

Anonymisierte Fassung

C-731/22 – 1

Rechtssache C-731/22

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

25. November 2022

Vorlegendes Gericht:

Bundesverwaltungsgericht (Österreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

25. November 2022

Beschwerdeführerinnen:

IJ und PO GesbR

IJ

Belangte Behörde:

Agrarmarkt Austria

[OMISSIS]

B E S C H L U S S

Das Bundesverwaltungsgericht beschließt [OMISSIS] über die Beschwerden von IJ und PO Gesellschaft bürgerlichen Rechts [OMISSIS] gegen die Bescheide [OMISSIS] der Agrarmarkt Austria (AMA) vom 10.1.2022 [OMISSIS] betreffend Direktzahlungen für das Antragsjahr 2019 [OMISSIS] und [OMISSIS] Direktzahlungen für das Antragsjahr 2020 [OMISSIS] sowie die Beschwerde von IJ [OMISSIS] gegen den Bescheid [OMISSIS] der AMA vom 10.1.2022 [OMISSIS] betreffend Direktzahlungen für das Antragsjahr 2021:

A)

Dem Europäischen Gerichtshof wird gemäß Art. 267 AEUV folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Art. 4 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 33 Abs. 1 der Verordnung 1307/2013 dahin auszulegen, dass eine Fläche als vom Betriebsinhaber verwaltet und diesem zur Verfügung stehend anzusehen ist, wenn diese Fläche zwar im Besitz des Betriebsinhabers steht und der Betriebsinhaber auch die initiale Bodenbearbeitung, den Anbau und die laufende Bewässerung der Kulturen vornimmt, die Fläche jedoch, in verschieden große Parzellen aufgeteilt, von Saisonbeginn im April/Anfang Mai bis Saisonende im Oktober gegen ein fixes Entgelt an verschiedene Nutzer zur Pflege und Ernte übergeben wird, ohne dass die Betriebsinhaberin am Ernteerfolg direkt beteiligt ist?

B)

[OMISSIS] [Verfahrensrechtliches]

B e g r ü n d u n g:

Zu A) – Vorlagebeschluss

I. Vorlageberechtigung und Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits:

- 1 [OMISSIS] [Ausführungen zur Vorlageberechtigung]
- 2 Im Beschwerdeverfahren geht es um die Frage, ob eine Antragstellerin Anspruch auf Direktzahlungen für eine Ackerfläche hat, auf der zwar ausschließlich landwirtschaftliche Tätigkeiten (Anbau von Feldgemüse) stattfinden, die aber, in verschieden große Parzellen aufgeteilt, mit Saisonbeginn (witterungsabhängig Ende April/Anfang Mai) an verschiedene Nutzer zur Pflege übergeben wird. Die Behörde hat diese Fläche nach einer Vor-Ort-Kontrolle als nicht beihilfefähig qualifiziert, die bereits geleisteten Zahlungen für diese Fläche (Basisprämie und Greeningprämie) zurückgefordert und Sanktionen ausgesprochen.
- 3 In Zusammenhang mit diesem Rechtsstreit stellt sich eine Frage der Auslegung der Verordnung 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, ABI. L 347 vom 20.12.2013, S. 608 (im Folgenden VO 1307/2013), zu der der Gerichtshof der Europäischen Union (in Folge: EuGH) noch nicht entschieden hat, die nicht klar aus der Rechtsprechung des EuGH abgeleitet werden kann und deren Beantwortung Raum für vernünftige Zweifel lässt.

II. Parteien des Ausgangsrechtsstreits:

- 4 Parteien des Ausgangsrechtsstreits sind:
- a) [Die] [OMISSIS] Agrarmarkt Austria als Behörde, die den vor dem antragstellenden Gericht bekämpften Bescheid erlassen hat, und
 - b) IJ und PO (Gesellschaft bürgerlichen Rechts) als Beschwerdeführerin betreffend die Antragsjahre 2019 und 2020 vor dem antragstellenden Gericht, sowie
 - c) IJ als Beschwerdeführerin betreffend das Antragsjahr 2021 vor dem antragstellenden Gericht.

