

Rechtssache C-736/19

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

7. Oktober 2019

Vorlegendes Gericht:

Augstākā tiesa (Senāts)

Datum der Vorlageentscheidung:

30. September 2019

Kassationsbeschwerdeführerin:

ZS „Plaukti“

Kassationsbeschwerdegegner:

Lauku atbalsta dienests

... [nicht übersetzt]

Administratīvo lietu departaments
(Senat für Verwaltungsstreitsachen)

Latvijas Republikas Senāts (Oberster Gerichtshof der Republik Lettland)

BESCHLUSS

... [nicht übersetzt] den 30. September 2019

... [nicht übersetzt] [Zusammensetzung des Spruchkörpers]

hat im schriftlichen Verfahren die vom landwirtschaftlichen Betrieb „Plaukti“ gegen das Urteil der Administratīvā apgabaltiesa (Regionales Verwaltungsgericht) vom 22. Dezember 2016 eingelegte Kassationsbeschwerde in der Verwaltungsstreitsache geprüft, die durch die Klage dieses landwirtschaftlichen Betriebs auf Nichtigerklärung der Entscheidung vom 3. September 2015 ... [nicht übersetzt] des Lauku atbalsta dienests (Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums) und Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts eingeleitet wurde.

Feststellungen

Sachverhalt

[1] Die Kassationsbeschwerdeführerin, der landwirtschaftliche Betrieb „Plaukti“ ... [nicht übersetzt] (im Folgenden: Rechtsmittelführerin), stellte am 13. Mai 2014 beim Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums einen Antrag auf Flächenzahlung für das Jahr 2014 und meldete insbesondere eine Fläche von 18,26 Hektar (ein als Nr. 5 bezeichnetes Feld mit einer Fläche von 14,88 Hektar und ein als Nr. 6 bezeichnetes Feld mit einer Fläche von 3,38 Hektar), um die Gewährung von Beihilfen in Form einer einheitlichen Flächenzahlung sowie aus der Teilmaßnahme „Erhaltung der Biodiversität von Grünland“ der Maßnahme „Agrarumweltbeihilfen“ zu erlangen.

[2] Der Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums führte am 31. Juli 2014 vor Ort eine Teilkontrolle zur Überprüfung der Erfüllung der Vorschriften über die Mahd auf den Feldern Nr. 5 und Nr. 6 durch. Im Rahmen dieser Kontrolle wurde festgestellt, dass die Felder entgegen den Vorschriften für die Gewährung der Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland vor dem 1. August 2014 gemäht worden waren.

Mit Entscheidung des Dienstes zur Unterstützung des ländlichen Raums ... [nicht übersetzt] vom 27. Juni 2015 wurde der Rechtsmittelführerin die Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland für 2014 für die 18,26 Hektar insgesamt versagt. Zudem wurde sie von der Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland in Höhe eines Betrags, der der Differenz zwischen der im Zahlungsantrag gemeldeten Fläche und der ermittelten Fläche entsprach, ausgeschlossen. Dieser Betrag wurde auf 2 245,98 Euro festgesetzt, die in den drei folgenden Kalenderjahren abzuziehen waren (im Folgenden: Dreijahressanktion). Außerdem wurde der Beihilfebetrags wegen Verstoßes gegen die Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand um 1 % gekürzt. Die Rechtsmittelführerin legte gegen diese Entscheidung Widerspruch ein. Das Verwaltungsverfahren fand mit einer Entscheidung des Leiters des Dienstes zur Unterstützung des ländlichen Raums vom 3. September 2015 ... [nicht übersetzt], mit der die ursprüngliche Entscheidung des Dienstes bestätigt wurde, seinen Abschluss.

[3] Die Rechtsmittelführerin erhob Klage beim Verwaltungsgericht und beantragte, die Entscheidung für nichtig zu erklären und einen begünstigenden Verwaltungsakt zu erlassen, mit dem die Gewährung der Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland für das Jahr 2014 und für 18,26 Hektar angeordnet wird.

