Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
LAILA MEDINA
vom 15. September 2022 [1]

**Rechtssache C-343/21**

**PV**
**gegen**
**Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“**

(Vorabentscheidungsersuchen des Varhoven administrativen sad [Oberstes Verwaltungsgericht, Bulgarien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) – Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums – Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen – Verordnung Nr. 1974/2006 – Art. 45 Abs. 4 – Flurbereinigungs- und Bodenordnungsverfahren – Hinderung des Begünstigten an der Erfüllung seiner eingegangenen Verpflichtungen – Fehlen von erforderlichen Vorkehrungen, um die Verpflichtungen an die neue Lage des Betriebs anzupassen“

## Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 [2], der vor seiner Aufhebung [3] die finanziellen Folgen für einen Begünstigten von Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen regelte, wenn in seinem Betrieb innerhalb des Verpflichtungszeitraums ein Flurbereinigungs- oder Bodenordnungsverfahren nach dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) stattfand [4].

[1] Originalsprache: Englisch.

[2] Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. 2006, L 368, S. 15) in geänderter Fassung, nicht mehr in Kraft.

[3] Delegierte Verordnung (EU) Nr. 807/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Einführung von Übergangsvorschriften (ABl. 2014, L 227, S. 1).

[4] Vgl. in diesem Sinne 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) (ABl. 2005, L 277, S. 1) in geänderter Fassung, nicht mehr in Kraft.
Vgl. auch 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 (ABl. 2011, L 25, S. 8) in geänderter Fassung, nicht mehr in Kraft.

2. Das Ersuchen ergeht in einem Verfahren zwischen einem bulgarischen Landwirt und dem Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ (stellvertretender Exekutivdirektor des Staatlichen Landwirtschaftsfonds, im Folgenden: beklagte Behörde). Dieses Verfahren betrifft einen Rechtsbehelf gegen einen Bescheid, mit dem die Rückzahlung eines Teilbetrags des an diesen Landwirt gezahlten Zuschusses angeordnet wurde, da er gehindert ist, seine nach dem ELER eingegangene Verpflichtung zur Gewährleistung der Nutzung aller anfangs angemeldeten Flächen für fünf aufeinanderfolgende Jahre zu erfüllen.

3. In der vorliegenden Rechtssache sind die Begriffe „Flurbereinigungs-“ und „Bodenordnungsverfahren“ im Sinne von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 im Hinblick darauf auszulegen, ob ein Fall der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt. Wird dies bejaht, ist zu klären, ob in dem Fall, dass erforderliche Vorkehrungen vom Mitgliedstaat nicht ergriffen worden sind, der Umstand, dass der Begünstigte an der Erfüllung seiner für die Agrarumweltzahlungen eingegangenen Verpflichtungen gehindert ist, dazu führt, dass die zuvor erhaltenen Mittel nicht zurückgezahlt werden müssen.

## Rechtlicher Rahmen

### *Unionsrecht*

*Verordnung Nr. 1698/2005*

4. Art. 4 („Ziele“) der Verordnung Nr. 1698/2005 bestimmt:

„(1) Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums trägt zur Verwirklichung folgender Ziele bei:

a) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation;

b) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung;

c) Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit.

…“

5. Art. 36 („Maßnahmen“) der Verordnung Nr. 1698/2005 bestimmt:

„Die Beihilfen dieses Abschnitts betreffen folgende Maßnahmen:

a) Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen:

…

iv) Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen,

…“

6. Art. 39 („Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen“) der Verordnung Nr. 1698/2005 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten bieten die Beihilfen gemäß Artikel 36 Buchstabe a Ziffer iv in ihrem gesamten Hoheitsgebiet entsprechend den spezifischen Bedürfnissen an.

(2) Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen werden Landwirten gewährt, die freiwillig eine Agrarumweltverpflichtung eingehen. Soweit dies zur Erreichung der Umweltziele gerechtfertigt ist, können die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen anderen Landbewirtschaftern gewährt werden.

(3) Die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen betreffen nur die Verpflichtungen, die über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen gemäß den Artikeln 4 und 5 und den Anhängen III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie die Grundanforderungen für die Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln und sonstige einschlägige verpflichtende Anforderungen hinausgehen, die im Rahmen von einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegt und in dem betreffenden Programm aufgeführt sind.

Diese Verpflichtungen sind in der Regel für einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren einzugehen. Sofern erforderlich und begründet, wird für bestimmte Arten von Verpflichtungen nach dem in Artikel 90 Absatz 2 genannten Verfahren ein längerer Zeitraum festgelegt.

…“

*Verordnung Nr. 1974/2006*

7. Die Erwägungsgründe 23 und 37 der Verordnung Nr. 1974/2006 lauten:

„(23) Bei der Förderung von Agrarumwelt[…]maßnahmen sollte die Festlegung der Mindestanforderungen, die von den Begünstigten im Rahmen der verschiedenen Agrarumwelt[…]verpflichtungen einzuhalten sind, eine ausgewogene Durchführung dieser Maßnahmen im Hinblick auf ihre Ziele sicherstellen und somit zu einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums beitragen. …

…

(37) Es sollten allgemeine Bestimmungen für verschiedene Maßnahmen festgelegt werden, insbesondere hinsichtlich folgender Punkte, Durchführung von integrierten Maßnahmen, Investitionsmaßnahmen, Übertragung eines Betriebs während der Laufzeit der als Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe eingegangenen Verpflichtung, Aufstockung der Betriebsfläche und Definition der verschiedenen Kategorien von Fällen höherer Gewalt und außergewöhnlichen Umständen.“

8. Art. 44 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Überträgt ein Begünstigter während der Laufzeit der als Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe eingegangenen Verpflichtung seinen Betrieb ganz oder teilweise auf einen anderen, so kann dieser die Verpflichtung für den restlichen Zeitraum übernehmen. Erfolgt eine solche Übernahme nicht, so ist der Begünstigte verpflichtet, den empfangenen Betrag zurückzuerstatten.

