

**Rechtssache C-287/24**

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

**Eingangsdatum:**

23. April 2024

**Vorlegendes Gericht:**

Conseil d'État (Belgien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

11. April 2024

**Klägerin:**

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL

**Beklagte:**

Région wallonne

---

**1. Gegenstand und Eckdaten des Rechtsstreits:**

- 1 Als Reaktion auf den Einmarsch Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 und dessen Auswirkungen auf landwirtschaftliche Erzeugnisse hat die Europäische Kommission den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/484 zur Erhöhung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials der Union erlassen. Dieser Beschluss ermöglicht es Landwirten, Flächen, die auf Grund von „für dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden“ brachliegen, wieder zu bewirtschaften und dabei die Direktzahlungen, die an diese Brachlegung geknüpft waren, in voller Höhe zu behalten.
- 2 In diesem Zusammenhang verabschiedete die Regierung der Wallonischen Region [im Folgenden: Wallonische Regierung] am 12. Mai 2022 ihrerseits einen Erlass „zur Festlegung von Abweichungen von bestimmten Bedingungen in Bezug auf die Einrichtung von Brachen für das Jahr 2022“<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Belgisches Staatsblatt vom 19. Mai 2022, S. 43644 ff.

- 3 Die Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (Königlich Belgische Liga für den Vogelschutz) ist der Ansicht, dass der Erlass vom 12. Mai 2022 durch die mit ihm bezweckte Förderung der Kultivierung von Brachland den Vögeln der Ebenen schade, deren Bestand insbesondere aufgrund der intensiven Nutzung landwirtschaftlicher Flächen immer weiter zurückgehe oder sogar gefährdet sei.
- 4 Sie argumentiert, dass an Orten ohne intensive Bewirtschaftung eine gefährdete Art ihre Populationen wieder aufbauen könne. Als Beispiel nennt sie das Rebhuhn, bei dem ein Bewirtschaftungsplan eine deutliche Zunahme der Population in einem Gebiet festgestellt habe, das jeglicher Kultivierung entzogen gewesen sei.
- 5 Sie macht geltend, dass die 150 Hektar verlorener Brachen, die letztlich in der Wallonischen Region insgesamt durch den angefochtenen Erlass der landwirtschaftlichen Produktion wieder zugeführt worden seien, für die Vogelwelt alles andere als unbedeutend seien.
- 6 Sie ist der Ansicht, dass die in der Regelung festgelegten Bedingungen für eine Ausnahme von der Flächenbrachlegung nicht erfüllt seien.
- 7 Mit einer am 18. Juli 2022 beim Conseil d'État (Staatsrat, Belgien) eingereichten Klage beantragte die Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (im Folgenden: Klägerin) die Nichtigerklärung des Erlasses der Wallonischen Regierung vom 12. Mai 2022 (im Folgenden: angefochtener Erlass).
- 8 Im Rahmen der Prüfung der Nichtigkeitsklage legt der Staatsrat dem Gerichtshof [der Europäischen Union] ein Vorabentscheidungsersuchen zur Beurteilung der Gültigkeit des Durchführungsbeschlusses 2022/484 vor.

## **2. Rechtlicher Rahmen:**

### ***Unionsrecht***

*Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates*

- 9 In Kapitel 3 („Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“) bestimmt Art. 43:

„Allgemeine Vorschriften (1) Betriebsinhaber ... müssen auf allen ihren beihilfefähigen Hektarflächen ... die ... dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden ... einhalten.“

(2) Als dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landwirtschaftsmethoden gelten Folgende:

a) Anbaudiversifizierung;

b) Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands; und

c) im Rahmen der landwirtschaftlichen Flächen Ausweisung einer Flächennutzung im Umweltinteresse.“

10 In Art. 44 („Anbaudiversifizierung“) heißt es:

„(1) Beträgt das Ackerland des Betriebsinhabers zwischen 10 und 30 Hektar ..., so müssen auf diesem Ackerland mindestens zwei verschiedene landwirtschaftliche Kulturpflanzen angebaut werden. ...