[4] Die Administratīvā apgabaltiesa (Regionales Verwaltungsgericht), die als Berufungsgericht über die Rechtssache zu entscheiden hatte, wies die Berufung mit Urteil vom 22. Dezember 2016 zurück. Das Urteil, das die Begründung des

Urteils des Gerichts des ersten Rechtszugs teilweise übernahm, war auf die nachfolgend angeführten Erwägungen gestützt.

[4.1] Von grundlegender Bedeutung ist, wie der Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums ausführt, dass die Fläche, für die die Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland beantragt wurde, vor dem 1. August gemäht wurde. Wird festgestellt, dass Wiesen und Dauerweideflächen vor dem 1. August des laufenden Jahres oder nach dem 15. September des laufenden Jahres gemäht wurden, hat der Landwirt keinen Anspruch auf die Beihilfe. Dies ergibt sich aus Art. 18 Abs. 2 Nr. 1 des Ministru kabineta 2013. gada 12. marta noteikumi Nr. 139 „Kārtība, kādā tiek piešķirts valsts un Eiropas Savienības atbalsts lauksaimniecībai tiešā atbalsta shēmu ietvaros“ (Dekret Nr. 139 des Ministerrats über das Verfahren zur Gewährung von nationalen Beihilfen und Beihilfen der Europäischen Union für die Landwirtschaft im Rahmen der Direktbeihilfen vom 12. März 2013, im Folgenden: Dekret Nr. 139) und aus Anhang 9 Tabelle 4.3 („Erhaltung der Biodiversität von Grünland“) Abs. 3 des Ministru kabineta 2010. gada 23. marta noteikumi Nr. 295 „Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības lauku attīstības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides un lauku ainavas uzlabošanai“ (Dekret Nr. 295 des Ministerrats über die Gewährung, Verwaltung und Überwachung von Agrarentwicklungsbeihilfen des Staats und der Europäischen Union zur Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Raums vom 23. März 2010, im Folgenden: Dekret Nr. 295).

Beachtet der Antragsteller die genannte Anforderung nicht und beläuft sich die Differenz zwischen der im Zahlungsantrag gemeldeten Fläche und der ermittelten Fläche auf mehr als 50 %, wird die Dreijahressanktion gegen ihn verhängt. Geregelt ist dies in Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (im Folgenden: Verordnung Nr. 65/2011).

[4.2] Nach Würdigung der in der Rechtssache vorliegenden Beweise lässt sich der Schluss ziehen, dass die Felder, für die die Beihilfen zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland beantragt wurden, vor dem 1. August 2014 gemäht wurden.

Mithin hat der Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums der Rechtsmittelführerin zu Recht die Zahlung der Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland für die gesamte Fläche von 18,26 Hektar verweigert. Zum anderen wurde in Anbetracht dessen, dass die Differenz zwischen der im Zahlungsantrag gemeldeten Fläche und der ermittelten Fläche mehr als 50 % betrug, zu Recht die Dreijahressanktion gemäß Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 65/2011 gegen die Rechtsmittelführerin verhängt.

[4.3] Der der Rechtsmittelführerin gewährte Beihilfebetrags wurde wegen Verstoßes gegen die Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand um 1 % gekürzt.

Die Kürzung des Beihilfebetrags und die Voraussetzungen für die Festsetzung solcher Kürzungen sind in der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (im Folgenden: Verordnung Nr. 1122/2009) geregelt.

Gemäß Art. 54 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 1122/2009 und Art. 24 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 (im Folgenden: Verordnung Nr. 73/2009) sind bei Feststellung eines Verstoßes Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße zu berücksichtigen.

