

Rechtssache C-217/21

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

Eingangsdatum:

6. April 2021

Vorlegendes Gericht:

Administrativen sad Veliko Tarnovo (Verwaltungsgericht Veliko
Tarnovo, Bulgarien)

Datum der Vorlageentscheidung:

19. Februar 2021

Klägerin:

„AGRO – EKO 2013“ EOOD

Beklagter:

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage gegen die stillschweigende Ablehnung des Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ (Exekutivdirektor des Staatlichen Landwirtschaftsfonds, Letzterer im Folgenden: DFZ), über einen Beihilfeantrag eines Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebs für die Kampagne 2018 im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014–2020 zu entscheiden – Streit zwischen den Parteien darüber, ob eine solche stillschweigende Ablehnung vorliegt

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Auslegung von Art. 75 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik

Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

1. Bedeutet der in Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik verwendete Begriff „Zahlung“ den Abschluss des aufgrund eines Zahlungsantrags eingeleiteten Verfahrens?
2. Ist der tatsächliche Erhalt des vom Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs beantragten Betrags gleichbedeutend mit einer positiven Entscheidung der Zahlstelle über den Antrag auf Aktivierung von Zahlungsansprüchen bzw. stellt der Nichterhalt von Geldbeträgen bei öffentlicher Bekanntgabe von Zahlungen für die jeweilige Maßnahme eine Zurückweisung der beantragten Zahlungsansprüche dar, wenn die Person nicht über die Fortsetzung des Verfahrens mit neuen Kontrollen benachrichtigt wurde?
3. Verpflichtet die Frist nach Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik die Mitgliedstaaten, die Prüfung der Fördervoraussetzungen vor deren Ablauf durchzuführen, und kann diese Prüfung nur ausnahmsweise fortgesetzt werden?
4. Stellt die Nichteinhaltung der Frist nach Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik eine stillschweigende Ablehnung der Beihilfenzahlung dar, wenn der Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs nicht über die Durchführung ergänzender Kontrollen unterrichtet wurde und darüber kein schriftliches Dokument vorliegt?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 549), insbesondere der 27. Erwägungsgrund, Art. 40, 63, 72 und 75

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 41

Angeführte nationale Vorschriften und Rechtsprechung

1. Nationale Vorschriften

Administrativnoprotsesualen kodeks (Verwaltungsprozessordnung), Art. 21 und 54, Art. 57 Abs. 1 und Art. 58

Zakon za podpomagane na zemedelski proizvoditeli (Gesetz über die Stützung von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe), Art. 41, 43

Naredba N° 7 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 10 „Agroekologia i klimat“ ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014 – 2020 (Verordnung Nr. 7 vom 24. Februar 2015 über die Anwendung der Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014–2020), Art. 50 und 52

2. Nationale Rechtsprechung

Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist die Rechtsprechung des Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht) der Republik Bulgarien zu der Frage, ob die seitens der zuständigen Behörde unterlassene Entscheidung über den Beihilfeantrag des Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebs eine stillschweigende Ablehnung darstellt, nicht einheitlich. Im überwiegenden Teil der Rechtsprechung dieses Gerichts wird davon ausgegangen, dass eine solche Ablehnung nicht vorliege, da im nationalen Recht keine Frist für die Entscheidung festlegt sei. Art. 75 der Verordnung Nr. 1306/2013 sehe eine Frist für die Zahlung, nicht aber für die Genehmigung oder die Ablehnung der Zahlung der beantragten Beihilfe durch Verwaltungsakt vor; in Abs. 2 dieser Vorschrift sei keine Frist für die Durchführung der Kontrollen geregelt. Gleichzeitig wird in einigen Urteilen des Varhoven administrativen sad darauf hingewiesen, dass, wenn man vom Nichtvorliegen einer stillschweigenden Ablehnung ausginge, dies dazu führen würde, dass Inhabern eines landwirtschaftlichen Betriebs, die eine Beihilfe beantragten, Rechtsschutz gegen die Untätigkeit der zuständigen Behörde versagt würde.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die „AGRO – EKO 2013“ EOOD ist eine Handelsgesellschaft, die landwirtschaftliche Produkte erzeugt und als Inhaberin eines landwirtschaftlichen Betriebs registriert ist.
- 2 Das Unternehmen stellte einen Beihilfeantrag mit der UIN (einmalige Kennnummer) 04/210518/78639 für die Kampagne 2018 des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2014–2020, mit dem es Unterstützung im Rahmen der folgenden Regelungen beantragt: „Regelung für die einheitliche Flächenzahlung“, „Regelung für die Umverteilungsprämie“, „Regelung für die Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche

Landbewirtschaftungsmethoden – grüne Direktzahlungen“, „Regelung für gekoppelte Stützung für Mutterschafe und/oder Mutterziegen unter selektiver Kontrolle“, „Regelung für gekoppelte Stützung für Obst“, „Regelung für gekoppelte Stützung für Gemüse“, „Regelung für gekoppelte Stützung für Eiweißpflanzen“, „Nationale Übergangsbeihilferegulierung für landwirtschaftliche Flächen pro Hektar“, „Nationale Übergangsbeihilferegulierung für Mutterschafe und/oder Mutterziegen, gekoppelt an die Erzeugung“, Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“, „Ausgleichszahlungen für Berggebiete“ und „Ausgleichszahlungen für andere, aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete“. Dem Beihilfeantrag lagen die erforderlichen Dokumente bei, und die darin angegebenen Daten wurden automatisch überprüft.

- 3 Bei einem Teil der von der „AGRO – EKO 2013“ EOOD bewirtschafteten Parzellen wurden Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt, bei denen festgestellt wurde, dass die Beihilfebedingungen erfüllt waren.
- 4 Die „AGRO – EKO 2013“ EOOD erhielt Zahlungen auf die beantragte Förderung nach den Regelungen und Maßnahmen mit Ausnahme der Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“, wobei an sie keine Benachrichtigungsschreiben ergangen sind.
- 5 Mit Antrag vom 21. Februar 2020, Eingangsnummer 02-040-2600/3712#4, an den Exekutivdirektor des DFZ verlangte das Unternehmen, dass die Zahlung aufgrund des Beihilfeantrags mit der UIN 04/210518/78639 für die Kampagne 2018 des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2014–2020 bezüglich der Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ geleistet werde. Eine Entscheidung über diesen Antrag liegt nicht vor.
- 6 Im Laufe des Gerichtsverfahrens wurde in der mündlichen Verhandlung am 24. Juni 2020 ein Schreiben mit der Eingangsnummer 02-040-2600/37121/5/09.03.2020 vorgelegt, mit dem die Neuberechnung des Beihilfeantrags mit UIN 04/210518/78639 für die Kampagne 2018 des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2014–2020 bezüglich der Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ sowie die Ausstellung eines Benachrichtigungsschreibens über die Genehmigung und Auszahlung der Beihilfe in Bezug auf diese Maßnahme verlangt wurden. Der Grund für die verlangte Neuberechnung ist ein anderes Schreiben der Direksia „Tehnicheski inspektorat“ (Direktion „Technisches Inspektorat“) vom 8. November 2019 über die Kontrolle einer Parzelle. Angaben über den Erhalt einer Antwort auf das Schreiben, die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens, eine Korrektur und den Erlass eines schriftlichen Gewährungsbescheids wurden bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des Beweisverfahrens nicht vorgebracht. Aus dem vom Beklagten vorgelegten Datenbank-Ausdruck ist ersichtlich, dass bis zum Abschluss des Beweisverfahrens am 20. Januar 2021 keine Zahlung auf die beantragte Förderung nach der Maßnahme 10 für die Kampagne 2018 erfolgt ist. Daraus ist ebenfalls ersichtlich, dass der nach dieser Maßnahme beantragte Betrag nicht genehmigt wurde.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 7 Der Klägerin zufolge liegt eine stillschweigende Ablehnung des Beihilfeantrags mit der UIN 04/210518/78639 für die Kampagne 2018 des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2014–2020 hinsichtlich der Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ durch den Exekutivdirektor des DFZ vor. Die Entscheidung habe innerhalb der Frist nach Art. 75 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erfolgen, da die Klägerin nicht darüber informiert worden sei, dass über die bei ihr durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen hinaus weitere ergänzende Kontrollen erforderlich seien.
- 8 Der Beklagte geht davon aus, dass keine stillschweigende Ablehnung durch den Exekutivdirektor des DFZ vorliege, wenn eine Pflicht zum Erlass eines gesonderten Verwaltungsakts bestehe. Eine stillschweigende Ablehnung sei auch deshalb nicht zulässig, da keine Frist für die Entscheidung der Verwaltungsbehörde vorgesehen sei.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 9 Der Sachverhalt ist zwischen den Parteien unstrittig. Die Klägerin stellte einen Beihilfeantrag für die Kampagne 2018, den die Behörde nicht schriftlich beschieden hat, und für die Maßnahme 10 wurde keine Zahlung vorgenommen. Ein Verwaltungsakt des Beklagten, mit dem die Aussetzung des aufgrund des Antrags eingeleiteten Verwaltungsverfahrens oder die Durchführung erforderlicher ergänzender Kontrollen angeordnet wurde, liegt nicht vor.
- 10 Die Parteien streiten im Wesentlichen darüber, ob eine stillschweigende Ablehnung der Unterstützung für die Kampagne 2018 seitens des Beklagten vorliegt.
- 11 Bei strikter Anwendung der im Administrativprozessualen kodeks (Verwaltungsprozessordnung, im Folgenden: APK) vorgesehenen Regeln über den Erlass individueller Verwaltungsakte (um einen solchen handelt es sich unzweifelhaft, wenn die Verwaltungsbehörde darüber entscheidet, ob die Zahlungsvoraussetzungen für die beantragte Förderung nach den Stützungsregelungen und -maßnahmen vorliegen) beträgt die Frist für die Ausstellung eines Benachrichtigungsschreibens bis zu 14 Tage ab Einreichung des Beihilfeantrags. Offensichtlich ist die 14-tägige Frist nach dem APK nicht ausreichend für die Durchführung der Prüfung der Fördervoraussetzungen. Unter diesen Umständen müsste für jeden Antrag ein Dokument über die Aussetzung des Verfahrens ausgestellt werden. Angesichts des Dokumentenflusses, der die Verfahren zur Prüfung der Beihilfeanträge für Direktzahlungen erschwert, wurde die Anwendbarkeit der Fristen nach dem APK in Verfahren zum Erlass von individuellen Verwaltungsakten über gestellte Beihilfeanträge für Direktzahlungen von der Rechtsprechung verneint.

