

Rechtssache C-116/20

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

Eingangsdatum:

28. Februar 2020

Vorlegendes Gericht:

Curtea de Apel Timișoara (Rumänien)

Datum der Vorlageentscheidung:

6. Februar 2020

Berufungsklägerin:

S. C. Avio Lucos SRL

Berufungsbeklagte:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean
Dolj

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat
Central

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Berufung gegen das Urteil des Tribunalul Dolj (Landgericht Dolj, Rumänien) vom 25. Februar 2019, mit dem die Klage auf Nichtigerklärung des Bescheids, mit dem die Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Centrul Județean Dolj (Zahl- und Interventionsstelle für die Landwirtschaft – Bezirksstelle Dolj [im Folgenden: APIA Dolj]) gegen die Berufungsklägerin eine Haushaltsforderung gemäß Art. 73 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 festgesetzt hatte, abgewiesen wurde

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Ersuchen der Curtea de Apel Timișoara (Berufungsgericht Timișoara, Rumänien) nach Art. 267 AEUV auf Auslegung von Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 und auf Feststellung der Vereinbarkeit einiger

nationaler Bestimmungen mit dem Unionsrecht, insbesondere mit der Verordnung Nr. 73/2009 und der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 des Rates vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates

Vorlagefragen

1. Steht das auf die finanzielle Unterstützung für das Landwirtschaftsjahr 2014 anwendbare Unionsrecht – insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 und die Verordnung Nr. 1122/2009 – dem entgegen, dass das nationale Recht einen Nachweis für das Nutzungsrecht an einer Bodenfläche verlangt, um die finanzielle Unterstützung im Rahmen flächenbezogener Regelungen zu erhalten?
2. Soweit das oben angeführte Unionsrecht der in der ersten Frage genannten nationalen Regelung nicht entgegensteht: Steht das Unionsrecht (einschließlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) – in dem besonderen Fall, dass das Recht zur Bewirtschaftung einer landwirtschaftlichen Fläche vom Begünstigten durch die Vorlage eines Konzessionsvertrags für eine Weidefläche nachgewiesen wurde (eines Vertrags, auf dessen Grundlage der Antragsteller das Recht zur Bewirtschaftung der Weide auf eigenes Risiko und zu eigenen Gunsten gegen Zahlung eines Entgelts nachgewiesen hat) –, einer nationalen Regelung entgegen, die den wirksamen Abschluss eines solchen Konzessionsvertrags davon abhängig macht, dass der spätere Konzessionär ausschließlich Viehzüchter oder -eigentümer ist?
3. Fällt unter die Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 die Tätigkeit eines Begünstigten einer flächenbezogenen Regelung, der – nachdem er einen Konzessionsvertrag für eine Weide mit dem Ziel geschlossen hat, das Recht zur Bewirtschaftung dieser Fläche und Zahlungsansprüche für das Landwirtschaftsjahr 2014 zu erwerben – im Anschluss einen Kooperationsvertrag mit Viehzüchtern schließt, mit dem er die unentgeltliche Nutzung der konzessionierten Fläche zur Beweidung mit Tieren erlaubt und dabei das Nutzungsrecht für die Fläche behält, sich aber verpflichtet, die Beweidung nicht zu behindern und Maßnahmen zur Unterhaltung der Weide zu ergreifen?
4. Steht das Unionsrecht einer Auslegung einer nationalen Regelung wie Art. 431 Abs. 2 der Zivilprozessordnung entgegen, in der es um die Rechtskraft einer endgültigen Gerichtsentscheidung geht, nach der ein Zahlungsantrag nicht beihilfefähig ist, weil gegen das nationale Recht in Bezug auf das Erfordernis der Ordnungsmäßigkeit des Titels für die Bewirtschaftung/Nutzung der Fläche, für die im Landwirtschaftsjahr 2014 eine flächenbezogene Regelung beantragt worden sei, verstoßen worden sei (in einem Rechtsstreit, in dem beantragt wurde, die Entscheidung über die Anwendung mehrjähriger Sanktionen für nichtig zu erklären) – einer Auslegung, die verhindert, dass die Vereinbarkeit dieses nationalen Erfordernisses mit dem auf das Landwirtschaftsjahr 2014 anwendbaren