Beträgt das Ackerland des Betriebsinhabers mehr als 30 Hektar ..., so müssen auf diesem Ackerland mindestens drei verschiedene landwirtschaftliche Kulturpflanzen angebaut werden. ...

(4) Für die Zwecke dieses Artikels bezeichnet der Begriff ‚landwirtschaftliche Kultur(pflanze)‘

...

c) brachliegendes Land;

d) Gras oder andere Grünfütterpflanzen. ...“

11 Art. 46 bestimmt:

„Flächennutzung im Umweltinteresse“

...

(2) Die Mitgliedstaaten beschließen bis zum 1. August 2014, dass eine oder mehrere der folgenden Flächen als im Umweltinteresse genutzte Flächen anzusehen sind: a) Brachliegende Flächen; ...“

12 In Titel VII („Schlussbestimmungen“) Kapitel 1 („Mitteilungen und Dringlichkeitsmaßnahmen“) heißt es in Art. 69:

„Maßnahmen zur Lösung spezifischer Probleme

(1) Zur Lösung spezifischer Probleme erlässt die Kommission Durchführungsrechtsakte, die in dringenden Fällen erforderlich und gerechtfertigt sind. Diese Durchführungsrechtsakte können von einigen Bestimmungen dieser Verordnung abweichen, jedoch nur so weit und so lange, wie dies unbedingt notwendig ist. ...

(2) Wenn es in hinreichend begründeten Fällen äußerster Dringlichkeit erforderlich ist, um solche spezifischen Probleme zu lösen und gleichzeitig die Kontinuität der Direktzahlungsregelung im Falle außergewöhnlicher Umstände zu gewährleisten, erlässt die Kommission gemäß dem Verfahren gemäß Artikel 71 Absatz 3 sofort geltende Durchführungsrechtsakte.“

*Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung*

13 Art. 45 Abs. 2 der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014 bestimmt:

„Auf brachliegenden Flächen darf keine landwirtschaftliche Erzeugung stattfinden. ...“

14 Art. 45 Abs. 10b der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014 bestimmt:

„10b. Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ist auf allen in den Absätzen 2 ... genannten Flächen ... verboten.“

*Durchführungsbeschluss (EU) 2022/484 der Kommission vom 23. März 2022 zur Ermöglichung von Ausnahmeregelungen von der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission hinsichtlich der Anwendung bestimmter Bedingungen im Zusammenhang mit der Ökologisierungszahlung für das Antragsjahr 2022*

15 Im zweiten Erwägungsgrund heißt es:

„Gemäß Artikel 44 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 gilt brachliegendes Land für die Zwecke der Anbaudiversifizierung als eine andere Kultur als Gras oder andere Grünfütterpflanzen. Dies bedeutet, dass abgeweidete oder zu Erzeugungszwecken abgeerntete Flächen nicht als brachliegendes Land gelten können.“

16 Im dritten Erwägungsgrund heißt es:

„Gemäß Artikel 46 Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 können brachliegende Flächen als im Umweltinteresse genutzte Flächen angesehen werden. Gemäß Artikel 45 Absatz 2 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 darf keine landwirtschaftliche Erzeugung stattfinden, und Artikel 45 Absatz 10b der genannten Verordnung verbietet die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf brachliegenden Flächen, die als im Umweltinteresse genutzte Flächen gelten.“

## 17 Im vierten Erwägungsgrund heißt es:

„Russlands Invasion der Ukraine am 24. Februar 2022 hat einen drastischen Anstieg der Rohstoffpreise ausgelöst und wirkt sich auf Angebot von und Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollte das landwirtschaftliche Produktionspotenzial der Union sowohl für die Lebensmittel- als auch für die Futtermittelversorgung erhöht werden.“

## 18 Im fünften Erwägungsgrund heißt es:

„Bei brachliegende[n] Flächen handelt es sich nach wie vor um für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen geeignete Ackerflächen, die, wenn auch in unterschiedlichem Maße je nach Zustand und Bodenqualität, sofort zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln genutzt werden könnten. Damit die Landwirte ihre verfügbaren Flächen so weit wie möglich zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln nutzen können, sollten die Mitgliedstaaten daher ermächtigt werden, für das Antragsjahr 2022 von Bedingungen im Zusammenhang mit der Ökologisierungszahlung, einschließlich des Verbots der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, für brachliegende Flächen abzuweichen ...“