Der Verwaltungsakt des Dienstes zur Unterstützung des ländlichen Raums enthält weder eine eingehende Bewertung noch eine detaillierte Prüfung dieser Kriterien. Aus den Erläuterungen des Dienstes und den von ihm vorgelegten Dokumenten ergibt sich aber, dass er methodische Hinweise entwickelt hat, anhand derer diese Kriterien im Falle eines Verstoßes zu beurteilen sind. Tatsächlich legt der Dienst in allen Fällen, in denen ein Verstoß des Beihilfebegünstigten festgestellt wird, den Kürzungsbetrag für die Beihilfe im Rahmen einer Abwägung sämtlicher vorgenannter Kriterien fest.

Bei der Festsetzung der Kürzung der der Rechtsmittelführerin gewährten Beihilfe um 1 % hat der Dienst diese Kriterien gegeneinander abgewogen, indem er die Bedeutung, den Umfang und die Häufigkeit des Verstoßes jeweils mit einem Punkt, also insgesamt 3 Punkten, bewertete. In dieser Beurteilung ist kein Fehler erkennbar.

[5] Die Rechtsmittelführerin legte gegen das Urteil der [Administratīvā] apgabaltiesa Kassationsbeschwerde ein. Im Rahmen dieses Rechtsmittels führt sie aus, der Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums habe die konkrete Fläche, auf der der Verstoß festgestellt worden sei, nicht ermittelt, hätte dies aber tun müssen. Daher sei gegen den Grundsatz des Schutzes der den Einzelnen verliehenen Rechte, das Legalitätsprinzip und den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen worden. Da die konkrete Fläche, auf der der

Verstoß festgestellt worden sei, nicht ermittelt worden sei, seien sein Ausmaß und seine Bedeutung fehlerhaft beurteilt worden.

Die Rechtsmittelführerin trägt vor, dass der Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums bei der Ermittlung der Beihilfefläche keiner Kontrolle oder Überprüfung unterliege, sondern sich ausschließlich ... [nicht übersetzt] auf die subjektive Meinung des betreffenden Bediensteten über die gleichzeitige Mahd der gesamten Fläche stütze, ohne sie durch andere Beweismittel zu untermauern.

Rechtsgrundlagen

Anwendbare Vorschriften

Recht der Europäischen Union

[6] Art. 11 Abs. 1, Art. 36 Buchst. a Ziff. iv und Art. 39 Abs. 3 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) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1698/2005)

Art. 18 Abs. 1 Buchst. a und Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 65/2011

Art. 4 Abs. 1, Art. 5 und 6 und Anhänge II und III der Verordnung Nr. 73/2009

Art. 71 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1122/2009

Lettisches Recht

[7] Dekret Nr. 295 (in Kraft bis zum 28. März 2015 und abrufbar unter <https://likumi.lv>):

Art. 1: Dieses Dekret regelt die Gewährung, Verwaltung und Überwachung der Agrarentwicklungsbeihilfen des Staates und der Europäischen Union zur Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Raums nach Maßgabe der Verordnung Nr. 1698/2005.

Art. 38: Der Antragsteller kann Beihilfen für landwirtschaftliche Flächen erhalten, die für eine der in Anhang 2 dieser Verordnung aufgeführten beihilfefähigen Ernten dienen und als Grünland mit hohem Naturwert ausgewiesen sind, sofern folgende Anforderungen beachtet werden:

...

38.3 Das Grünland mit hohem Naturwert muss durch Haltung einer bestimmten Anzahl von Nutztvieh mit einer in Rindereinheiten ausgedrückten Viehdichte von 0,4 bis 0,9 Einheiten pro Hektar tatsächlich als Weide genutzt und jährlich, oder in

der Zeit vom 1. August bis zum 15. September mindestens einmal gemäht werden. Das gemähte Gras muss aufgesammelt und vom Feld entfernt oder gehäckselt werden.

...

Anhang 9 Tabelle 4.3 („Erhaltung der Biodiversität von Grünland“) Abs. 3:

Hat der Beihilfeempfänger die gemeldete Fläche nicht zwischen dem 1. August und dem 15. September gemäht, erhält er nach dem ersten Verstoß für das laufende Jahr keine Zahlung für die in Rede stehende Fläche. Bei wiederholtem Verstoß werden sämtliche Verpflichtungen ausgesetzt, und der Antragsteller hat dem Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums die Beihilfebeträge, die er bis dahin für die in Rede stehende Fläche erhalten hat, in voller Höhe zu erstatten.