(2) Die Mitgliedstaaten können auf die Erstattung gemäß Absatz 1 verzichten, falls

…

(3) Die Mitgliedstaaten können besondere Maßnahmen ergreifen, um bei geringfügigen Änderungen der betrieblichen Situation zu vermeiden, dass die Anwendung von Absatz 1 mit Blick auf die eingegangenen Verpflichtungen zu unangemessenen Ergebnissen führen würde.

Für die Anwendung von Unterabsatz 1 gilt eine Verringerung der Betriebsfläche um bis zu 10 % der von der Verpflichtung betroffenen Fläche als geringfügige Änderung.“

9. Art. 45 der Verordnung Nr. 1974/2006 bestimmt:

„(1) Vergrößert ein Begünstigter während der Laufzeit der als Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe eingegangenen Verpflichtung seine Betriebsfläche, so kann der Mitgliedstaat vorsehen, dass gemäß Absatz 2 die zusätzliche Fläche für den restlichen Verpflichtungszeitraum in die Verpflichtung einbezogen oder dass gemäß Absatz 3 die ursprüngliche Verpflichtung des Begünstigten durch eine neue Verpflichtung ersetzt wird.

Diese Ersetzung ist auch in Fällen möglich, in denen die in eine Verpflichtung einbezogenen Flächen innerhalb des Betriebs vergrößert werden.“

(2) Die in Absatz 1 genannte Einbeziehung ist nur unter folgenden Voraussetzungen möglich:

…

(3) Die in Absatz 1 genannte neue Verpflichtung wird für die gesamte Fläche eingegangen und umfasst Bedingungen, die mindestens genauso strikt sind wie die der ursprünglichen Verpflichtung.

(4) Ist der Begünstigte infolge von Flurbereinigungsverfahren oder anderweitigen, öffentlichen oder von den zuständigen Behörden anerkannten Bodenordnungsverfahren an der Erfüllung seiner eingegangenen Verpflichtungen gehindert, so treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Vorkehrungen, um die Verpflichtungen an die neue Lage des Betriebs anzupassen. Erweist sich eine solche Anpassung als unmöglich, so endet die Verpflichtung, ohne dass für den tatsächlichen Verpflichtungszeitraum eine Rückzahlung gefordert wird.“

*Verordnung Nr. 65/2011*

10. Art. 18 („Kürzungen und Ausschlüsse bei Nichterfüllung sonstiger Förderkriterien, Verpflichtungen und damit verbundener Auflagen“) der Verordnung Nr. 65/2011 bestimmt:

„1. Die beantragte Beihilfe wird gekürzt oder verweigert, wenn folgende Verpflichtungen und Kriterien nicht erfüllt sind:

…

b) andere Förderkriterien als diejenigen in Zusammenhang mit der angegebenen Fläche bzw. der angegebenen Zahl von Tieren.

Bei mehrjährigen Verpflichtungen gelten die Beihilfekürzungen, -ausschlüsse und -rückforderungen auch für die Beträge, die in den Vorjahren bereits für die betreffende Verpflichtung gezahlt wurden.

2. Der Mitgliedstaat fordert die Beihilfe zurück und/oder verweigert sie oder setzt den Betrag, um den die Beihilfe gekürzt wird, insbesondere auf der Grundlage von Schwere, Ausmaß und Dauer des festgestellten Verstoßes fest.

Die Beurteilung der Schwere eines Verstoßes hängt insbesondere davon ab, welche Bedeutung den Auswirkungen des Verstoßes unter Berücksichtigung der Ziele der nicht eingehaltenen Kriterien beizumessen ist.

Das Ausmaß eines Verstoßes wird insbesondere anhand der Auswirkungen des Verstoßes auf das Vorhaben insgesamt beurteilt.

Die Beurteilung der Dauer eines Verstoßes richtet sich insbesondere danach, wie lange die Auswirkungen des Verstoßes andauern oder welche Möglichkeiten bestehen, diese Auswirkungen mit angemessenen Mitteln abzustellen.

3. Sind die Verstöße auf vorsätzlich begangene Unregelmäßigkeiten zurückzuführen, so wird der Begünstigte in dem betreffenden und dem darauf folgenden Kalenderjahr von der jeweiligen Maßnahme ausgeschlossen.“

### *Bulgarisches Recht*

11. Art. 37c des Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (Gesetz über das Eigentum und die Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen, im Folgenden: ZSPZZ)[5] bestimmt:

„(1) Zusammenstellungen für die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen werden durch eine Vereinbarung zwischen den Eigentümern und/oder den Nutzern gebildet. Der Abschluss der Vereinbarung unterliegt der Aufsicht einer Kommission, die durch Anordnung des Direktors der Regionaldirektion ‚Landwirtschaft‘ bis zum 5. August des betreffenden Jahres für jede Ortschaft des Gemeindegebiets eingesetzt wird. …

(2) Die Vereinbarung wird auf der Grundlage eines vom Ministar na zemedelieto i hranite (Minister für Landwirtschaft, Ernährung und Forstwirtschaft) festgelegten Musters geschlossen … Die Vereinbarung wird bis zum 30. August jedes Jahres für das folgende Wirtschaftsjahr im Sinne von § 2 Abs. 3 der Ergänzenden Bestimmungen des Zakon za arendata v zemedelieto (Gesetz über die Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen) geschlossen und aktualisiert. Sie darf sich nicht auf innerhalb ihrer tatsächlichen Grenzen für die Landwirtschaft ausgewiesene Grundstücke oder auf dauerhaft als Weiden, Grünland oder Wiesen genutzte Grundstücke erstrecken. Die Vereinbarung wird wirksam, wenn sie sich auf mindestens zwei Drittel der Gesamtfläche der Flächennutzungszusammenstellungen in der betreffenden Ortschaft erstreckt.