Unionsrecht in einem neuen Rechtsstreit untersucht wird, in dem die Rechtmäßigkeit des Rechtsakts geprüft wird, mit dem die an den Antragsteller für das Landwirtschaftsjahr 2014 zu Unrecht gezahlten Beträge zurückgefordert werden und der sich auf denselben Sachverhalt und dieselbe nationale Regelung stützt, die Gegenstand der Prüfung in der früheren rechtskräftigen Gerichtsentscheidung waren?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 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, 61. Erwägungsgrund und Art. 71 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Art. 80 Abs. 1 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

Angeführte nationale Vorschriften

Ordonanța 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 asociere 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, genehmigt mit Änderungen und Ergänzungen durch das Gesetz Nr. 139/2007 mit späteren Änderungen und Ergänzungen, Art. 7 Abs. 1 Buchst. f, der bestimmt:

„(1) Um Zahlungen im Rahmen der Regelungen für die einheitliche Flächenzahlung zu erhalten, müssen die Antragsteller im Registrul fermierilor (Register der Landwirte) eingetragen sein, das von der [APIA] verwaltet wird,

fristgerecht einen Zahlungsantrag stellen und die folgenden allgemeinen Voraussetzungen erfüllen:

...

f) Vorlage der Unterlagen zum Nachweis der rechtmäßigen Verwendung der Fläche, für die der Antrag gestellt wurde; ...“

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 34/2013 über die Organisation, Verwaltung und den Betrieb von Dauergrünland und zur Änderung und Ergänzung der Legea fondului funciar nr. 18/1991 [Gesetz Nr. 18/1991 über die Flächennutzung], im Folgenden: OUG Nr. 34/2013, veröffentlicht im *Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 267 vom 13. Mai 2013, genehmigt mit Änderungen und Ergänzungen durch das Gesetz Nr. 86/2014, Art. 2 Buchst. d, in dem es heißt:

„Im Sinne dieser Dringlichkeitsverordnung bezeichnet der Ausdruck

...

d) Nutzer von Weiden und Wiesen – Züchter, natürliche/juristische Person, die im Registrul național al exploatațiilor (nationales Betriebsregister, im Folgenden: RNE) eingetragen ist und spezielle landwirtschaftliche Tätigkeiten der Kategorie „Nutzung von Weiden und Wiesen“ gemäß der statistischen Klassifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten für Pflanzenerzeugung und Viehzucht in der Europäischen Union ausüben, der rechtmäßig ein Nutzungsrecht an der landwirtschaftlichen Fläche zusteht und die die Weide durch Beweidung mit eigenen Tieren oder durch mindestens einmaliges Mähen im Jahr nutzt.“

Codul de procedură civilă aprobat prin Legea nr. 134/2010 (Zivilprozessordnung, genehmigt durch das Gesetz Nr. 134/2010), Art. 431 Abs. 2, der lautet:

„Jede Partei kann eine frühere Gerichtsentscheidung in einem anderen Rechtsstreit geltend machen, wenn sie mit dessen Entscheidung im Zusammenhang steht.“

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Berufungsklägerin S. C. Avio Lucos SRL stellte bei der APIA Dolj für das Jahr 2014 einen Antrag auf einheitliche Flächenzahlung für eine Gesamtfläche von 341,70 Hektar. Zum Nachweis des Nutzungsrechts an der Fläche legte sie den am 28. Januar 2013 mit dem Consiliul Local al Comunei Podari (Gemeinderat Podari) auf der Grundlage der OUG Nr. 34/2013 geschlossenen Konzessionsvertrag vor, mit dem ihr die Konzession für eine Fläche von 341,70 Hektar erteilt worden war, bei der es sich um Weideland der Gemeinde Podari handelt, das im Privateigentum der Selbstverwaltungskörperschaft steht.