[8] Dekret Nr. 139 (in Kraft bis zum 28. März 2015 und abrufbar unter <https://likumi.lv>):

Art. 1: Dieses Dekret regelt die Gewährung von nationalen Beihilfen und Beihilfen der Europäischen Union für die Landwirtschaft im Rahmen der Direktbeihilfen in Übereinstimmung mit der Verordnung Nr. 73/2009.

Art. 18: Beantragt ein Betriebsinhaber für eine bestimmte Fläche gleichzeitig die Zahlung einer der in Art. 1 Abs. 2 dieses Dekrets geregelten Beihilfen (einheitliche Flächenzahlung) und eine in der Begleitmaßnahme „Agrarumweltbeihilfen“ vorgesehene Beihilfe nach Maßgabe der Bestimmungen über die Gewährung, Verwaltung und Überwachung von Agrarentwicklungsbeihilfen des Staats und der Europäischen Union zur Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Raums:

...

18.2. Unbeschadet der in Art. 15 Abs. 4 dieses Dekrets geregelten Voraussetzungen gilt sowohl für Wiesen und Dauerweideflächen als auch Wechselwiesen:

18.2.1. Beantragt der Betriebsinhaber eine Beihilfe aus der Teilmaßnahme „Erhaltung der Biodiversität von Grünland“ oder der Teilmaßnahme „Anlage von Pufferstreifen“, muss das Gras mindestens einmal im Jahr gemäht und entweder aufgesammelt oder gehäckselt werden (in der Zeit vom 1. August bis zum 15. September des laufenden Kalenderjahrs) oder sie müssen tatsächlich als Weide genutzt und gemäht werden.

Art. 19: Verstößt der Betriebsinhaber gegen einen der in den Art. 15 und 18 dieses Dekrets genannten guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustände, wird die in Art. 2 dieses Dekrets (mit Ausnahme von Art. 2 Abs. 6) genannte Beihilfe gemäß Art. 70 bis 72 der Verordnung Nr. 1122/2009 gekürzt.

Gründe für die Zweifel hinsichtlich der Auslegung des Rechts der Europäischen Union

9. Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob es gerechtfertigt ist, gegen die Rechtsmittelführerin drei Sanktionen zu verhängen, weil sie die Fläche von 18,26 Hektar, für die sie die Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland beantragt hat, vor dem 1. August gemäht hat. Im Einzelnen:

1) Versagung der Beihilfe für 2014 für die Fläche, für die die Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 65/2011 und Anhang 9 Tabelle 4.3 Abs. 3 des Dekrets Nr. 295 beantragt wurde.

2) Ausschluss der Rechtsmittelführerin vom Bezug der Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland in Höhe eines Betrags, der der Differenz zwischen der im Zahlungsantrag gemeldeten Fläche und der ermittelten Fläche entspricht, und Verpflichtung zum Abzug eines Betrags, der der für 2014 gewährten Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland entspricht, in den nächsten drei Kalenderjahren gemäß Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 65/2011.

3) Kürzung sämtlicher Beihilfezahlungen an die Rechtsmittelführerin um 1 % gemäß Art. 71 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1122/2009 wegen eines Verstoßes gegen die Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.

[10] Die Erhaltung der Biodiversität von Grünland ist eine Agrarumweltbeihilfemaßnahme, die in den Bereich der Beihilfemaßnahmen des Schwerpunkts 2 der Verordnung Nr. 1698/2005 (Art. 36 Buchst. a Ziff. iv) fällt. Im Rahmen dieses Beihilfeswerpunkts (insgesamt) bezweckt die Beihilfe die Verbesserung der Agrar- und der natürlichen Landschaft durch Unterstützung der Landnutzung.