[5] Darzhaven vestnik Nr. 17 vom 1. März 1991, in geänderter Fassung.

(3) Soweit die Nutzer sich unter den in Abs. 1 genannten Umständen nicht auf eine Vereinbarung einigen können oder soweit Flächen in die Vereinbarung nicht einbezogen sind, wird von der Kommission bis zum 15. September des betreffenden Jahres ein Entwurf für die Zuordnung der Flächennutzung durch Zusammenstellungen in folgender Weise erstellt:

1. Das Nutzungsrecht für die einzelne Zusammenstellung wird dem Nutzer mit dem größten Anteil eigener und/oder gepachteter landwirtschaftlicher Fläche in der Zusammenstellung gewährt.

2. Die landwirtschaftlichen Flächen, für die keine Verträge abgeschlossen und für die von ihren Eigentümern keine Erklärungen nach Art. 37b abgegeben wurden, werden den Nutzern im Verhältnis zu der Fläche und entsprechend der Art und Weise der dauerhaften Nutzung der eigenen und/oder gepachteten landwirtschaftlichen Flächen in der betreffenden Ortschaft zugeordnet.

…

(4) Die Kommission erstellt einen Bericht für den Direktor der Regionaldirektion ‚Landwirtschaft‘, der die geschlossene Vereinbarung, die Zuordnung der Flächenzusammenstellungen sowie Informationen über die in Abs. 3 Nr. 2 genannten Flächen hinsichtlich ihrer Eigentümer und der geschuldeten Pachtzahlungen enthält und auf dessen Grundlage der Direktor der Regionaldirektion ‚Landwirtschaft‘ vor dem 1. Oktober des betreffenden Jahres eine Anordnung über die Zuordnung der Zusammenstellungen in der Ortschaft erlässt.

…

(14) Die Vereinbarung zur Bildung oder Zuordnung von Flächennutzungszusammenstellungen ist eine Rechtsgrundlage im Sinne des Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (Gesetz über die Förderung von Landwirten) und eine Rechtsgrundlage für den Flächen im Sinne von Abs. 3 betreffenden Teil, sofern für diese Flächen eine Zahlung erfolgt ist.

(15) Die Zuordnung landwirtschaftlicher Flächen, die in Flächennutzungszusammenstellungen einbezogen sind und für die eine Förderung im Rahmen der Maßnahme ‚Agrarumweltzahlungen‘ des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 und/oder im Rahmen der Maßnahme ‚Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen‘ und ‚Ökologischer/biologischer Landbau‘ des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 genehmigt wurde, erfolgt ohne Änderung der Standorte der Personen, für die nach der Maßnahme eine Genehmigung erteilt wurde, wenn

1. die von ihnen nach Art. 37b für die Teilnahme am Verfahren zur Verfügung gestellten Grundstücke eine Fläche aufweisen, die größer oder gleich der für die Förderung im Rahmen der Maßnahme genehmigten Fläche ist, und

2. die Eigentümer und Nutzer, deren Grundstücke den Personen zur Verfügung gestellt wurden, für die die Genehmigung im Rahmen der Maßnahme erteilt wurde, in Bezug auf diese Grundstücke erklärt haben, an dem Verfahren zur Bildung von Flächennutzungszusammenstellungen nach diesem Artikel teilnehmen zu wollen.“

## Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

12. PV, der Kläger des Ausgangsverfahrens, ist Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs und stellte einen Beihilfeantrag im Rahmen der „Maßnahme 214 Agrarumweltzahlungen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013“ (im Folgenden: Maßnahme 214).

13. Der Antrag wurde genehmigt, und PV übernahm eine fünfjährige Agrarumweltverpflichtung im Rahmen der Maßnahme 214. Eine der Auflagen, die PV sich zu erfüllen verpflichtete, bestand darin, die im Antrag genannten Tätigkeiten über fünf aufeinanderfolgende Jahre auf dieser landwirtschaftlichen Fläche auszuführen.

14. Diese Fläche belief sich auf 857 ha landwirtschaftlicher Fläche und wurde von PV ab 2012 aufgrund von nach Art. 37c ZSPZZ geschlossenen Vereinbarungen genutzt. Diese Bestimmung sah im Wesentlichen vor, dass zur Bildung von Flächenzusammenstellungen für jedes Wirtschaftsjahr Vereinbarungen zwischen den Eigentümern und den Nutzern nahegelegener landwirtschaftlicher Flächen geschlossen werden konnten. Nach bulgarischem Recht galt die Vereinbarung zur Schaffung von Flächenzusammenstellungen oder ihre Aufteilung als wirksame Rechtsgrundlage für Beihilfen zugunsten der sie nutzenden Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe.

15. PV war an den so gebildeten Zusammenstellungen mit von ihm gepachteten Flächen für die Wirtschaftsjahre 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 und 2015/2016 beteiligt. Während dieser Jahre wurden bei ihm alle zwingenden Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt und auf seine Zahlungsanträge hin im Rahmen der Maßnahme 214 Beträge in Höhe von insgesamt 1 063 317,54 Leva (BGN) gezahlt.