- 2 Nach dem Konzessionsvertrag hat die S. C. Avio Lucos SRL das Recht, die konzessionierten Liegenschaften unmittelbar, auf eigenes Risiko und in eigener Verantwortung zu bewirtschaften, die Früchte der konzessionierten Liegenschaften entsprechend ihrer Beschaffenheit und den im Konzessionsvertrag festgelegten Zielen zu ziehen und zu nutzen. Sie ist verpflichtet, die Bewirtschaftung durch Beweidung sicherzustellen, und darf die konzessionierte Fläche nicht unterkonzessionieren oder verpachten.
- 3 Nach Abschluss des Konzessionsvertrags schloss die S. C. Avio Lucos SRL am 30. Januar 2013 einen Kooperationsvertrag mit vier natürlichen Personen, die Eigentümer von Tieren waren.
- 4 Nach diesem Vertrag schließen sich die Parteien zur Bewirtschaftung der im Konzessionsvertrag bezeichneten kommunalen Weidefläche von 341,70 Hektar, die im Privateigentum der Gemeinde Podari steht, durch Beweidung zusammen. Die tatsächliche Bewirtschaftung erfolgt dadurch, dass der S. C. Avio Lucos SRL von den natürlichen Personen Tiere (Kühe, Schafe, Ziegen usw.) in der vertraglich festgelegten Zahl zur kontinuierlichen Beweidung der zuvor benannten Fläche zur Verfügung gestellt werden. Die Zurverfügungstellung der Tiere setzt nicht voraus, dass das Eigentum an den Tieren auf die S. C. Avio Lucos SRL übertragen wird. Die natürlichen Personen bleiben die rechtmäßigen Eigentümer der Tiere.
- 5 Die S. C. Avio Lucos SRL überlässt ihrerseits die kommunale Weidefläche von 341,70 Hektar zur freien, dauerhaften und unbedingten Beweidung mit dauerhaft freiem Zugang zur Weide, die nicht von einer Zahlung oder anderen Vergünstigung als Gegenleistung abhängig ist. Außerdem führt die Gesellschaft jährlich auf ihre Kosten Maßnahmen zur Säuberung der Weide, zur Rodung giftiger Unkräuter sowie zur Beseitigung von Wasserüberschüssen auf der Fläche unter Gewährleistung der bestmöglichen Bedingungen für die Fortführung der Beweidung durch.
- 6 Nach Einreichung des Antrags gewährte die APIA Dolj für das Wirtschaftsjahr 2014 eine finanzielle Unterstützung für die Fläche von 341,70 Hektar in Höhe von insgesamt 529 340,24 RON. Nachdem die APIA Dolj diese Beträge an die Berufungsklägerin ausgezahlt hatte, prüfte sie die Unterstützungsanträge erneut und stellte fest, dass die Berufungsklägerin zum Zeitpunkt des Abschlusses des Konzessionsvertrags nicht berechtigt gewesen sei, Wiesenflächen aus öffentlichem oder privatem Grundbesitz der Gemeinden zu konzessionieren, da sie, wie sich aus dem Kooperationsvertrag ergebe, keine Viehzüchterin sei. Die APIA Dolj erließ daher:
 - a) **die Entscheidung vom 28. Dezember 2015**, mit der gegen die Berufungsklägerin mehrjährige Sanktionen in Höhe von 555 729,59 RON gemäß Art. 58 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 wegen zu viel angemeldeter Flächen hinsichtlich der Flächen, für die sie die finanzielle Unterstützung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung und der Agrarumweltzahlungen beantragt hatte;

b) den in der vorliegenden Rechtssache angefochtenen **Bescheid vom 31. Januar 2017**, mit dem gegen die Berufungsklägerin eine Haushaltsforderung in Höhe von 529 340,24 RON gemäß Art. 73 Abs. 1 der Verordnung Nr. 796/2004 in konsolidierter Fassung festgesetzt wurde.