Gemäß Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 legt jeder Mitgliedstaat einen nationalen Strategieplan vor, in dem die Prioritäten für die Aktionen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und des betreffenden Mitgliedstaats angegeben sind. Die Mitgliedstaaten haben somit die Möglichkeit, spezifische Teilbeihilfemaßnahmen einzuführen, sofern sie die Vorgaben der Verordnung Nr. 1698/2005 beachten.

Art. 39 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 sieht vor, dass die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen nur die Verpflichtungen betreffen, die über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen gemäß den Art. 4 und 5 und den Anhängen III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (nach Maßgabe der Art. 5 und 6 und der Anhänge II und III der Verordnung Nr. 73/2009) hinausgehen.

Bezüglich der Verhängung von Sanktionen sind die Art. 16 bis 18 der Verordnung Nr. 65/2011 zu berücksichtigen, die Kürzungen und Ausschlüsse wegen spezifischer Verstöße regeln.

Laut seinem Art. 1 regelt das Dekret Nr. 295 die Gewährung, Verwaltung und Überwachung der Agrarentwicklungsbeihilfen des Staats und der Europäischen Union zur Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Raums nach Maßgabe der Verordnung Nr. 1698/2005. Somit dient dieses Dekret in konkreten Situationen der Durchführung der Verordnung Nr. 1698/2005 (sowie ihrer Durchführungsregelung, der Verordnung Nr. 65/2011) insbesondere im Hinblick auf die Verhängung von Sanktionen mit Strafcharakter.

Art. 38 des Dekrets Nr. 295 regelt die Voraussetzungen, die der Antragsteller erfüllen muss, damit er die Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland erhalten kann. Gemäß Art. 38 Abs. 3 des Dekrets muss er Grünland mit hohem Naturwert tatsächlich als Weide nutzen und jährlich mähen oder es in der Zeit vom 1. August bis zum 15. September mindestens einmal mähen. Mithin handelt es sich bei der beschränkten Mahd (oder der beschränkten Nutzung als Weidefläche) des Grünlands mit hohem Naturwert um eine der Anforderungen der spezifischen Maßnahme zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland, die der Antragsteller zu beachten hat.

In Anhang 9 des Dekrets Nr. 295 sind die Arten der Verstöße detailliert aufgeführt, und für jeden Verstoß ist bestimmte Sanktion vorgesehen. Die erste Tabelle in Anhang 9 des Dekrets Nr. 295 enthält eine Aufzählung (Beschreibung) allgemeiner Verstöße und der zu verhängenden Sanktion. In den folgenden Tabellen in Anhang 9 des Dekrets Nr. 295 sind die Verstöße wiederum nach Maßgabe der spezifischen Art der Maßnahme oder Teilmaßnahme in Gruppen zusammengefasst. Diese Regelung enthält mithin eine detaillierte Aufzählung der Arten von Verstößen und die Höhe der für den jeweiligen Verstoß vorgesehenen Sanktion.

Gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 65/2011 wird die beantragte Beihilfe gekürzt oder verweigert, wenn die Verpflichtungen, die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehen, nicht erfüllt sind. Die Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland wird aufgrund einer Verpflichtung gezahlt, die über die im Hinblick auf den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand verpflichtenden Anforderungen hinausgeht. Bei der Anforderung des Art. 38 Abs. 3 des Dekrets Nr. 295 handelt es sich u. a. deshalb um eine über die Mindestanforderungen hinausgehende Verpflichtung, weil andere Gesetzesbestimmungen solche Beschränkungen im Rahmen der Bewirtschaftung von Grünland nicht vorsehen.

In Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 65/2011 ist nicht festgelegt, bei welchen Verstößen der Betrag der gezahlten Beihilfe gekürzt wird, und in welchen Fällen die Zahlung zu verweigern ist. Daher sind die in Betracht kommenden Arten von Verstößen und die Verantwortung für die Nichterfüllung dieser Anforderungen im

Rahmen der Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland in Anhang 9 Tabelle 4.3 des Dekrets Nr. 295 genau geregelt.