III. Sachverhalt und bisheriges Verfahren:

- 5 Die Beschwerdeführerin – bis zum Jahr 2020 eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts, ab 2021 eine Einzelbetriebsführerin – stellte in den Jahren 2019 bis 2021 jeweils einen Sammelantrag (in Österreich „Mehrfachantrag-Flächen“), in dem sie u. a. das Feldstück „Kirchenacker“ mit einer Größe von 1,0840 ha als Ackerfläche beantragte.
- 6 Im Zuge einer Vor-Ort-Kontrolle am 13.7.2021 wurde dieses Feldstück jedoch von der Behörde als nicht beihilfefähige „Freizeitfläche“ ermittelt. Mit den nunmehr angefochtenen Abänderungsbescheiden vom 10.1.2022 wurden für die Antragsjahre 2019 – 2021 für dieses Feldstück keine Direktzahlungen gewährt sowie Sanktionen und Rückforderungen ausgesprochen.
- 7 Bei dem strittigen Feldstück handelt es sich jedenfalls um eine Ackerfläche, auf der ausschließlich landwirtschaftliche Tätigkeiten (Anbau von Feldgemüse) stattfinden. Es handelt sich um eine „Selbsternte-Fläche“, die im Besitz der Beschwerdeführerin steht, welche die Bodenbearbeitung, die Anbauplanung sowie den Anbau der Kulturen vornimmt, um das Feldstück, in verschieden große Parzellen aufgeteilt, mit Saisonbeginn (witterungsabhängig Ende April/Anfang Mai) an verschiedene Nutzer zur Pflege zu übergeben.
- 8 Ab Bezahlung eines „Saisonbeitrages“ und Übergabe der Parzelle zur Pflege und Ernte obliegt das Recht und die Pflicht der Pflege der Parzelle alleine dem Nutzer/der Nutzerin. Zum allgemeinen Gebrauch werden den Nutzern von der Beschwerdeführerin einige Gartengeräte zur Verfügung gestellt. Die Nutzer sind zur Beachtung der Richtlinien für den biologischen Landbau verpflichtet. Gemäß der Nutzungsvereinbarung übernehmen die Nutzer von Saisonbeginn bis Saisonende (spätestens 26. Oktober) „die Verantwortung“. Dies beinhaltet die regelmäßige Entfernung von Beikräutern, die als Mulchschicht auf der Parzelle verbleiben sollen. Bei längerer Abwesenheit muss die Fläche von einem Ersatznutzer gepflegt und abgeerntet werden.

- 9 Die Fläche befindet sich somit zum Stichtag gem. Art. 33 Abs. 1 VO 1307/2013, der in Österreich für den 9. Juni festgelegt wurde (§ 23 Abs. 1 Horizontale GAP-Verordnung), in der Obhut der Nutzer/innen.
- 10 Während der Nutzung durch die Kunden der Beschwerdeführerin obliegt der Beschwerdeführerin weiterhin die regelmäßige Bewässerung des gesamten Feldstücks nach ihrem Gutdünken. Sie behält sich auch das Mähen stark verunkrauteter Parzellen gegen Kostenersatz für den Fall vor, dass keine entsprechende Pflege durch den Nutzer/die Nutzerin erfolgt. Die Ernte ist durch die Nutzer allein vorgesehen, doch gibt die Beschwerdeführerin „aufgrund nicht vorhersehbarer natürlicher Bedingungen“ keine Erntegarantie ab.
- 11 Aufgrund einer aktuellen Vereinbarung mit den Nutzern wird das von diesen nicht geerntete Gemüse karitativen Organisationen, wie z. B. der „Wiener Tafel“, übergeben. Es handelt sich um 200-300kg Gemüse, vor allem Wurzelgemüse.
- 12 Die Beschwerdeführerin betreibt selbst eine Parzelle am Kirchenacker, auf der über mehrere Jahre hinweg über 200 kg Gemüse geerntet wurden und zwar bei mittlerer Größe (4x8 m), um für Neukunden ein Beispiel zu bieten dafür, was Standard ist.
- 13 Der Betrieb hat in Bezug auf das in Rede stehende Grundstück, für das Direktzahlungen beantragt wurden, auf zivilrechtlicher Basis im Rahmen der 2. Säule der GAP auch eine Projektförderung im Rahmen der Sonderrichtlinie „LE – Projektförderungen“ zum Österreichischen Programm für ländliche Entwicklung 2014-2020 nach Punkt 17 dieser Sonderrichtlinie „Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ erhalten. Ziele dieser Maßnahme sind die „Stärkung landwirtschaftlicher Betriebe durch außerlandwirtschaftliches Zusatzeinkommen aus dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen gemäß den Anforderungen des Marktes“ und die „Erwirtschaftung außerlandwirtschaftlichen Einkommens durch Entfaltung wirtschaftlicher Tätigkeiten im ländlichen Raum unter Heranziehung landwirtschaftlicher Produktionsfaktoren.“ Konkret gefördert wurden daraus Geräte für die Kultivierung von Feingemüse zur Bodenbearbeitung und Aussaat sowie die Bewässerungsanlage.
- 14 [OMISSIS] [Verfahrensrechtliches]

IV. Vorbringen der Parteien.

- 15 Vorbringen der Beschwerdeführerin (Betriebsinhaberin):
- 16 Die Beschwerdeführerin argumentiert, die Flächen würden ihr zum in Österreich als Stichtag gem. Art. 33 Abs. 1 VO 1307/2013 festgesetzten 9. Juni des jeweiligen Antragsjahres zur Verfügung stehen. Die Übertragung von de facto einer einzigen Kulturpflegemaßnahme (=Beikrautjäten) an den Nutzer sei in ihrem Wesen eine Marketingmaßnahme, deren Nichteinhaltung zu schlechteren Ernten

oder Qualitäten führen könne (= Hoffungskauf). Die Verfügungsgewalt über die Flächen verbleibe, selbst bei dieser Maßnahme, bei der Betriebsinhaberin.