- 7 Die Berufungsklägerin focht den Bescheid vom 31. Januar 2017 vor dem Tribunalul Dolj an, das ihre Klage am 12. Dezember 2017 abwies. Der gegen dieses Urteil eingelegten Berufung gab die Curtea de Apel Craiova (Berufungsgericht Craiova) statt und verwies die Rechtssache an dasselbe erstinstanzliche Gericht zur erneuten Entscheidung zurück. Mit Zivilurteil vom 25. Februar 2018 wies das Tribunalul Dolj die Klage ab und begründete dies im Wesentlichen damit, dass mit dem einheitlichen Zahlungsantrag keine Kopie der Bewirtschaftungskarte eingereicht worden sei und dass die Berufungsklägerin weder die Züchtereigenschaft noch die Nutzung der Fläche nachgewiesen habe. Die Berufungsklägerin legte auch gegen dieses Zivilurteil Berufung ein. Die Rechtssache wurde bei der Curtea de Apel Craiova in das Register eingetragen und später an die Curtea de Apel Timișoara (Berufungsgericht Timișoara) verwiesen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 8 Im Wesentlichen beantragte die Berufungsklägerin beim Berufungsgericht die Feststellung, dass das erstinstanzliche Urteil rechtswidrig und unbegründet sei, da das erstinstanzliche Gericht (i) nicht festgestellt habe, welche Kriterien für die Beihilfefähigkeit nicht erfüllt seien und welche Bestimmungen auf diese anwendbar seien, ii) die Rechtssache trotz des dahin gehenden ausdrücklichen Ersuchens nicht anhand des Unionsrechts geprüft habe und iii) die Kriterien der Beihilfefähigkeit nicht im Einklang mit den im streitigen Bescheid angeführten Definitionen der Unionsverordnungen geprüft habe, sondern unter dem Blickwinkel einiger Begriffe des nationalen Rechts, die keine Entsprechung im Unionsrecht hätten.
- 9 Des Weiteren werden in der Berufungsbegründung Argumente vorgebracht, die sich auf Folgendes beziehen: i) die Erfüllung der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in folgenden Rechtssachen aufgestellten Kriterien für die Beihilfefähigkeit: in der Rechtssache C-375/08 (zur Vorrangigkeit des Grundsatzes der tatsächlichen Nutzung der Flächen), in der Rechtssache C-61/09 (zur Möglichkeit der Nutzung von Flächen im Rahmen eines atypischen Vertrags unter Beibehaltung der Beihilfefähigkeit der bewirtschafteten Fläche), in den verbundenen Rechtssachen C-333/15 und C-334/15 (zum Fehlen einer Voraussetzung für die Beihilfefähigkeit, nämlich die Züchtereigenschaft des Beschwerdeführers, der die Tätigkeit der Viehzucht ausübe; in dieser Entscheidung seien die tatsächlichen Kriterien für die Beihilfefähigkeit aufgestellt worden) und der in den Vorschriften des Unionsrechts aufgestellten Kriterien (Art. 2 der Verordnung Nr. 73/2009), die Definitionen der für die Entscheidung der Rechtssache relevanten Begriffe enthielten, sowie ii) die

Nichtübereinstimmung der nationalen Bestimmungen mit den in den Unionsrechtsakten enthaltenen Bestimmungen.