16. Für das Wirtschaftsjahr 2016/2017 kam jedoch keine Vereinbarung über die Nutzung aller von PV angemeldeten Flächen zustande. Zwar wollte PV eine solche Vereinbarung nach Art. 37c ZSPZZ abschließen, die anderen Beteiligten der früheren Vereinbarungen teilten ihm jedoch mit, dass sie die landwirtschaftlichen Flächen innerhalb der tatsächlichen Grenzen ihrer Grundstücke bewirtschaften wollten. Vor diesem Hintergrund war PV daran gehindert, die seit 2012 einer Verpflichtung unterstellten landwirtschaftlichen Flächen zu bewirtschaften und die für den Erhalt von Agrarumweltzahlungen eingegangene Verpflichtung zu erfüllen [6].

17. Am 29. Mai 2017 teilte PV dem Darzhaven fond „Zemedelie“ (Staatlicher Agrarfonds) in Targovishte die Beendigung seiner Agrarumweltverpflichtung mit. Diese Mitteilung erfolgte fast zehn Monate nachdem PV bekannt geworden war, dass er im Wirtschaftsjahr 2016/2017 keine Berechtigung zur Nutzung eines Teils der Flächen haben würde, die Grundlage seiner Verpflichtung im Rahmen der Maßnahme 214 waren, und acht Monate nach Ablauf der letzten Vereinbarung.

18. Am 17. August 2018 wurde PV die Beendigung seiner Agrarumweltverpflichtung im Rahmen der Maßnahme 214 wegen Nichterfüllung der geltenden Bedingungen durch ihn mitgeteilt. Dieser Bescheid wurde von PV nicht angefochten und wurde bestandskräftig.

[6] Das vorlegende Gericht erläutert, dass PV 76,18 % der ursprünglich angemeldeten landwirtschaftlichen Flächen hätte bewirtschaften können, aber nicht 90 %, wie nach den bulgarischen Rechtsvorschriften zur Durchführung der Maßnahme 214 erforderlich.

19. Infolgedessen leitete die beklagte Behörde am 14. November 2018 ein Verfahren zum Erlass eines Bescheids zur Feststellung einer öffentlichen Staatsforderung (Akt za ustanovyavane na publichno darzhavno vsemane, im Folgenden: angefochtener Bescheid) ein, mit dem von PV 20 % der im Rahmen der jeweiligen Maßnahme gezahlten Subvention für die Kampagnen 2012-2016 nebst gesetzlichen Zinsen zurückgefordert wurden.

20. Auf die hiergegen erhobene Klage befand das erstinstanzliche Verwaltungsgericht, dass die gewährte Unterstützung rechtmäßig herabgesetzt worden sei und dass im vorliegenden Fall keine höhere Gewalt im Sinne von Art. 31 der Verordnung Nr. 73/2009[7] vorliege. Daher wies dieses Gericht die Klage von PV gegen den angefochtenen Bescheid ab.

21. Der Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht, Bulgarien), der mit der Kassationsbeschwerde gegen das erstinstanzliche Urteil befasst ist, ist der Auffassung, dass zur Entscheidung des Rechtsstreits eine Auslegung des Unionsrechts erforderlich ist. Er weist insbesondere darauf hin, dass in Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 drei konkrete Fälle genannt seien, in denen ein Begünstigter von Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen nicht verpflichtet sei, zuvor erhaltene Fördermaßnahmen zurückzuzahlen. Hierbei handele es sich um die Fälle, dass i) für den Betrieb, in dem er die landwirtschaftliche Tätigkeit ausübe, ein Flurbereinigungsverfahren, ii) ein öffentliches Bodenordnungsverfahren oder iii) ein von den zuständigen Behörden anerkanntes Bodenordnungsverfahren durchgeführt werde. Sollte die vorliegende Rechtssache unter einen der in dieser Vorschrift genannten Fälle zu subsumieren sein, bestehe als Rechtsfolge aus der Beendigung der Agrarumweltverpflichtung keine Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Rückzahlung der erhaltenen Beihilfen.

22. Vor diesem Hintergrund hat der Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof u. a. die beiden folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Lässt es die Auslegung von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 zu, anzunehmen, dass in einem Fall wie dem vorliegenden ein „Flurbereinigungsverfahren“ oder ein „Bodenordnungsverfahren“ gegeben ist, infolgedessen der Begünstigte an der Erfüllung seiner eingegangenen Verpflichtungen gehindert ist?

2. Falls die erste Frage bejaht wird, berechtigt die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat nicht die erforderlichen Vorkehrungen getroffen hat, um die Verpflichtungen des Begünstigten an die neue Lage des Betriebs anzupassen, dazu, keine Rückzahlung der Mittel für den tatsächlichen Verpflichtungszeitraum zu fordern?

## Würdigung

23. Entsprechend dem Ersuchen des Gerichtshofs werden in den vorliegenden Schlussanträgen die Fragen behandelt, mit denen das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen möchte, ob ein Fall wie derjenige des Ausgangsverfahrens ein „Flurbereinigungsverfahren“ oder ein „Bodenordnungsverfahren“ im Sinne von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 darstellt *(erste Frage)*, und, falls dies der Fall ist, ob ein Begünstigter in dem Fall, dass ein Mitgliedstaat die

[7] Verordnung (EU) 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 (ABl. 2009, L 30, S. 16).

erforderlichen Vorkehrungen, um die Verpflichtungen des Begünstigten an die neue Lage des Betriebs anzupassen, nicht trifft, dazu berechtigt ist, die Rückzahlung der erhaltenen Mittel zu verweigern *(zweite Frage)*.