- 17 Im Feldgemüsebau (z. B. Grünerbsen, Ernte durch Verarbeiter), im Obstbau (Erdbeeren-Selbstpflückanlagen) und in der Holzwirtschaft (Stockverkauf, Abstockungsvertrag) seien derartige Verträge seit jeher üblich. Das Modell sei schon seit 1812 im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch verankert. Der Eigentumsübergang des Erntegutes erfolge, auch wenn die Parzelle vorab zur Nutzung „überlassen“ werde, nach ständiger Rechtsprechung und der Nutzungsvereinbarung mit der Ernte. Da es sich bei den Selbsternteparzellen im Vergleich zum reinen Marktfruchtverkauf um ein innovatives Vertriebskonzept mit Direktabsatz an den Endkunden handle, habe sich der Betrieb im Jahr 2015/16 auch für eine Diversifizierungsförderung der AMA qualifiziert. Das Konzept sei damals geprüft, für förderwürdig befunden und von der AMA auch vor Ort kontrolliert worden. Die Selbsternteparzellen verbänden diese traditionellen Rechtsformen mit dem im EU-Recht geforderten Stakeholder-Involvement (Hinweis auf Art. 52 ff Verordnung [EU] Nr. 1305/2013).
- 18 Selbst im normalen Ackerbau erfolge die Ernte meist durch Lohnunternehmer. Die Bodenbearbeitung, Saatbeetbereitung, Aussaat, zwei Hackdurchgänge, die Bewässerung, sowie das Mulchen nach der Ernte würden von der Beschwerdeführerin erbracht. Auch das gesamte Saat- und Pflanzgut werde ebenfalls ausschließlich von ihr bereitgestellt. Anders wäre der Bio-Status bei einer Kontrolle auch kaum sicherzustellen. Eine ganzjährige, professionelle Bewässerung erfolge durch die Beschwerdeführerin. Nur bestimmte Pflegearbeiten würden an die Käufer des Erntegutes ausgelagert. Dies sei rechtlich dasselbe wie die Beauftragung eines Dienstleisters oder die Inanspruchnahme des Maschinenringes.
- 19 Zum Argument der Behörde, es handle sich um reine Freizeitbeschäftigung (siehe gleich unten) führt die Beschwerdeführerin an, dass in Frankreich zahlreiche Beispiele für Permakulturen bestünden, wo in enger Kombination verschiedener Gemüsesorten beachtliche Erträge, zum Teil über dem konventionellen Gemüsebau, erzielt werden. Es sei daher nicht so, dass durch kleinteiligen Gemüsebau in Handarbeit notwendigerweise weniger Erträge erzielt werden als im maschinellen Großanbau. Es würden sowohl Kindergärten als auch Schulen zu ihren Kunden zählen, die die Feldbearbeitung nicht in der „Freizeit“ bewerkstelligen. Ebenso würden Parzellen an vier Flüchtlingsfamilien aus der Ukraine unentgeltlich vermietet; diese Familien hätten den gesamten Tag Zeit für die Bearbeitung ihrer Parzelle, da sie keiner Arbeit nachgingen. Für viele Menschen gehe es tatsächlich darum, ihre eigene Nahrung zu produzieren, und nicht nur um eine sinnvolle Freizeitbeschäftigung.
- 20 Durch das angewendete Konzept werde erreicht, dass das produzierte Biogemüse nicht über Zwischenhändler im Lebensmitteleinzelhandel lande, sondern über Selbsternte direkt beim Kunden. Das durch die Ausschaltung des Zwischenhandels und durch die alternative Vermarktung der bäuerlichen

Urproduktion erzielte höhere Einkommen diene zur Absicherung des Einkommens und der wirtschaftlichen Gesundheit der Betriebe.

- 21 Die Behörde argumentiert folgendermaßen:
- 22 Die beihilfefähigen Flächen für die Nutzung der Zahlungsansprüche müssten dem Bewirtschafter am 9. Juni des jeweiligen Antragsjahres zur Verfügung stehen (Verweis auf § 23 Abs. 1 Horizontale GAP-VO, Art. 33 Abs. 1 VO 1307/2013). Nach der Rechtsprechung des EuGH stünden dem Betriebsinhaber die Flächen zur Verfügung, wenn der Nachweis einer tatsächlichen Nutzung dieser Flächen sowie eine hinreichende Selbständigkeit des Betriebsinhabers bei der Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit vorliegen. Somit müsse der Betriebsinhaber in der Lage sein, im Rahmen der Nutzung der betreffenden Fläche eine gewisse Entscheidungsbefugnis auszuüben, damit er auf dieser Fläche seine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben kann (Hinweis auf EuGH 7.4.2022, Rs C-116-20, Avio Lucos; 14.10.2010, Rs C-61/09, Landkreis Bad Dürkheim; 24.6.2010, Rs C-375/08, Pontini u. a.). Das strittige Feldstück sei aber am 9. Juni der Beschwerdeführerin nicht zur Verfügung gestanden, weil diese die „Selbsternteparzellen“ den Kunden ab Übergabe zur Nutzung überlasse. Ab dem Übergabetag werde das Feldstück nicht mehr von der Beschwerdeführerin tatsächlich genutzt, sondern die jeweilige Parzelle vom jeweiligen Kunden.
- 23 Der Beschwerdeführerin komme keine hinreichende Selbständigkeit bei der Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeit ab dem Übergabetag zu, da mit der Übernahme einer Selbsternteparzelle, und zwar jedenfalls ab Ende April/Anfang Mai, die Verantwortung auf den Kunden übergehe. Der Kunde entscheide, ob er die Parzelle pflegt, ob das Unkraut gejätet wird bzw. gemäht wird, ob er einen „Ersatznutzer“ bestellt oder nicht. Damit liege es allein im Verantwortungsbereich des Kunden, ob und wie er die Pflege der Parzelle durchführt und folglich ob bzw. in welcher Qualität der Kunde Erträge erzielt oder nicht.
- 24 Die Nutzer würden die Ernte und Pflege in ihrer Freizeit durchführen und es liege daher eine Freizeitfläche gem. § 20 Abs. 3 Horizontale GAP-Verordnung vor. Diene die landwirtschaftliche Produktion im Rahmen der GAP in erster Linie der Versorgung der Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Produkten, so liege hier eine Freizeitbeschäftigung vor – gleichsam als Ersatz des eigenen Gartens – bei der nach Belieben des Nutzers landwirtschaftliche Produkte in größerer oder kleinerer Menge erzeugt würden. Eine systematische Erzeugung von Produkten zur Versorgung der Bevölkerung finde nicht statt.
- 25 Dem Argument der Beschwerdeführerin, dass Selbsternte-Parzellen rechtlich ident wie die Beauftragung eines Dienstleisters oder die Inanspruchnahme des Maschinenrings seien, entgegnet die Behörde, dass der Landwirt den Dienstleister bzw. den Maschinenring für seine Leistung bezahle; der Landwirt lasse folglich nur die Arbeiten durchführen, und zwar in seinem Namen, auf seine Rechnung und Gefahr hin. Die Ernte behalte dabei der Landwirt. Beim strittigen Feldstück sei die Situation umgekehrt: Die Nutzer (= Kunden) der Parzellen müssten ein