## 19 Im sechsten Erwägungsgrund heißt es:

„Dieser Beschluss sollte Ausnahmeregelungen von den Verpflichtungen zur Anbaudiversifizierung und zur Flächennutzung im Umweltinteresse nur im unbedingt erforderlichen Umfang und Zeitraum vorsehen. Die Ausnahmeregelungen sollten auf das Antragsjahr 2022 beschränkt sein und darauf abzielen, die Auswirkungen auf das Angebot von und die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen abzufedern, indem insgesamt mehr verfügbares Ackerland für die Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln bereitgestellt wird.“

## 20 Im siebten Erwägungsgrund heißt es:

„Bei der Entscheidung über die Anwendung der Ausnahmeregelungen sollten diese Mitgliedstaaten die Zielsetzungen der dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden und insbesondere die Notwendigkeit, die Bodenqualität, die Qualität der natürlichen Ressourcen und die biologische Vielfalt insbesondere während der sensibelsten Zeiten von Blüte und Vogelbrut hinreichend zu schützen, gebührend berücksichtigen.“

## 21 Im achten Erwägungsgrund heißt es:

„Um sicherzustellen, dass die mit diesem Beschluss genehmigten Ausnahmeregelungen im Hinblick auf die angestrebten Ziele, d. h. die Eindämmung des Anstiegs der Rohstoffpreise und der Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage, wirksam sind, sollten die Mitgliedstaaten ihre Beschlüsse über die Anwendung der Ausnahmeregelungen innerhalb von 21 Tagen nach Mitteilung dieses Beschlusses treffen und der Kommission diese Beschlüsse innerhalb von 7 Tagen nach dem Tag der Beschlussfassung mitteilen.“

22 Art. 1 bestimmt:

„Beschlüsse über Ausnahmeregelungen von bestimmten Bedingungen im Zusammenhang mit der Ökologisierungszahlung für das Antragsjahr 2022

(1) Abweichend von Artikel 44 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 können die Mitgliedstaaten für das Antragsjahr 2022 beschließen, dass brachliegende Flächen **als gesonderte Kultur betrachtet werden, auch wenn diese Flächen abgeweidet oder zu Erzeugungszwecken abgeerntet oder bewirtschaftet wurden** \*.

(2) Abweichend von Artikel 45 Absatz 2 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 können die Mitgliedstaaten für das Antragsjahr 2022 beschließen, dass brachliegende Flächen gemäß Artikel 46 Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 **als im Umweltinteresse genutzte Flächen angesehen werden, auch wenn diese Flächen abgeweidet oder zu Erzeugungszwecken abgeerntet oder bewirtschaftet wurden** \*. Es gilt der Gewichtungsfaktor für brachliegende Flächen gemäß Anhang X der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

Abweichend von Artikel 45 Absatz 10b der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 können die Mitgliedstaaten, die von der Ausnahmeregelung gemäß Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes Gebrauch machen, auch beschließen, die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf den Flächen zuzulassen, die abgeweidet oder zu Erzeugungszwecken abgeerntet oder bewirtschaftet wurden.“

***Belgisches Recht***

*Erlass der Wallonischen Regierung vom 12. Mai 2022 zur Festlegung von Abweichungen von bestimmten Bedingungen in Bezug auf die Einrichtung von Brachen für das Jahr 2022*

23 In seiner Präambel nimmt der angefochtene Erlass Bezug auf die Verordnung Nr. 1307/2013, die Delegierte Verordnung Nr. 639/2014 sowie den Durchführungsbeschluss 2022/484.

24 Weiterhin heißt es in der Präambel:

„Aufgrund der Dringlichkeit, die dadurch begründet ist, dass die Invasion Russlands in der Ukraine am 24. Februar 2022 den Preisanstieg bei Grundnahrungsmitteln verschärft und Auswirkungen auf das Angebot an und die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf globaler Ebene verursacht hat;

\* Die beiden fettgedruckten Passagen wurden fast wörtlich in den angefochtenen Erlass übernommen.