Aus Anhang 9 Tabelle 4.3 des Dekrets Nr. 295 ergibt sich, dass für sämtliche Verstöße, die durch Nichterfüllung der Anforderungen an die Bewirtschaftung begangen werden (intensive Weidehaltung, Unterlassen der Mahd oder des Häckselns oder des Aufsammelns des Grases), eine bestimmte Sanktion verhängt wird. In Fällen, in denen festgestellt wird, dass kein Grünland mit hohem Naturwert existiert bzw. das Grünland eine nachhaltige Veränderung erfahren hat (das Grünland mit hohem Naturwert wurde bebaut oder gepflügt oder es wurden auf ihm Mineraldünger verwendet), werden hingegen wesentlich strengere Sanktionen verhängt. In systematischer Hinsicht gehört der konkrete Verstoß zu der Gruppe von Verstößen, die sich durch die Nichterfüllung konkreter Anforderungen an die Bewirtschaftung auszeichnen.

Daher hat das Gericht keine Zweifel, dass in einer Situation, in der festgestellt wird, dass die Felder Nr. 5 und Nr. 6 vor dem 1. August gemäht wurden, gemäß Art. 18 Abs.1 Buchst. a der Verordnung Nr. 65/2011 Anhang 9 Tabelle 4.3 des Dekrets Nr. 295 anzuwenden ist, der bestimmt, dass für die in Rede stehende Fläche (Felder Nr. 5 und Nr. 6) die Beihilfe für die Erhaltung der Biodiversität von Grünland für das laufende Jahr nicht gezahlt wird.

[11] Art. 16 der Verordnung Nr. 65/2011 regelt Kürzungen und Ausschlüsse aufgrund unzutreffender Angaben zur Größe der Kulturen. Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung bestimmt, dass, wenn die ermittelte Fläche einer Kulturgruppe über der im Zahlungsantrag gemeldeten Fläche liegt, bei der Berechnung des Beihilfebetrags die ermittelte Fläche der Kulturgruppe berücksichtigt wird.

Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 wiederum bestimmt, dass in Fällen nach Abs. 3 Unterabs. 2 die Beihilfe auf der Grundlage der ermittelten Fläche berechnet wird und der Begünstigte, wenn sich die Differenz auf mehr als 50 % beläuft, ein weiteres Mal bis zur Höhe eines Betrags, der der Differenz zwischen der im Zahlungsantrag gemeldeten Fläche und der ermittelten Fläche entspricht, von der Beihilfegewährung ausgeschlossen wird.

Nach dem Beihilfeantrag der Rechtsmittelführerin wurden die Felder Nr. 5 und Nr. 6 als Grünland mit erhöhtem Naturwert (Wiesen und Dauerweideflächen: Kulturgruppencode 710) gemeldet. Der Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums stellt nicht in Frage, dass die Felder Nr. 5 und Nr. 6 auch während des Kontrollzeitraums Grünland mit erhöhtem Naturwert waren. Der einzige Verstoß, den er zum Kontrollzeitpunkt feststellte, ist die verfrühte Mahd.

Unter diesen Umständen hegt das Gericht Zweifel, ob Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 65/2011 auf einen Fall anwendbar ist, in dem der Antragsteller zwar die Anforderungen für die Beihilfe zur Erhaltung der

Biodiversität von Grünland nicht erfüllt hat, aber keine Änderung der Kulturgruppe feststellbar ist.