Entgelt bezahlen, damit sie diese Parzellen nutzen, also pflegen, jäten, beernten etc. dürfen. Die Ernte behielten die Kunden. Daraus folge, dass die Kunden nicht im Namen, auf Rechnung und Gefahr der Beschwerdeführerin arbeiteten.

- 26 Zum Einwand, dass die Nutzungsüberlassung zur Selbsternte eine traditionelle Vertragsform in der Landwirtschaft sei, entgegnet die Behörde, dass beispielsweise bei Erdbeer-Selbstpflückanlagen der jeweilige Landwirt die Fläche bewirtschaftete. Den Kunden (= Pflücker) sei es lediglich erlaubt, die Erdbeeren – meist zu einem günstigen Preis – zu pflücken. Den Pflückern obliege jedoch nicht die Verantwortung über die Erdbeer-Selbstpflückanlage. Der Landwirt des Erdbeerfelds entscheide, wie die Bewirtschaftung auf der Erdbeer-Selbstpflückanlage erfolgt und wann geerntet werden kann.

V. Rechtlicher Rahmen:

Unionsrecht:

- 27 Verordnung 1307/2013:

„Artikel 4

Begriffsbestimmungen und damit zusammenhängende Bestimmungen

(1) Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

a) „Betriebsinhaber“ eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig davon, welchen rechtlichen Status diese Vereinigung und ihre Mitglieder aufgrund nationalen Rechts haben, deren Betrieb sich im räumlichen Geltungsbereich der Verträge im Sinne des Artikels 52 EUV in Verbindung mit den Artikeln 349 und 355 AEUV befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt;

b) „Betrieb“ die Gesamtheit der für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten und vom Betriebsinhaber verwalteten Einheiten, die sich im Gebiet desselben Mitgliedstaats befinden;

c) „landwirtschaftliche Tätigkeit“

i) die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren sowie Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke,

ii) die Erhaltung einer landwirtschaftlichen Fläche in einem Zustand, der sie ohne über die in der Landwirtschaft üblichen Methoden und Maschinen hinausgehende Vorbereitungsmaßnahmen für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht, auf der Grundlage von Kriterien, die von den Mitgliedstaaten anhand eines von der Kommission vorgegebenen Rahmens festgelegt werden, oder

iii) die Ausübung einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden;

[...]

e) „landwirtschaftliche Fläche“ jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland und Dauerweideland oder mit Dauerkulturen genutzt wird;

f) „Ackerland“ für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen genutzte Flächen oder für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen verfügbare, aber brachliegende Flächen, einschließlich stillgelegter Flächen gemäß den Artikeln 22, 23 und 24 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, dem Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und dem Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, unabhängig davon, ob sich diese Flächen unter Gewächshäusern oder anderen festen oder beweglichen Abdeckungen befinden oder nicht; [...].“

„Artikel 32

Aktivierung von Zahlungsansprüchen

(1) Eine Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung wird den Betriebsinhabern bei Aktivierung eines Zahlungsanspruchs je beihilfefähige Hektarfläche mittels Anmeldung gemäß Artikel 33 Absatz 1 in dem Mitgliedstaat, in dem der Zahlungsanspruch zugewiesen wurde, gewährt. Bei aktivierten Zahlungsansprüchen besteht Anspruch auf die jährliche Zahlung der darin festgesetzten Beträge, unbeschadet der Anwendung von Haushaltsdisziplin, Kürzung von Zahlungen gemäß Artikel 11 sowie linearen Kürzungen gemäß Artikel 7, Artikel 51 Absatz 2 und Artikel 65 Absatz 2 Buchstabe c der vorliegenden Verordnung sowie der Anwendung von Artikel 63 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

(2) Im Sinne dieses Titels bezeichnet der Begriff „beihilfefähige Hektarfläche“

a) jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, [...], die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird oder, wenn die Fläche auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird;

[...]