Dass zur Behebung dieser Situation das landwirtschaftliche Produktionspotenzial der Wallonischen Region sowohl für die menschliche Ernährung als auch für die Tierernährung gesteigert werden muss, um sich den europäischen Anstrengungen anzuschließen;

Dass zu diesem Zweck für das Jahr 2022 bestimmte Ausnahmen von dem Verbot, stillgelegte Flächen für die landwirtschaftliche Produktion zu nutzen, erlassen werden sollten;

...“

25 Art. 2 § 1 des angefochtenen Erlasses lautet:

„Art. 2 – § 1. In Anwendung von Artikel 1 des Beschlusses der Kommission werden für das Jahr 2022 folgende Bestimmungen erlassen:

1° in Abweichung von Artikel 44 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 werden die brachliegenden Flächen als gesonderte Kulturen betrachtet, auch wenn diese Flächen abgeweidet oder zu Erzeugungszwecken abgeerntet oder bewirtschaftet wurden;

2° in Abweichung von Artikel 45 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 639/2014 werden die brachliegenden Flächen als im Umweltinteresse genutzte Flächen angesehen, auch wenn diese Flächen abgeweidet oder zu Erzeugungszwecken abgeerntet oder bewirtschaftet wurden.“

26 § 2 listet die Kulturen auf, deren Anbau auf brachliegenden Flächen zulässig ist.

### **3. Positionen der Parteien:**

#### ***Klägerin***

27 Zur Begründung ihrer Nichtigkeitsklage macht die Klägerin geltend, der Durchführungsbeschluss 2022/48 verstoße gegen die Verordnung Nr. 1307/2013, von der er abweiche, sowie gegen Art. 45 Abs. 2 und 10b der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014 (vgl. Rn. 13 und 14 der vorliegenden Zusammenfassung).

28 Sie weist darauf hin, dass der Durchführungsbeschluss 2022/484 auf der Grundlage von Art. 69 der Verordnung Nr. 1307/2013 erlassen worden sei und dass die im Durchführungsbeschluss 2022/484 genannte äußerste Dringlichkeit im Wesentlichen in seinem vierten Erwägungsgrund zusammengefasst sei, in dem auf den „drastischen Anstieg der Rohstoffpreise“ hingewiesen werde (vgl. Rn. 17 dieser Zusammenfassung).

29 Die Klägerin führt aus, dass damals noch nicht von der Gefahr einer Nahrungsmittelknappheit die Rede gewesen sei, sondern lediglich von einem

Preisanstieg, der durch eine Erhöhung der Produktion reduziert werden sollte. Die Begründung der Dringlichkeit sei jedoch in hohem Maße elliptisch, da die besagten „Rohstoffe“ in keiner Weise definiert würden und der „drastische Anstieg“ in keiner Weise beziffert oder substantiiert erläutert werde. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der in Art. 69 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013, festgelegten Regel, wonach eine Ausnahme nur „so weit und so lange, wie dies unbedingt notwendig ist“, möglich sei, hätte die Dringlichkeit schlüssiger, substantiierter und objektiver begründet werden müssen, und es hätten zudem die konkreten Rohstoffe benannt werden müssen, deren Preise angestiegen seien, und die Maßnahme hätte sodann auf die Produktion dieser Rohstoffe beschränkt werden müssen.

- 30 Die Klägerin zitiert eine Anmerkung, die vor der endgültigen Verabschiedung des angefochtenen Erlasses erstellt wurde und in der es heißt:

„Die [Europäische] Kommission hat klargestellt, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Ausnahmeregelungen über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügen.

