Beklagte eine Cross-Compliance-Kürzung von 5 % fest. Durch Bescheid vom 30. Juni 2017 (angefochtener Bescheid) wies der Beklagte den Widerspruch der Klägerin als unbegründet zurück. Daraufhin hat die Klägerin beim vorlegenden Gericht Klage gegen den angefochtenen Bescheid erhoben.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 4 Es ging um zwei Verstöße (erster und zweiter Verstoß) im Bereich der Gesundheit, nämlich die falsche Registrierung der Anwendung von Tierarzneimitteln und die Nichtbeachtung der vorgeschriebenen Wartezeit nach der Anwendung eines Tierarzneimittels. Ferner ging es um einen Verstoß (dritter Verstoß) im Bereich des Tierschutzes, nämlich das Fehlen einer trockenen und sauberen Liegefläche für Kälber. Das vorlegende Gericht lässt den zweiten Verstoß in der Vorlageentscheidung und bei der Begründung der Vorlagefrage außer Betracht.
- 5 Da nach Auffassung des vorlegenden Gerichts feststeht, dass die vorgenannten Verstöße eine Cross-Compliance-Kürzung rechtfertigen können, ist nur noch die Frage zu beantworten, auf welcher Grundlage diese zu berechnen ist.
- 6 Hinsichtlich der Berechnung der Cross-Compliance-Kürzung ist die Klägerin der Ansicht, dass der Beklagte diese zu Unrecht auf 5 % der ihr für das Jahr 2016 zu gewährenden Direktzahlungen festgesetzt habe. Dieser Einwand ist der Grund für die Vorlagefrage.

### Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 7 Der erste Verstoß ereignete sich 2015, während der dritte Verstoß und die Feststellung der beiden Verstöße im Jahr 2016 erfolgten. Beim ersten Verstoß entspricht das Jahr des Verstoßes somit nicht dem Jahr der Feststellung.
- 8 Sowohl für den ersten als auch für den dritten Verstoß gegen die Cross-Compliance-Vorschriften hat der Beklagte gemäß Art. 39 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 eine Kürzung von 3 % festgesetzt. Da die beiden Verstöße im selben Jahr (nämlich 2016) festgestellt worden sind und sich auf verschiedene Bereiche der Cross-Compliance beziehen, nämlich den Bereich der Gesundheit und den des Tierschutzes, hat der Beklagte die beiden Kürzungen addiert und die nach Art. 74 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 höchstmögliche Kürzung von 5 % festgesetzt.
- 9 Der Beklagte hat die Cross-Compliance-Kürzung gemäß Art. 99 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 bei den Direktzahlungen für das Jahr vorgenommen, in dem die Verstöße gegen die Cross-Compliance-Vorschriften festgestellt wurden. Der Wortlaut dieser Bestimmungen ist – auch in der französischen und der englischen Fassung – eindeutig: Die Cross-Compliance-Kürzung wird bei den Zahlungen für das Jahr vorgenommen, in dem die Verstöße festgestellt wurden.
- 10 Das vorliegende Gericht hat jedoch Zweifel an der Gültigkeit von Art. 99 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014, soweit danach zur Bestimmung des Jahres, für das eine Cross-Compliance-Kürzung berechnet wird, auf das Jahr der Feststellung des Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Vorschriften abzustellen ist, wenn das Jahr des Verstoßes nicht mit dem Jahr seiner Feststellung übereinstimmt. Dafür findet es Anhaltspunkte im Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juli 2018 in der Rechtssache C-239/17 (Teglgård und Fløjstrupgård, EU:C:2018:597, Rn. 34 bis 59).
- 11 Das vorliegende Gericht ist sich dessen bewusst, dass sich das Urteil in der Rechtssache Teglgård und Fløjstrupgård auf die Vorgänger der hier anzuwendenden Verordnungen und folglich auf andere Verordnungen bezieht, dass es Unterschiede zwischen den sprachlichen Fassungen dieser Verordnungen gab und dass es um die Auslegung dieser Verordnungen geht, insbesondere um die Frage, ob Kürzungen von Direktzahlungen wegen der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen auf der Grundlage der im Kalenderjahr der Nichteinhaltung oder der im Kalenderjahr der Feststellung der Nichteinhaltung gewährten oder zu gewährenden Zahlungen zu berechnen sind. Trotzdem könnten die Gründe, aus denen der Gerichtshof in vorgenannter Rechtssache zu dem Schluss gelangt ist, dass Kürzungen von Direktzahlungen wegen der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen auf der Grundlage der im Kalenderjahr der Nichteinhaltung gewährten oder zu gewährenden Zahlungen zu