- 12 Gleichzeitig legen die materiell-rechtlichen Vorschriften keine besonderen Fristen für die Ausstellung von Benachrichtigungsschreiben über die Autorisierung und die Zahlung der beantragten Förderung nach den Stützungsregelungen und -maßnahmen fest. Darüber hinaus sieht der Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (Gesetz über die Stützung von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe) nicht einmal den Erlass eines gesonderten Verwaltungsakts über den gestellten Beihilfeantrag vor. In Art. 43 dieses Gesetzes ist von „Direktzahlungen“ die Rede, wobei die Voraussetzungen für die Vornahme, die Ablehnung oder die Kürzung von Zahlungen festgelegt sind. Dieser gesetzgeberische Ansatz entspricht den Verordnungen Nrn. 1306/2013 und 1307/2016, in denen Beihilfeanträge „Anträge auf Zahlungsansprüche“ genannt sind und Zahlungsfristen festgelegt sind.
- 13 In der untergesetzlichen Regelung über die Voraussetzungen der Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ ist die Verpflichtung der Zahlstelle (DFZ) zur schriftlichen Benachrichtigung der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe festgelegt, wobei diese Verpflichtung nicht fristgebunden ist und der Umfang der für die Betriebsinhaber bereitgestellten Information eine schriftliche Benachrichtigung über die ausgezahlte Beihilfe beinhaltet.
- 14 Gleichzeitig wird auf der Website der Zahlstelle (DFZ) jede im Rahmen der einzelnen Maßnahmen geleistete Zahlung veröffentlicht, so dass die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe auch über die Medien über erfolgte Zahlungen informiert werden.
- 15 Da die Verwaltungsbehörde die Begriffe „Autorisierung“, „Genehmigung“ und „Zahlung“ als einzelne Elemente des Verfahrens zur abschließenden Bearbeitung der Beihilfeanträge verwendet, während die Verordnung Nr. 1306/2013 kein Erfordernis vorsieht, dass das Verfahren zur Prüfung der Anträge auf Zahlungsansprüche mit dem Erlass eines gesonderten Verwaltungsakts beendet werden muss, bedarf es nach Ansicht der Kammer einer Klärung der Natur der Frist nach Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 und des dort verwendeten Begriffs „Zahlung“.
- 16 Dem vorlegenden Gericht zufolge ist die nicht an eine Frist gebundene Prüfung der Anträge auf Direktzahlungen nicht mit dem in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundsatz der guten Verwaltung vereinbar. Diese ist im vorliegenden Fall anwendbar, da sowohl die Verwaltungsbehörde als auch das Gericht Unionsvorschriften durchführen. Besorgniserregend in Bezug auf den Rechtsschutz und die Möglichkeit der Zahlung einer gerichtlich zuerkannten Unterstützung ist, dass ab der Kampagne 2016 bis heute keine Benachrichtigungsschreiben über Direktzahlungen ausgestellt wurden, wie aus den auf der Webseite des Beklagten veröffentlichten Daten über nicht zugestellte Benachrichtigungsschreiben hervorgeht.
- 17 Dem vorlegenden Gericht ist keine Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Auslegung von Art. 75 der Verordnung Nr. 1306/2013

im Lichte des Rechts auf eine gute Verwaltung bei der Durchführung von Vorschriften des Unionsrechts durch einen Mitgliedstaat im Sinne von Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekannt.

ARBEITSDOKUMENT