So können sie den geografischen Geltungsbereich der Ausnahmeregelungen, die Bewirtschaftungsmethoden, die sie auf Brachflächen zulassen wollen (Beweidung, Ernte oder Anbau), und die Liste der zulässigen Kulturen frei bestimmen.“

- 31 Die Klägerin geht nicht darauf ein, woher die Wallonische Region diese Information hat, aber sie scheint durch die Tatsachen belegt zu sein, und eine derart weite und unklare Ausnahmeregelung sei unzulässig. Sie ist daher insbesondere der Ansicht, dass ein Verstoß gegen Art. 69 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1307/2013 vorliege.
- 32 Da der angefochtene Erlass auf den Durchführungsbeschluss 2022/484 gestützt sei, dessen Wortlaut er wiedergebe, regt die Klägerin an, der Staatsrat möge dem Gerichtshof die Frage vorlegen, ob dieser Durchführungsbeschluss mit Art. 69 der Verordnung Nr. 1307/2013 in Verbindung mit Art. 45 der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014 vereinbar ist.

### ***Beklagte***

- 33 Die Beklagte macht zunächst geltend, dass der von der Klägerin vorgebrachte Klagegrund unzulässig sei, da die Klägerin nicht unmittelbar beim Gerichtshof eine Nichtigkeitsklage gegen den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/484 erhoben habe. Sie ist außerdem der Ansicht, dass es zweifelhaft erscheine, dass der Gerichtshof mit einer Vorabentscheidungsfrage befasst werden könne, wenn die Nichtigkeitsklage, wenn man sie denn als möglich erachte, außer Acht gelassen worden sei. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf das Urteil vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).

- 34 Überdies macht sie geltend, dass der Klagegrund unbegründet sei. So rüge die Klägerin rechtsfehlerhaft einen Verstoß gegen Art. 69 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1307/2013, da der Durchführungsbeschluss 2022/484 gerade auf Art. 69 Abs. 1 gestützt werde. Zudem mache die Klägerin keine näheren Ausführungen zu ihrem Klagegrund, und es habe den Anschein, dass der Klägerin die Begründung des Durchführungsbeschlusses 2022/484 schlichtweg nicht gefalle. Die Beklagte folgert daraus die Unzulässigkeit des Klagegrundes.
- 35 Mit Blick auf eine etwaige mangelnde Begründung des Durchführungsbeschlusses 2022/484 führt die Beklagte aus, dass der Gerichtshof nur in bestimmten Fällen einen Rechtsakt wegen eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht für nichtig erkläre. Der Gerichtshof prüfe, indem er den Rechtsakt in seinen Kontext stelle, ob seine Begründung hinreichend klar und unmissverständlich sei und es ermögliche, die Gründe für den Erlass des Rechtsakts nachzuvollziehen. Im vorliegenden Fall bringe der Durchführungsbeschluss 2022/484 an mehreren Stellen die Gründe für seinen Erlass zum Ausdruck, nämlich dass „Russlands Invasion der Ukraine am 24. Februar 2022 einen drastischen Anstieg der Rohstoffpreise ausgelöst [hat] und sich auf Angebot von und Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen [auswirkt]“, sodass „[u]m hier Abhilfe zu schaffen, das landwirtschaftliche Produktionspotenzial der Union sowohl für die Lebensmittel- als auch für die Futtermittelversorgung erhöht werden [sollte]“ (vierter Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/484). Nach Ansicht der Beklagten finden sich in diesem Erwägungsgrund die beiden in der Rechtsprechung des Gerichtshofs (insbesondere im Urteil vom 22. November 2018, *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938) aufgeführten Voraussetzungen wieder, d. h. zum einen die Gesamtlage, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, nämlich Russlands Invasion der Ukraine und ihre Folgen, und zum anderen die Ziele, die mit ihr erreicht werden sollen, nämlich die Erhöhung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials der Union. Zur Bekräftigung, dass die Gesamtlage und die Ziele genannt würden, verweist die Beklagte zudem auf den sechsten Erwägungsgrund.