### *Erste Frage*

24. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Rechtsakt, der auf die durch den ELER finanzierte EU-Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, der in dem für den Sachverhalt im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum anwendbar war, die Verordnung Nr. 1698/2005 war[8]. Mit dieser Verordnung wurden die allgemeinen Regeln für die Gewährung von Beihilfen für landwirtschaftliche Praktiken zur Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Raums festgelegt[9].

25. Insbesondere waren in der Verordnung Nr. 1698/2005 unter den Maßnahmen, die der Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen dienen sollten, Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen aufgeführt[10]. Bei diesen Zahlungen handelte es sich um Beihilfen, die Landwirten jährlich zusätzlich zu anderen landwirtschaftlichen Zahlungen gewährt wurden, sofern von diesen Landwirten freiwillige Verpflichtungen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen eingegangen wurden[11]. Die Verpflichtungen mussten über die einschlägigen obligatorischen Anforderungen des Agrarrechts der Union sowie über die im Rahmen der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegten besonderen Anforderungen hinausgehen[12].

26. Wie von der Europäischen Kommission erläutert, war ein wesentliches Merkmal der Agrarumweltzahlungen, dass sie in der Regel Verpflichtungen der Landwirte für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren beinhalteten[13]. Ausgehend davon, dass kurzfristige Verpflichtungen die positiven Auswirkungen dieser Zahlungen verringerten, sollten Landwirte durch das Erfordernis einer mehrjährigen Verpflichtung zu einer Nutzung ihrer Flächen über einen Zeitraum veranlasst werden, der als erforderlich angesehen wurde, um positive Auswirkungen für die ökologische Nachhaltigkeit zu erreichen.

27. Aus diesem Grund wurde in der Verordnung Nr. 1974/2006 bei der Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1698/2005 neben anderen einschlägigen Aspekten auch auf mögliche Schwankungen eingegangen, die während des Fünfjahres-Zeitraums, für den die Landwirte die Verpflichtung im Rahmen des ELER eingingen, auftreten konnten[14]. Insbesondere wurden in der Verordnung Nr. 1974/2006 die Verpflichtungen von Mitgliedstaaten und Begünstigten von Agrarumweltzahlungen in Fällen

8 Vgl. Art. 88 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. 2013, L 347, S. 487), wonach die Verordnung Nr. 1698/2005 weiterhin für Vorhaben gilt, die gemäß von der Kommission im Rahmen der genannten Verordnung vor dem 1. Januar 2014 genehmigten Programmen durchgeführt werden.

9 Vgl. Abschnitt 2 der Verordnung Nr. 1698/2005.

10 Art. 36 Buchst. a Ziff. iv der Verordnung Nr. 1698/2005.

11 Art. 39 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1698/2005.

12 Art. 39 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005.

13 Art. 39 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1698/2005.

14 Vgl. den 37. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1974/2006.

eines Inhaberwechsels und/oder einer Änderung der Nutzung des Betriebs durch Übertragung [15] oder in Fällen einer Änderung der Größe dieses Betriebs, sei es durch Vergrößerung oder Verkleinerung [16], festgelegt.

28. Ich stelle fest, dass der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sachverhalt in die zweite Kategorie fällt, da ein Landwirt, der die Bewirtschaftungsverpflichtung für eine bestimmte landwirtschaftliche Fläche übernommen hatte, sich im letzten Jahr der Verpflichtung im Rahmen des ELER nicht in der Lage sah, alle in seinem Antrag im Rahmen der Maßnahme 214 von ihm anfangs angemeldeten Flächen zu bewirtschaften. Wie vom vorlegenden Gericht ausgeführt, wird Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 damit zur maßgeblichen Vorschrift zur Bestimmung der sich für einen Landwirt in einem solchen Fall ergebenden finanziellen Folgen.

29. Dieser Artikel regelte während seiner Geltungsdauer [17] Fälle, in denen ein Begünstigter von Agrarumweltzahlungen daran gehindert war, die eingegangene Bewirtschaftungsverpflichtung für diese Fläche über fünf aufeinanderfolgende Jahre durchzuführen, weil i) für den betreffenden Betrieb ein Flurbereinigungsverfahren durchgeführt wurde, ii) für diesen Betrieb ein öffentliches Bodenordnungsverfahren durchgeführt wurde oder iii) für diesen Betrieb von den zuständigen Behörden ein Bodenordnungsverfahren anerkannt wurde.

30. Wenn der Mitgliedstaat in diesen drei Fällen nicht die erforderlichen Vorkehrungen traf, um die Verpflichtungen an die neue Lage des Betriebs anzupassen, war der Begünstigte der Agrarumweltzahlungen nicht zur Rückzahlung der erhaltenen Hilfen für den Verpflichtungszeitraum verpflichtet.

31. Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 als einzige Ausnahme von der allgemeinen Regel für Fälle vorgesehen wurde, in denen Begünstigte von Agrarumweltzahlungen die im Rahmen des ELER eingegangenen Verpflichtungen nicht erfüllten. Die Nichterfüllung von Förderkriterien, Verpflichtungen und damit verbundenen Auflagen führte nämlich in der Regel zu Kürzungen, Ausschlüssen und Rückforderungen der gewährten Fördermittel [18]. Bei mehrjährigen Verpflichtungen galten diese Kürzungen, Ausschlüsse und Rückforderungen auch für Beträge, die in Vorjahren bereits für eine bestimmte Verpflichtung gezahlt wurden [19].