- 10 Die Berufungsbeklagte erhob u. a. die Einrede der Rechtskraft der Entscheidung der Curtea de Apel Craiova vom 29. Oktober 2018. Damit war die Berufung der Berufungsklägerin gegen das Urteil des Tribunalul Dolj vom 24. April 2018 zurückgewiesen worden, mit dem die Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der APIA Dolj vom 28. Dezember 2015 (Entscheidung, mit der mehrjährige Sanktionen gegen die Klägerin verhängt wurden) abgewiesen worden war. Die Curtea de Apel Craiova entschied, dass das erstinstanzliche Gericht zu Recht festgestellt habe, dass die S. C. Avio Lucos SRL den Nachweis der Beihilfefähigkeit, wie er in den Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgesehen sei, nicht erbracht habe, da sie keine Viehzüchterin sei, keine im RNE eingetragenen Tiere habe und nicht den Beweis habe erbringen können, dass die Fläche genutzt und verwendet werde, so dass sie eine Übererklärung von Flächen vorgenommen habe.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 11 Das vorliegende Gericht hält es für erforderlich, vom Gerichtshof eine Antwort auf die Frage zu erhalten, ob das Unionsrecht einer nationalen Regelung entgegensteht, die für die Gewährung einer finanziellen Unterstützung im Rahmen der flächenbezogenen Regelungen den Nachweis verlangt, dass ein Nutzungs- oder Bewirtschaftungsrecht an einer Fläche besteht. Zu einer anderen Regelung, der Verordnung (EG) Nr. 1254/1999 des Rates, führt das vorliegende Gericht aus, dass der Gerichtshof festgestellt hat, dass „die Gemeinschaftsregelung und insbesondere die Verordnung Nr. 1254/1999 die Berücksichtigungsfähigkeit eines Antrags auf Sonderprämien für männliche Rinder und eine Extensivierungsprämie nicht von der Voraussetzung der Vorlage eines gültigen Rechtstitels abhängig macht, der das Recht des Antragstellers nachweist, die von diesem Antrag erfassten Futterflächen zu nutzen. Allerdings hindert die Gemeinschaftsregelung die Mitgliedstaaten nicht daran, in ihrer nationalen Regelung vorzuschreiben, dass ein solcher Titel vorgelegt werden muss, sofern die mit der Gemeinschaftsregelung angestrebten Ziele und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachtet werden“ (Urteil vom 24. Juni 2010, Pontini u. a., C-375/08, EU:C:2010:365, Rn. 90).
- 12 Das nationale Gericht ist außerdem der Ansicht, dass zu prüfen ist, ob die an einen Begünstigten einer flächenbezogenen Regelung gestellte Anforderung, Viehzüchter oder -eigentümer zu sein, um die Konzession für eine Weidefläche zu erhalten, in einer Situation mit dem Unionsrecht vereinbar ist, in der die Berufungsklägerin die Vereinbarkeit einer solchen Anforderung mit dem Unionsrecht bestreitet und die Berufungsbeklagte keine unionsrechtliche Regelung angeführt hat, die sie rechtfertigt.

- 13 Darüber hinaus ist hinsichtlich der Berufung auf die Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 zu klären, ob die von der Berufungsklägerin konkret ausgeübte Tätigkeit unter diese Definition fällt.
- 14 Schließlich führt das vorlegende Gericht aus, dass die von der Berufungsbeklagten geltend gemachte Rechtskraft das Verbot umfasst, über einen Antrag zu entscheiden, über den bereits durch eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung befunden worden ist, wobei davon ausgegangen wird, dass in der rechtskräftigen Entscheidung die Wahrheit zum Ausdruck kommt. Eine Person kann daher einen Antrag vor Gericht nur einmal stellen, und nach der Verkündung einer rechtskräftigen Entscheidung in der betreffenden Rechtssache kann jeglicher Unzufriedenheit der Partei mit der rechtskräftigen Entscheidung nur durch die Einlegung gesetzlicher Rechtsbehelfe gegen die auf diese Weise ergangene rechtskräftige Entscheidung abgeholfen werden, nicht aber durch die Einbringung ähnlicher Anträge vor Gericht.
- 15 Die Curtea de Apel Timișoara weist darauf hin, dass über die Begründetheit der Einrede der Rechtskraft nach Eingang einer Antwort des Gerichtshofs auf die bereits angeführten Fragen entschieden wird. Sie geht davon aus, dass die etwaige Begründetheit der von der Berufungsbeklagten erhobenen Einrede der Rechtskraft zu der Feststellung führen kann, dass die Fragen, die sich auf die Rechtswirkungen des von der Berufungsklägerin geschlossenen Konzessionsvertrags und auf die Folgen der fehlenden Züchtereigenschaft der Berufungsklägerin beziehen, hinsichtlich der zurückverlangten Beträge im Rahmen der flächenbezogenen Regelung Gegenstand rechtskräftiger Gerichtsentscheidungen waren. Allerdings wird im vorliegenden Fall die Nichtigerklärung eines anderen Rechtsakts für das Landwirtschaftsjahr 2014 verlangt als in der Rechtssache, in der das rechtskräftige Urteil der Curtea de Apel Craiova ergangen ist.