Artikel 33

Anmeldung der beihilfefähigen Hektarflächen

(1) Für die Zwecke der Aktivierung von Zahlungsansprüchen nach Artikel 32 Absatz 1 meldet der Betriebsinhaber die Parzellen an, die der beihilfefähigen Hektarfläche für jeden Zahlungsanspruch entsprechen. Außer im Falle höherer

Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände müssen die angemeldeten Parzellen dem Betriebsinhaber zu einem vom Mitgliedstaat festzusetzenden Zeitpunkt zur Verfügung stehen, der jedoch nicht nach dem in demselben Mitgliedstaat festgesetzten Zeitpunkt für die Änderung des Beihilfeantrags gemäß Artikel 72 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 liegen darf.

[...].“

- 28 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014, ABI. L 181 vom 20.6.2014, S. 1 (in der Folge: VO 639/2014):

„Artikel 15

Ermittlung von beihilfefähigen Hektarflächen für die Zwecke der Artikel 24 Absatz 2 und Artikel 39 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013

1. Um in Fällen, in denen keine höhere Gewalt und keine außergewöhnlichen Umstände anerkannt werden, die Anzahl der zuzuweisenden Zahlungsansprüche gemäß Artikel 24 Absatz 2 und Artikel 39 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 zu bestimmen, werden lediglich die gemäß Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Nummer 23 Buchstabe a der delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 ermittelten beihilfefähigen Hektarflächen berücksichtigt.

2. Stellen mehrere Antragsteller für eine beihilfefähige Hektarfläche nach Absatz 1 einen Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen, so wird die Entscheidung, wem die Zahlungsansprüche zugewiesen werden, anhand des Kriteriums getroffen, wer die Entscheidungsbefugnis in Bezug auf die auf dieser Hektarfläche ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeiten innehat und wer die Gewinne und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten trägt.“

Nationales Recht:

- 29 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung), BGBl. II Nr. 100/2015:

„Nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen

§ 20. (1) Als hauptsächlich landwirtschaftlich genutzte Flächen im Sinne des Art. 32 Abs. 3 lit. a der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 gelten landwirtschaftliche Flächen, die außerhalb der Vegetationsperiode oder während der Vegetationsperiode für nicht-landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden, wenn durch Intensität, Art, Dauer und Zeitpunkt der nicht-landwirtschaftlichen Nutzung die landwirtschaftliche Tätigkeit auf diesen Flächen nicht eingeschränkt wird. Insbesondere darf die nicht-landwirtschaftliche Nutzung das Grundwasser, den Boden und die Umwelt nicht beeinträchtigen. Die nicht-landwirtschaftliche

Nutzung während der Vegetationsperiode darf auf ein- und derselben Fläche insgesamt längstens 14 Tage dauern und ist der AMA vorab zu melden.

(2) Gemäß Art. 32 Abs. 3 lit. b der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sind als hauptsächlich für nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen jene landwirtschaftlichen Flächen anzusehen, die in Verbindung mit nicht-landwirtschaftlichen Flächen stehen und der nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeit dadurch untergeordnet sind, dass insbesondere für Pflege und Nutzung in zeitlicher Hinsicht oder den Bewuchs betreffend Beschränkungen oder Einschränkungen bestehen. Insbesondere sind landwirtschaftliche Flächen im abgegrenzten Bereich von Flughäfen, insbesondere im Bereich der Start- und Landebahnen, als Teil von Golf- und anderen Sportplätzen oder die für die militärische Ausbildung genutzten Teile von Truppenübungsplätzen bzw. Kasernen als für nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen anzusehen.

(3) Nicht zu den beihilfefähigen Flächen gemäß § 17 Abs. 1 zählen jedenfalls befestigte Weg- oder Gebäudeflächen, Schottergruben, Steinbrüche, Parks, Freizeitflächen, Christbaumkulturen, dauerhafte Rangier- und Lagerflächen sowie Hecken, Gehölze, und Mauern, sofern sie nicht unter § 18 Z 1 oder 2 fallen.“

„Besondere Vorschriften für bestimmte Nutzungen

§ 23. (1) Als Stichtag, zu dem die beihilfefähigen Flächen für die Nutzung der Zahlungsansprüche dem Betriebsinhaber gemäß Art. 33 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 zur Verfügung stehen müssen, wird der 9. Juni des jeweiligen Antragsjahres bestimmt. [...]“

VI. Rechtsprechung des Gerichtshofs:

- 30 Im Ausgangsfall zum Urteil EuGH 14.10.2010, Rs C-61/09, ECLI:EU:C:2010:606, Landkreis Bad Dürkheim, erfolgte die Bewirtschaftung einer Grünlandfläche durch Beweidung mit Schafen und Mähen unter Beschränkungen durch Naturschutzaufgaben.
- 31 Zur Eigenschaft als landwirtschaftliche Fläche traf der Gerichtshof darin folgende Aussagen:
- 32 Der Umweltschutz, wie sich aus den Erwägungsgründen 3, 21 und 24 der Verordnung Nr. 1782/2003 ergibt, gehört zu den Zielen der Betriebsprämienregelung. Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass der Umweltschutz, der eines der wesentlichen Ziele der Europäischen Union ist, als ein Ziel anzusehen ist, das auch Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik ist (Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath, C-428/07, Slg. 2009, I-6355, Randnr. 29). Außerdem bestimmt Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 796/2004 ausdrücklich, dass Flächen, die gemäß Art. 5 der Verordnung Nr. 1782/2003 in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden, Ackerland und

damit landwirtschaftliche Flächen im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 795/2004 sind. Es wäre widersprüchlich, wenn eine landwirtschaftliche Fläche nicht mehr beihilfefähig wäre, wenn sie für Zwecke der Landschaftspflege und des Naturschutzes genutzt würde. Der Umstand, dass eine Fläche überwiegend dem Naturschutz und der Landschaftspflege dient, kann ihr nicht ihre Eigenschaft als landwirtschaftliche Fläche nehmen, wenn sie – wie hier – tatsächlich als Ackerland oder als Dauergrünland genutzt wird.