32. In der vorliegenden Rechtssache hingegen könnte, wenn die Unmöglichkeit der Einhaltung der Bewirtschaftungsverpflichtung für diese Fläche über einen Zeitraum von fünf Jahren als unmittelbare Folge eines Flurbereinigungs- oder Bodenordnungsverfahrens im Sinne von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 anzusehen wäre, der im Ausgangsverfahren betroffene Landwirt von der Rückzahlung eines Teils der in den Vorjahren erhaltenen Zahlungen befreit sein, wenn die nationalen Behörden nicht die erforderlichen Vorkehrungen getroffen hatten, um die Verpflichtung des Landwirts an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

15 Vgl. Art. 44 der Verordnung Nr. 1974/2006.

16 Vgl. Art. 45 der Verordnung Nr. 1974/2006.

17 Vgl. aktuell Art. 47 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1305/2013.

18 Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 65/2011.

19 Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 65/2011.

33. Hervorzuheben ist, dass der Unionsgesetzgeber weder den Begriff „Flurbereinigungsverfahren“ noch den Begriff „Bodenordnungsverfahren“ definiert. Es steht jedoch fest, dass beide Begriffe sich auf Rechtsinstrumente beziehen, deren konkrete Definition, Einordnung und Voraussetzungen unter den Mitgliedstaaten verschieden sind [20].

34. Insoweit ist nach ständiger Rechtsprechung Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 überall in der Europäischen Union autonom und einheitlich auszulegen und dabei nicht nur sein Wortlaut, sondern auch sein Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der er gehört, verfolgt werden [21].

35. Was den Wortlaut von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 angeht, sind mit dem Begriff „Flurbereinigung“ Maßnahmen gemeint, die in der Änderung der gemeinsamen Grenzen von Grundstücken bestehen, in der Regel mit dem Ziel, größere Betriebe zu schaffen. In der Literatur wird sie als Instrument der Flächenneuordnung definiert und häufig als Synonym für die Begriffe der Umordnung, Neuzusammenstellung, Neuzuweisung, Umstrukturierung und Umverteilung von Flächen verwendet [22]. Da mit einem Flurbereinigungsverfahren eine Übertragung von Flächen verbunden ist, besteht ein besonderes Merkmal dieser Maßnahme darin, dass sie eine Umgestaltung von Eigentum und/oder Nutzung nicht nur auf der Ebene der Grundstücke, sondern auch auf der Ebene der Rechte erfordert [23]. Ihr Ziel ist, wirtschaftlichere Betriebe zu schaffen, die somit aufgrund der Lage der umstrukturierten Grundstücke, ihrer Größe oder ihrer Form effizienter geführt werden können.

36. Der Begriff „Bodenordnung“ wiederum beinhaltet ein weiter gefasstes Verständnis. Auch wenn dieser Begriff in der Vergangenheit regelmäßig gleichbedeutend mit dem Begriff „Flurbereinigung“ verwendet wurde, wird er heute als umfassenderes Verfahren der Neuzuordnung von Flächen definiert, das mit der Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen für ein bestimmtes ländliches Gebiet verbunden ist [24]. Unter diesem Blickwinkel beinhaltet der Begriff der Bodenordnung nicht nur die Umgestaltung fragmentierter Grundstücke, hauptsächlich durch Flurbereinigung, sondern auch eine landwirtschaftliche Sonderplanung, die mit der Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur – wie Straßen, Bewässerungssysteme, Entwässerungssysteme, Landschaftsgestaltung, Umweltmanagement, Dorferneuerung, Bodenerhaltung, usw. – für die betreffende Flächenentwicklung verbunden ist [25].

37. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass, von den für jede Art von Maßnahme charakteristischen besonderen Merkmalen abgesehen, mit den Begriffen „Flurbereinigungsverfahren“ und „Bodenordnungsverfahren“ im Sinne von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 Maßnahmen gemeint sind, die auf die Neuordnung und Umgestaltung fragmentierter Grundstücke, in der Regel mit dem Ziel ausgerichtet sind, wirtschaftlichere landwirtschaftliche Betriebe zu bilden, um die ländliche Infrastruktur zu verbessern und planungs- und umweltbezogene politische Ziele umzusetzen.

[20] Vgl. z. B. Thomas, J., „What's on Regarding Land Consolidation in Europe?“, XXIII International FIG Congress, München, Deutschland, 8. bis 13. Oktober 2006; danach scheint in ganz Europa Unklarheit über die für Bodenordnungsverfahren geltenden Bestimmungen zu herrschen.

[21] Urteil vom 16. November 2016, Hemming u. a. (C-316/15, EU:C:2016:879, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[22] Demetriou, D., *The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation*, Springer, 2014, S. 8.

[23] Ebd.

[24] Vgl. Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), *Opportunities to Mainstream Land Consolidation in Rural Development Programmes of the European Union*, FAO-Land Tenure Policy Series, Rom, 2008, S. 3.

[25] Vgl. Thomas, J., a. a. O., S. 6.

38. Hingewiesen sei darauf, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 ferner ergibt, dass das „Flurbereinigungsverfahren“ und das „Bodenordnungsverfahren“ im Sinne dieser Bestimmung als Maßnahmen verstanden wurden, die ein Element öffentlicher Intervention beinhalteten.

39. Dies gilt offenkundig für Bodenordnungsverfahren, die nach Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 öffentlicher Natur sein müssen – was bedeutet, dass die zuständigen Behörden bei ihrer Gestaltung und Festlegung vollumfänglich involviert sind – oder von diesen Behörden erlassen oder anerkannt werden müssen.