Das Gericht stellt auch fest, dass die in Anhang 9 Tabelle 4.3 des Dekrets Nr. 295 genannten Arten von Verstößen solche umfassen, die beispielsweise darin bestehen, dass die gemeldete Kulturgruppe (Grünland mit erhöhtem Naturwert) auf den in Rede stehenden Feldern nicht existiert oder eine Änderung erfahren hat (das Grünland wurde beispielsweise bebaut oder gepflügt). Für solche Fälle sieht Anhang 9 Tabelle 4.3 des Dekrets Nr. 295 vor, dass sämtliche Verpflichtungen ausgesetzt werden und der Antragsteller dem Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums die Beihilfebeträge, die er bis dahin für die in Rede stehende Fläche erhalten hat, in voller Höhe zu erstatten hat. In der am 28. August 2019 vor diesem Gericht durchgeführten mündlichen Verhandlung hat der Dienst ausgeführt, dass auch in solchen Fällen zwei Sanktionen zu verhängen seien: sowohl die in Anhang 9 Tabelle 4.3 des Dekrets Nr. 295 vorgesehene als auch die in Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 65/2011 geregelte Sanktion.

Das Gericht hat auch Zweifel, ob es gerechtfertigt ist, die in Anhang 9 Tabelle 4.3 des Dekrets Nr. 295 und die in Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 65/2011 geregelte Sanktion gleichzeitig zu verhängen, wenn festgestellt wird, dass die gemeldete Fläche der Kulturgruppe nicht der ermittelten Fläche entspricht (d. h., der bei einer Vor-Ort-Kontrolle festgestellten Fläche von Kulturen). Die Zweifel beruhen auf dem Gedanken, dass die Verhängung von zwei Sanktionen wegen eines einzigen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen könnte. Wenn jede dieser Sanktionen so konzipiert ist, dass eine umfassende Sanktion für den begangenen Verstoß vorgesehen ist, würde dies gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

[12] Der Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums stellte gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 fest, dass die Rechtsmittelführerin durch ihre Tätigkeiten gegen die Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand verstoßen habe. Diesem Verstoß liegt zugrunde, dass Art. 18 Abs. 2 Nr. 1 des Dekrets Nr. 139 vorsieht, dass, wenn im Rahmen der Maßnahme „Agrarumweltbeihilfen“ eine Beihilfe beantragt wurde, eine der Anforderungen an den guten und landwirtschaftlichen ökologischen Zustand darin besteht, dass das Grünland erst nach dem 1. August gemäht werden darf.

Die Kürzung des der Rechtsmittelführerin gewährten Beihilfebetrags um 1 %, die gemäß Art. 71 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1122/2009 erfolgte, wurde auf diesen Verstoß gestützt.

Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 bestimmt, dass ein Betriebsinhaber, der Direktzahlungen bezieht, die Grundanforderungen an die Betriebsführung nach Anhang II und die Vorschriften zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Art. 6 erfüllen muss. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 wiederum sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere diejenigen, die nicht mehr für die

Erzeugung genutzt werden, in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Die Mitgliedstaaten legen auf nationaler oder regionaler Ebene auf der Grundlage des in Anhang III vorgegebenen Rahmens Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fest; sie berücksichtigen dabei die besonderen Merkmale der betreffenden Flächen, einschließlich Boden- und Klimaverhältnisse, Bewirtschaftungssysteme, Flächennutzung, Fruchtwechsel, Wirtschaftsweisen und Betriebsstrukturen. Die Mitgliedstaaten legen keine Mindestanforderungen fest, die nicht in dem genannten Rahmen vorgesehen sind.

Laut Art. 39 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 betreffen die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen nur die Verpflichtungen, die über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen gemäß den Art. 4 und 5 und den Anhängen III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (bzw. Art. 5 und 6 und Anhänge II und III der Verordnung Nr. 73/2009) hinausgehen.

Das Gericht ist der Auffassung, dass Art. 39 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 und die Bestimmungen der Art. 4 und 6 und der Anhänge II und III der Verordnung Nr. 73/2009 es ausschließen, dass dieselbe Anforderung (Erfordernis) eine Grundanforderung sein und gleichzeitig höhere Anforderungen als die Grundanforderungen aufstellen kann.

Art. 18 Abs. 2 Nr. 1 des Dekrets Nr. 139 wurde auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 der Verordnung Nr. 73/2009 erlassen. Folglich müssen die Bestimmungen des Dekrets Nr. 139 die in der Verordnung Nr. 73/2009 geregelten Grundsätze beachten.