- 33 Wird eine landwirtschaftliche Fläche für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt, ist es ohne Bedeutung, ob diese Tätigkeit überwiegend landwirtschaftliche Ziele verfolgt oder überwiegend dem Naturschutz dient. Ebenso wenig ist es im Hinblick auf die Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit gemäß dieser Bestimmung erheblich, dass der Landwirt Weisungen der zuständigen nationalen Behörde unterliegt. Dies gilt umso mehr, als schon nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 nicht nur alle Betriebsinhaber, die Direktzahlungen beziehen, die Grundanforderungen an die Betriebsführung nach Anhang III und für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Art. 5 einhalten müssen, sondern auch die zuständige nationale Behörde dem Betriebsinhaber die einzuhaltenden Grundanforderungen und den zu erhaltenden guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand mitteilt.
- 34 Zur Zugehörigkeit einer Fläche zum Betrieb eines Antragstellers traf der Gerichtshof folgende Aussagen:
- 35 Nach Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 sind die landwirtschaftlichen Flächen des Betriebs beihilfefähig. Dieser ist definiert als die Gesamtheit der vom Betriebsinhaber verwalteten Produktionseinheiten, die sich im Gebiet eines Mitgliedstaats befinden. Nach Art. 44 Abs. 3 dieser Verordnung müssen die Parzellen, die der beihilfefähigen Fläche für jeden Zahlungsanspruch entsprechen, dem Betriebsinhaber für einen Zeitraum von mindestens zehn Monaten zur Verfügung stehen.
- 36 Nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit können die Parteien das der Nutzung der betreffenden Fläche zugrundeliegende Rechtsverhältnis frei gestalten. Mangels einer gegenteiligen Bestimmung steht es ihnen auch frei, eine unentgeltliche Überlassung der Parzellen zu vereinbaren.
- 37 Im Zusammenhang mit der Betriebsprämienregelung bedeutet der Begriff der Verwaltung nicht, dass dem Landwirt uneingeschränkte Verfügungsgewalt über die Flächen in Bezug auf deren landwirtschaftliche Nutzung zusteht. Der Landwirt muss jedoch hinsichtlich dieser Fläche über eine hinreichende Selbständigkeit bei der Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit verfügen. In dem Zehnmonatszeitraum muss der Betriebsinhaber in der Lage sein, die Flächen mit einer hinreichenden Selbständigkeit für seine landwirtschaftlichen Tätigkeiten, einschließlich der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Art. 5 der Verordnung Nr. 1782/2003, zu nutzen.

- 38 Darüber hinaus dürfen die streitigen Flächen in dieser Zeit nicht von einem Dritten landwirtschaftlich genutzt werden. Um zu verhindern, dass mehrere Landwirte geltend machen, dass die betreffenden Parzellen zu ihrem Betrieb gehören, ist es nämlich erforderlich, dass diese Flächen in dieser Zeit nicht im Sinne der Betriebsprämienregelung dem Betrieb anderer Landwirte zugeordnet werden können.
- 39 Die Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf den betreffenden Flächen hat im Namen und für Rechnung des Betriebsinhabers zu erfolgen. Dass der Betriebsinhaber gegen eine Vergütung auch bestimmte Aufgaben für einen Dritten wahrnehmen muss, ist insoweit unerheblich.
- 40 Im Ausgangsfall zum Urteil vom 7.4.2022, Rs C-116/20, ECLI:EU:C:2022:273, *Avio Lucos*, hatte jemand mit einer Gemeinde einen Konzessionsvertrag für eine Weide mit dem Ziel abgeschlossen, das Recht zur Bewirtschaftung dieser Fläche zu erwerben. Er beweidete die Fläche aber nicht selbst im Rahmen seines Betriebes, sondern schloss im Anschluss einen Kooperationsvertrag mit Tierzüchtern, mit dem er die unentgeltliche Nutzung der Fläche zur Beweidung mit Tieren erlaubte und dabei das Nutzungsrecht für die Fläche behielt, sich aber verpflichtete, die Beweidung nicht zu behindern und Maßnahmen zur Unterhaltung der Weide zu ergreifen.
- 41 Zur Frage, ob eine landwirtschaftliche Tätigkeit vorliege, traf der Gerichtshof folgende Aussagen:
- 42 Was als Erstes den Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 der Verordnung 73/2009 betrifft, so bedeutet nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch die Tatsache, dass eine Fläche dem Betriebsinhaber zur Verfügung steht, grundsätzlich, dass dieser sie nach Belieben nutzen kann, um ihm die tatsächliche Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit zu ermöglichen. Was als Zweites den Zusammenhang betrifft, in den sich diese Vorschrift einfügt, so wird die Beihilfe im Rahmen der Betriebsprämienregelung den Betriebsinhabern nach Aktivierung eines Zahlungsanspruchs je „beihilfefähige Hektarfläche“ gewährt, wobei dieser Begriff jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs bezeichnet, die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird.
- 43 Insoweit hat der Gerichtshof zu der in Art. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 73/2009 aufgestellten Anforderung, dass eine Produktionseinheit von einem Betriebsinhaber „verwaltet“ sein muss, bereits entschieden, dass der Begriff „Verwaltung“ nicht bedeutet, dass dem Betriebsinhaber uneingeschränkte Verfügungsgewalt über die betreffende Fläche in Bezug auf deren landwirtschaftliche Nutzung zusteht. Der Betriebsinhaber muss jedoch hinsichtlich dieser Fläche über eine hinreichende Selbständigkeit bei der Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit verfügen; Somit muss der Betriebsinhaber in der Lage sein, im Rahmen der Nutzung der betreffenden Fläche eine gewisse Entscheidungsbefugnis auszuüben (Urteil vom 14. Oktober 2010,

Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, Rn. 63), damit er auf dieser Fläche seine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben kann.

- 44 Als Drittes heißt es in Bezug auf die mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele im 23. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 73/2009, dass diese die Gewährung einer Direktbeihilfe an Begünstigte verhindern soll, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen oder deren Geschäftszweck nicht oder nur marginal darin besteht, eine landwirtschaftliche Tätigkeit auszuüben. Außerdem ergibt sich aus Art. 39 Abs. 1 Buchst. b AEUV, dessen wesentlicher Inhalt im 25. Erwägungsgrund dieser Verordnung wiedergegeben wird, dass die Stützungsregelungen im Rahmen der GAP direkte Einkommensbeihilfen vorsehen, um der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten.
- 45 Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, war Avio Lucos gemäß Art. 7 des zwischen ihr und den Tierzüchtern geschlossenen Kooperationsvertrags verpflichtet, „jährlich auf ihre Kosten Pflegearbeiten auf den Weiden durchzuführen, giftige Unkräuter zu jäten sowie Wasserüberschüsse auf der Fläche zu entfernen, unter Gewährleistung der bestmöglichen Bedingungen für die Fortführung der Beweidung“. Vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Überprüfungen fällt eine solche Tätigkeit jedoch unter eine der alternativen Tätigkeiten, die in der in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils angeführten Mitteilung genannt werden, und mithin unter den Begriff „landwirtschaftliche Tätigkeit“. Eine solche Auslegung steht im Übrigen auch im Einklang mit den Zielen dieser Verordnung, wie sie insbesondere in deren Erwägungsgründen 4 und 7 in Bezug auf die Erhaltung von Weideland in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand angeführt werden, wobei die positiven Auswirkungen von Dauergrünland auf die Umwelt anerkannt werden. Der Begriff „landwirtschaftliche Tätigkeit“ umfasst somit eine Tätigkeit, bei der eine Person eine Weide in Konzession nimmt und danach einen Kooperationsvertrag mit Tierzüchtern schließt, nach dem diese Züchter die Tiere auf der konzessionierten Fläche weiden lassen, wobei der Konzessionär das Recht zur Nutzung der Fläche behält, sich aber verpflichtet, die Weidetätigkeit nicht zu beschränken, und die Arbeiten zur Instandhaltung der Weide auf eigene Kosten durchführt, sofern diese Arbeiten den Bedingungen genügen, die in dem fakultativen Standard gemäß Anhang III dieser Verordnung vorgesehen sind.

VII. Eigene Überlegungen:

- 46 Aufgrund der angeführten Rechtsvorschriften ergibt sich folgendes Bild der Rechtslage:
- 47 Gemäß Art. 4 Abs. 1 VO 1307/2013 ist „Betrieb“ die Gesamtheit der für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten und vom Betriebsinhaber verwalteten

Einheiten, die sich im Gebiet desselben Mitgliedstaats befinden. Die Einheit muss somit erstens für eine „landwirtschaftliche Tätigkeit“ genutzt werden. Dies ist insb. dann der Fall, wenn auf der Einheit landwirtschaftliche Erzeugnisse angebaut werden. Im vorliegenden Fall besteht kein Zweifel daran, dass landwirtschaftliche Produkte (Gemüse) angebaut werden.