40. Für den Begriff „reparcelling“ in der englischen Fassung der Verordnung Nr. 1974/2006 ist dies nicht so eindeutig. Die Heranziehung anderer Sprachfassungen, u. a. der deutschen und der spanischen, führt jedoch zu dem Schluss, dass das Erfordernis einer öffentlichen Intervention auch bei dieser Art von Maßnahmen erfüllt sein muss [26]. In diesen Fassungen ist nämlich von einem Flurbereinigungsverfahren und *„anderweitigen, öffentlichen …* Bodenordnungsverfahren“ [27] die Rede, eine Formulierung, die, wie von der Kommission zutreffend vorgetragen, selbst in der englischen Fassung der Vorgängerbestimmung von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006, nämlich Art. 38 der Verordnung Nr. 817/2004, verwendet wurde [28].

41. Die Beteiligung der nationalen Behörden in den drei genannten Fallgestaltungen wird meines Erachtens auch durch eine systematische Auslegung von Art. 45 der Verordnung Nr. 1974/2006 bestätigt. Wie bereits ausgeführt, regelte diese Bestimmung nicht nur Fälle einer Verringerung der Größe der landwirtschaftlichen Fläche während des fünfjährigen Verpflichtungszeitraums. Sie regelte auch Fälle einer Vergrößerung dieser Fläche oder selbst einer Vergrößerung der innerhalb eines Betriebs einer Verpflichtung unterstellten Fläche. Während es jedoch in Art. 45 Abs. 1, 2 und 3 der Verordnung Nr. 1974/2006 um Fälle von Flächenvergrößerungen infolge eines freiwilligen Handelns des Begünstigten geht, bezieht sich Art. 45 Abs. 4 dieser Verordnung auf Verringerungen der landwirtschaftlichen Fläche infolge von Maßnahmen, auf die der Begünstigte keinen Einfluss hat und die insbesondere dem öffentlichen Ziel der Verbesserung der Agrarstruktur dienen sollen.

42. Der Umstand, dass sie von Bedeutung ist, bedeutet allerdings nicht, dass die Beteiligung der öffentlichen Hand über alle Phasen des Flurbereinigungs- oder des Bodenordnungsverfahrens gegeben sein muss. In Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 ist im Wesentlichen von einem Erlass oder einer Anerkennung die Rede, aus der dann das Mindestmaß an Beteiligung der öffentlichen Hand zu schließen ist, die erforderlich ist, damit eine nationale Maßnahme unter diese Vorschrift fällt. Aus diesem Grund ist Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 auch dahin auszulegen, dass er weder Flurbereinigungs- und Bodenordnungsverfahren ausschließt, die auf private Initiative zustande kommen, noch die Anwendung konzertierter Verfahren, sofern diesen Behörden zumindest die endgültige Anerkennung dieser Arten von Maßnahmen vorbehalten ist [29]. Die Beteiligung der öffentlichen Hand an Flurbereinigungsmaßnahmen oder

[26] Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung die Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung und damit Auslegung des Unionsrechts, es im Fall von Zweifeln verbietet, eine Bestimmung in einer ihrer Fassungen isoliert zu betrachten, und vielmehr gebietet, sie unter Berücksichtigung ihrer Fassungen in den anderen Amtssprachen auszulegen und anzuwenden (vgl. u. a. Urteil vom 19. April 2007, Profisa, C-63/06, EU:C:2007:233, Rn. 13 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[27] Hervorhebung nur hier.

[28] Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission vom 29. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) (ABl. 2004, L 153, S. 30).

[29] Der Fachliteratur zufolge liegt hierin im Übrigen ein gemeinsames Merkmal dieser Art von Flächenmaßnahmen. Vgl. Thomas, J., a. a. O., S. 7.

Bodenordnungsverfahren ist nämlich letztlich dadurch gerechtfertigt, dass beispielsweise gewährleistet werden muss, dass öffentliche Ziele gewahrt werden, Rechte bei der Übertragung von Flächen ordnungsgemäß umgestaltet werden und dass die Durchführung dieser Maßnahmen nicht durch eine fehlende Zustimmung von Teilen der betreffenden Eigentümer oder Nutzer beeinträchtigt wird.

43. Schließlich ist, teleologisch betrachtet, meines Erachtens eindeutig, dass mit Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006, wie von der Kommission vorgetragen, vermieden werden sollte, dass Landwirte bestraft wurden, wenn sie durch ein für einen Betrieb durchgeführtes Flurbereinigungsverfahren oder ein Bodenordnungsverfahren, das sich ihrer Kontrolle entzieht, daran gehindert waren, die im Rahmen des ELER eingegangene Bewirtschaftungsverpflichtung für diese landwirtschaftliche Fläche über fünf aufeinanderfolgende Jahre zu erfüllen. Andernfalls wären Landwirte davon abgehalten worden, Agrarumweltverpflichtungen einzugehen, die, wie ausgeführt, wichtige Instrumente zur Verbesserung der Flächenbesitzstruktur, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors und zur Förderung der Flächenentwicklung im Einklang mit der Umweltpolitik und der Politik für den ländlichen Raum darstellen. Meines Erachtens ist dies letztlich der Grund, warum die Mitgliedstaaten nach Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 die Verpflichtung an die neue Lage des landwirtschaftlichen Betriebs anpassen müssen oder, falls eine solche Anpassung unmöglich ist, den Begünstigten von der Verpflichtung zur Rückzahlung der Beihilfen befreien müssen.