berechnen sind, dazu führen, dass die Entscheidung des Unionsgesetzgebers, in den im vorliegenden Fall anzuwendenden Verordnungen das Jahr der Feststellung des Verstoßes zugrunde zu legen, die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit missachtet, sofern das Jahr des Verstoßes gegen die Cross-compliance-Vorschriften nicht mit dem Jahr der Feststellung des Verstoßes übereinstimmt. Der Gerichtshof hat nämlich entschieden, dass bei Zugrundelegung des Jahres der Feststellung der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen im Rahmen der Berechnung der Kürzung von Direktzahlungen die Gefahr besteht, dass der Betrag der Zahlungen, auf den die Kürzung angewandt wird, erheblich höher ist als der Betrag im Jahr der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen oder, umgekehrt, dass die Kürzung erheblich niedriger ausfällt, weil die Direktzahlungen zwischen dem Jahr der Nichteinhaltung und dem der Feststellung abgenommen haben, dass der Zusammenhang zwischen dem zur Kürzung oder zum Ausschluss führenden Verhalten des Betriebsinhabers und diesen Sanktionen nicht immer gewahrt wird und dass es für den betroffenen Betriebsinhaber schwierig ist, die von ihm zu tragenden finanziellen Konsequenzen vorauszusehen (vgl. Urteil Teglgaard und Fløjstrupgård, Rn. 47 ff., und die Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 17. Mai 2018, EU:C:2018:328, Nrn. 87 bis 101).

- 12 Unter Verweis auf das Urteil vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/84 (Foto-Frost, EU:C:1987:452) stellt das vorlegende Gericht fest, dass es angesichts dieser Zweifel an der Gültigkeit der betreffenden Bestimmungen des Unionsrechts verpflichtet ist, den Gerichtshof nach Art. 267 AEUV um eine Vorabentscheidung zu ersuchen.
- 13 Sollte der Gerichtshof entscheiden, dass Art. 99 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung (EU) 809/2014 – soweit danach zur Bestimmung des Jahres, für das eine Cross-Compliance-Kürzung berechnet wird, auf das Jahr der Feststellung des Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Vorschriften abzustellen ist, wenn das Jahr des Verstoßes nicht mit dem Jahr seiner Feststellung übereinstimmt – ungültig sind, scheint das für den in der vorliegenden Rechtssache erlassenen Bescheid zur Folge zu haben, dass der Beklagte bei der in diesem Bescheid vorgenommenen Cross-Compliance-Kürzung von 5 % hinsichtlich der der Klägerin für das Jahr 2016 zu gewährenden Direktzahlungen zu Unrecht auch den ersten Verstoß aus dem Jahr 2015 zugrunde gelegt hat. Auf der Grundlage von – ausschließlich – dem dritten Verstoß aus dem Jahr 2016 müsste dementsprechend eine Cross-Compliance-Kürzung von 3 % bezüglich der der Klägerin für 2016 zu gewährenden Direktzahlungen festgesetzt werden.
- 14 Sodann stellt sich die Frage, ob das Unionsrecht eine Rechtsgrundlage enthält, nach der bei Verstoß gegen Cross-Compliance-Vorschriften dennoch eine Cross-Compliance-Kürzung vorgenommen werden kann, wenn – wie vorliegend in Bezug auf den ersten Verstoß von 2015 – das Jahr des Verstoßes nicht mit dem Jahr seiner Feststellung übereinstimmt. Obwohl sich diese Frage in der vorliegenden Rechtssache nicht stellt – der Bescheid sieht nämlich nur eine

Kürzung der Direktzahlungen für 2016 vor–, muss sie nach Ansicht des vorlegenden Gerichts bei der Beantwortung der Vorlagefrage mitberücksichtigt werden. Das Fehlen einer solchen Rechtsgrundlage würde nämlich der aus den Erwägungsgründen 53 und 54 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 folgenden Zielsetzung dieser Verordnung in Bezug auf die Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften zuwiderlaufen, wonach die volle Zahlung von Direktbeihilfen an die Einhaltung verbindlicher Vorschriften im Bereich der Landnutzung, der landwirtschaftlichen Erzeugung und der landwirtschaftlichen Tätigkeit gebunden sein sollte. Durch diese Vorschriften sollen grundlegende Anforderungen in Bezug auf Umweltschutz, Klimawandel, Erhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Flächen, öffentliche Gesundheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz in die Gemeinsame Agrarpolitik einbezogen werden (vgl. Urteil in der Rechtssache Teglgaard und Fløjstrupgård, Rn. 40).