- 48 Zweitens muss die Einheit vom Betriebsinhaber „verwaltet“ werden. Dazu hat der Gerichtshof bereits judiziert, dass die Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf den betreffenden Flächen im Namen und für Rechnung des Betriebsinhabers zu erfolgen hat. Im konkreten Fall ist zweifelhaft, ob diese Voraussetzung erfüllt ist.
- 49 Gemäß Art. 32 VO 1307/2013 ist eine Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung bei Aktivierung eines Zahlungsanspruchs je beihilfefähige Hektarfläche zu gewähren. Beihilfefähige Hektarfläche ist jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, [...], die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird oder, wenn die Fläche auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird. Als landwirtschaftliche Fläche ist u. a. jede Fläche zu bezeichnen, die als Ackerland genutzt wird. Dies ist beim „Kirchenacker“ der Fall.
- 50 Die belangte Behörde beruft sich auf § 20 Abs. 3 der österreichischen Horizontalen GAP- Verordnung, wonach nicht zu den beihilfefähigen Flächen gemäß § 17 Abs. 1 jedenfalls befestigte Weg- oder Gebäudeflächen, Schottergruben, Steinbrüche, Parks, Freizeitflächen, Christbaumkulturen, dauerhafte Rangier- und Lagerflächen sowie Hecken, Gehölze, und Mauern zählen, und bezeichnet die Fläche als „Freizeitfläche“. Da aber auf der Fläche eindeutig Ackerbau betrieben wird, ist diese Einordnung bei unionsrechtskonformer Interpretation nach Ansicht des Gerichts nicht zutreffend.
- 51 Gemäß Art. 33 VO 1307/2013 müssen die Parzellen dem Betriebsinhaber zu einem vom Mitgliedstaat festzusetzenden Zeitpunkt zur Verfügung stehen. Dies ist nach österreichischem Recht der 9. Juni jeden Antragsjahres. Diese Anforderung bezieht sich ebenfalls auf die „Verwaltung“ der Einheit und ob sie hier erfüllt ist, ist zweifelhaft.
- 52 Art. 15 VO 639/2014 stellt eine Umsetzung des Urteils Bad Dürkheim dar und ist in dessen Licht zu beurteilen (vgl. EuGH 17.12.2020, Rs C-216/19, Rz 42-44; siehe unten).
- 53 Bei Analyse der Judikatur zu den Zweifelsfragen fällt auf, dass keines der angeführten einschlägigen Erkenntnisse des Europäischen Gerichtshofs auf den Fall im Detail passt.
- 54 Die Aussage, dass die Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf den betreffenden Flächen im Namen und für Rechnung des Betriebsinhabers zu erfolgen hat, wurde im Urteil Landkreis Bad Dürkheim in erster Linie in Zusammenhang mit dem Erfordernis angeführt, dass die streitigen Flächen nicht

gleichzeitig von einem Dritten landwirtschaftlich genutzt werden dürfen. Um zu verhindern, dass mehrere Landwirte geltend machen, dass die betreffenden Parzellen zu ihrem Betrieb gehören, war es in diesem Urteil erforderlich, zu betonen, dass diese Flächen in dieser Zeit nicht im Sinne der Betriebsprämienregelung dem Betrieb anderer Landwirte zugeordnet werden können.

- 55 Das Erfordernis der Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeit im eigenen Namen und für eigene Rechnung ist im gegenständlichen Fall einer „Selbsterntefläche“ nicht in vollem Ausmaß gegeben, weil die Flächen zwar im Besitz der Beschwerdeführerin stehen und von ihr vor- und nachbereitet, und auch laufend bewässert werden, jedoch dafür nur ein Fixbetrag von den Nutzern verrechnet wird; ob und in welcher Höhe ein Ertrag erwirtschaftet wird, hat auf das Betriebsergebnis der Beschwerdeführerin keinen Einfluss.
- 56 Einschlägiger scheint das Urteil in der Rs C-116/20, Avio Lucos, zu sein, wo es der Gerichtshof für zulässig erachtet hat, dass eine Person Direktzahlungen erhält, die eine betroffene Grünlandfläche nicht vollständig selbst bewirtschaftet, sondern sie unentgeltlich an Tierzüchter zur Beweidung weitergibt, wobei sie sich verpflichtet, die Beweidung nicht zu behindern und Maßnahmen zur Pflege Unterhaltung der Weide wie Entfernung giftiger Unkräuter und von Wasserüberschüssen durchzuführen. Dies mit dem Hinweis, dass der Begriff der landwirtschaftlichen Tätigkeit auch die Erhaltung von Weideland in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand miteinschließt.
- 57 Dieser Zugang scheint auch für den vorliegenden Fall angemessen, wo eine Ackerfläche von der Beschwerdeführerin durch Vorbereitungsmaßnahmen, durchgehende Bewässerung und gegebenenfalls nötige Beikrautentfernung in einem für den Anbau von Feldfrüchten geeigneten Zustand gehalten wird und die Feldfrüchte selbst auch angebaut, wenngleich nicht selbst geerntet werden. Die Antragstellerin behält in diesem Fall die Verfügungsgewalt und scheint auch eine ausreichende Selbständigkeit bei der Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu behalten, da sie sich ihre Vertragspartner selbst aussuchen kann und auch während der Vegetationsperiode einen Einfluss auf den Ernteerfolg nimmt. Die Tatsache, dass sie nur einen Einmalbetrag erhält und der wirtschaftliche Erfolg nicht direkt mit der Erntemenge gekoppelt ist, scheint demgegenüber in den Hintergrund zu treten. Dies umso mehr, als das gewählte Konzept gerade zum Ziel hat, die landwirtschaftliche Produktion auf der fraglichen Fläche für die Antragstellerin längerfristig wirtschaftlich zu ermöglichen und damit überhaupt aufrecht zu erhalten.
- 58 Aus Sicht des vorliegenden Gerichts sprechen daher die besseren Gründe dafür, dass es sich im vorliegenden Fall um beihilfefähige Hektarfläche im Rahmen des Betriebes der Beschwerdeführerin handelt.

Zu B) Unzulässigkeit der Revision:

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Verfahrensrechtliches]

Rechtsmittelbelehrung:

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Verfahrensrechtliches]

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

[OMISSIS] 25.11.2022

[OMISSIS]