#### **4. Würdigung durch den Staatsrat**

- 36 Der Staatsrat verweist zunächst auf die Bestimmungen von Art. 267 AEUV und führt sodann aus, dass er als oberstes Verwaltungsgericht Belgiens in letzter Instanz entscheidet und daher grundsätzlich verpflichtet ist, den Gerichtshof zu befragen, wenn die erwartete Antwort für die Entscheidung des Rechtsstreits erforderlich ist.
- 37 Der Gerichtshof hat das Ausmaß der genannten Verpflichtung wie folgt präzisiert:  
 „Was ... die nationalen Gerichte angeht, deren Entscheidungen nicht mehr mit einem Rechtsmittel des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, ... [müssen] derartige Gerichte ihrer Vorlagepflicht nachkommen, wenn in einem bei ihnen schwebenden Verfahren eine Frage des [Unionsrechts] gestellt wird, es sei

denn, sie haben festgestellt, dass die [unionsrechtliche] Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder dass die richtige Anwendung des [Unionsrechts] derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt“ (Urteil vom 15. September 2005, Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, Rn. 33).

38 Der Gerichtshof hat insofern weiter ausgeführt:

„Ob ein solcher Fall gegeben ist, ist unter Berücksichtigung der Eigenheiten des [Unionsrechts], der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und der Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der [Union] zu beurteilen“ (Urteile vom 15. September 2005, Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, Rn. 33, und vom 9. September 2015, Ferreira da Silva e Brito u. a., C-160/14, EU:C:2015:565, Rn. 37).

39 Im vorliegenden Fall stützt sich der Durchführungsbeschluss 2022/484 auf Art. 69 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013.

40 Die Argumentation der Klägerin beruht daher auf einer falschen Prämisse, soweit sie ausführt, dass der Durchführungsbeschluss 2022/484 auf Art. 69 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1307/2013 gestützt sei, der „hinreichend begründete Fälle äußerster Dringlichkeit“ verlangt, während Abs. 1 nicht denselben Grad an Dringlichkeit verlangt.

41 Die von der Klägerin angeregte Vorabentscheidung läuft jedoch darauf hinaus, den Gerichtshof nach der Gültigkeit eines Rechtsakts der Union zu fragen, und der Staatsrat kann nicht selbst über die Gültigkeit einer Norm des Unionsrechts entscheiden.

42 Somit ist es allein Sache des Gerichtshofs, die Frage zu beantworten, ob die von der Klägerin angeregte Vorlagefrage zulässig ist, obwohl sie davon abgesehen hat, direkt beim Gerichtshof die Nichtigkeitsklage des Durchführungsbeschlusses 2022/484 zu beantragen.

43 Ebenso ist es allein Sache des Gerichtshofs, zu entscheiden, ob die Begründung des Durchführungsbeschlusses 2022/484 rechtlich zulässig ist. Insoweit wurde bereits entschieden, dass die Begründungspflicht für jede Handlung gelten muss, die Rechtswirkungen erzeugt, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können, d. h. für alle von den Organen erlassenen Vorschriften, unabhängig von ihrer Form, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen. Der Gerichtshof hat ferner ausgeführt, dass diese Begründungspflicht „[verlangt], dass alle dort angesprochenen Rechtsakte eine Darstellung der Gründe enthalten, die das Organ zu ihrem Erlass veranlasst haben, so dass der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann und sowohl die Mitgliedstaaten als auch die beteiligten Dritten erfahren, unter welchen Bedingungen die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben“ (Urteil vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat, C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 37).

- 44 Es ist jedoch zu beachten, dass die Kritik an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme, genauer gesagt an ihrer Begründung, ausschließlich auf den vierten Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/484 abstellt, ohne die Erwägungsgründe 5, 6, 7 und 8 zu berücksichtigen (vgl. Rn. 18 bis 21 der vorliegenden Zusammenfassung).
- 45 Der Staatsrat wird dem Gerichtshof daher die von der Klägerin angeregte Vorlagefrage stellen.

## **5. Vorlagefrage**

- 46 Ist der Durchführungsbeschluss (EU) 2022/484 der Kommission vom 23. März 2022 zur Ermöglichung von Ausnahmeregelungen von der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission hinsichtlich der Anwendung bestimmter Bedingungen im Zusammenhang mit der Ökologisierungszahlung für das Antragsjahr 2022 mit Art. 69 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates in Verbindung mit Art. 45 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung vereinbar?