Der Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums wandte die in Art. 18 Abs. 2 Nr. 1 des Dekrets Nr. 139 geregelten Anforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand an, die die in Art. 38 Abs. 3 des Dekrets Nr. 295 aufgestellte Anforderung wiedergeben, nach der im Rahmen einer Beihilfemaßnahme zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland die Grasmahd zwischen dem 1. August und dem 15. September erfolgen muss. Folglich ist davon auszugehen, dass der Verstoß gegen die Bestimmungen über die Mahd in Art. Art. 18 Abs. 2 Nr. 1 des Dekrets Nr. 139 und Art. 38 Abs. 3 des Dekrets Nr. 295 zugleich eine Verpflichtung, die höhere Anforderungen aufstellt als die Grundanforderungen (gemäß Art. 38 Abs. 3 des Dekrets Nr. 295), und eine Verpflichtung, die zu den Grundanforderungen (gemäß Art. 18 Abs. 2 Nr. 1 des Dekrets Nr. 139) zählt, darstellt.

Das Gericht hat daher Zweifel, ob die Anforderung des Art. 18 Abs. 2 Nr. 1 des Dekrets Nr. 139 mit den Art. 4 und 6 der Verordnung Nr. 73/2009 in Verbindung mit den Anforderungen des Art. 39 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 vereinbar ist.

[13] Zusammenfassend hat das Gericht Zweifel hinsichtlich der Reichweite der Auslegung und Anwendung von Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung

Nr. 65/2011, also ob es in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem der Antragsteller die Anforderungen bezüglich der Mahd der Fläche, für die die Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland beantragt wurde, nicht erfüllt hat, ohne dass eine Änderung innerhalb der Kulturgruppe feststellbar ist, gerechtfertigt ist, die in Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 65/2011 und gleichzeitig die in Art. 18 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 65/2011 geregelte Sanktion zu verhängen. Das Gericht hat auch Zweifel, ob die in Art. 18 Abs. 2 Nr. 1 des Dekrets Nr. 139 enthaltene Anforderung mit den Art. 4 und 6 der Verordnung Nr. 73/2009 in Verbindung mit den Anforderungen nach Art. 39 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 vereinbar ist, ob also dieselbe Anforderung (Erfordernis) gleichzeitig eine Grundanforderung sein und höhere Anforderungen als die Grundanforderungen aufstellen kann.

Daher ... [nicht übersetzt] sind dem Gerichtshof der Europäischen Union Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Aufgrund dessen ist das Verfahren bis zu einer Entscheidung des Gerichtshofs über das Vorabentscheidungsersuchen auszusetzen.

Tenor

Es ergeht folgender

Beschluss

Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ... [nicht übersetzt] folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Findet Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf einen Fall Anwendung, in dem der Antragsteller die Anforderungen bezüglich der Mahd der Fläche, für die die Beihilfe zur Erhaltung der Biodiversität von Grünland beantragt wurde (eine Anforderung, die über die in Art. 39 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 geregelten verpflichtenden Grundanforderungen hinausgeht), nicht erfüllt hat, ohne dass eine Änderung der Kulturgruppe feststellbar wäre?
2. Können wegen eines einzigen Verstoßes gleichzeitig die Sanktion nach Art. 16 Abs. 5 Unterabs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 und die Sanktion nach Art. 18 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 65/2011 verhängt werden?
3. Stehen die Art. 4 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 in Verbindung mit Art. 39 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 einer nationalen Regelung entgegen, nach der ein und dieselbe Anforderung gleichzeitig eine verpflichtende

Grundanforderung (Erfordernis) sein und höhere Anforderungen als die verpflichtenden Grundanforderungen (Voraussetzung für die Zahlung einer Agrarumweltbeihilfe) aufstellen kann?

Das Verfahren wird bis zu einer Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgesetzt.

... [nicht übersetzt]

ARBEITSDOKUMENT