44. Mit Blick auf das Ausgangsverfahren ist es sicherlich Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob das in der fraglichen nationalen Regelung beschriebene Verfahren ein Flurbereinigungs- oder Bodenordnungsverfahren darstellt und damit in den Anwendungsbereich von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 fällt.

45. Aus den Angaben in der Vorlageentscheidung geht allerdings zum einen hervor, dass Eigentümer und Nutzer nach dem in dieser nationalen Regelung vorgesehenen Verfahren die Neuzusammenstellung oder Neuzuordnung von landwirtschaftlichen Flächen vereinbaren können. Auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt ist, kann nach dem Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache sicherlich davon ausgegangen werden, dass diese Vereinbarungen geschlossen werden, um Betriebe im Interesse der Flächeneffizienz neu zu ordnen. Zweitens wird nach dieser Regelung der Abschluss der Vereinbarung von einer Kommission verwaltet, die im Gebiet jeder Gemeinde angesiedelt ist und durch Beschluss der zuständigen Regionaldirektion ernannt wird. Diese Kommission kann auch einen Vorschlag für die Neuzusammenstellung von Flächen erstellen, wenn Landwirte sich nicht auf eine Vereinbarung einigen können. Drittens erlässt der Direktor der Regionaldirektion Landwirtschaft auf der Grundlage eines von dieser Kommission erstellten und vorgelegten Berichts, der u. a. die erzielte Vereinbarung enthält, eine Anordnung über die Zuordnung von Flächen in der Ortschaft.

46. Eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die zum einen Vereinbarungen über die Neuzusammenstellung von Flächen fördern soll und zum anderen vorschreibt, dass diese Vereinbarungen, damit sie wirksam werden können, von den zuständigen Behörden anerkannt werden müssen, ist meines Erachtens, wie vom Kläger des Ausgangsverfahrens geltend gemacht, als Flurbereinigungsverfahren im Sinne von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 anzusehen. Wie bereits ausgeführt, lässt der Umstand, dass ein solches Flurbereinigungsverfahren auf freiwilligen Vereinbarungen privater Eigentümer oder Nutzer beruht, mit denen keine Übertragung von Eigentumsrechten verbunden ist, diese Schlussfolgerung unberührt, da sich das Element der öffentlichen Intervention aus dem abschließenden Akt der Anerkennung durch die zuständige Behörde ableitet.

47. Die Republik Bulgarien macht im Wesentlichen geltend, dass die landwirtschaftlichen Flächen des Landwirts des Ausgangsverfahrens im letzten Jahr seiner Verpflichtung nicht von einem Flurbereinigungsverfahren betroffen gewesen seien, sondern vielmehr davon, dass eine Flurbereinigung der ursprünglich der Verpflichtung unterstellten landwirtschaftlichen Flächen gerade nicht stattgefunden habe, da die Grenzen der Parzellen der übrigen Eigentümer nicht verändert worden seien. Sie ist in Übereinstimmung mit dem im ersten Rechtszug ergangenen Urteil des bulgarischen Verwaltungsgerichts ferner der Auffassung, dass der Landwirt kein berechtigtes Vertrauen darin habe setzen dürfen, dass die Eigentümer dieser Parzellen die nach Art. 37c ZSPZZ geschlossenen Vereinbarungen nach Ablauf ihrer einjährigen Laufzeit verlängern würden. Daher sei der Landwirt durch die Annahme von Agrarumweltzahlungen auf der Grundlage der durch die nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Regelung das Risiko eingegangen, seinen Verpflichtungen nicht nachkommen zu können; es sei nicht Sache der Behörden, dieses Risiko zu übernehmen.

48. Meines Erachtens kann jedoch offensichtlich davon ausgegangen werden, dass bei dem von einem Landwirt in einem Wirtschaftsjahr bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen eine Flurbereinigung stattfindet, sobald die Struktur dieser Flächen im Rahmen eines Verfahrens unter Beteiligung der Behörden umgestaltet wird. Außerdem darf ein Landwirt, der am System von Agrarumweltzahlungen teilnimmt, indem er flurbereinigte Flächen nutzt, und damit die durch die Unionsvorschriften festgelegten Ziele der Verbesserung der Flächenstruktur und -entwicklung fördert, nicht bestraft werden, wenn er dadurch, dass eine Vereinbarung mit den Eigentümern dieser Flächen nicht zustande kommt, daran gehindert ist, alle anfangs angemeldeten Flächen zu übernehmen und damit die im Rahmen des ELER eingegangene Verpflichtung zu erfüllen. Für diesen Ansatz sprechen auch die teleologischen Erwägungen in Nr. 43 der vorliegenden Schlussanträge.

49. Zweitens möchte ich hervorheben, dass Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006, wie das vorlegende Gericht in der Vorlageentscheidung ausführt, keine konkreten Gründe für die Flurbereinigung der ursprünglich angemeldeten Flächen nennt, die dazu führen könnten, dass die zuvor erhaltenen ELER-Mittel nicht zurückgezahlt werden müssten. Daraus schließe ich, dass die Nichterfüllung der eingegangenen Verpflichtung zur Bewirtschaftung aller dieser Flächen objektiv zu beurteilen ist, und zwar unabhängig von der nationalen Rechtsgrundlage, die der Verpflichtung des Landwirts gemäß dem ELER zugrunde liegt.

50. Darüber hinaus erkennt die streitige nationale Regelung die freiwillige Flurbereinigung landwirtschaftlicher Flächen ausdrücklich als gültige Rechtsgrundlage für die Beantragung von Finanzhilfen im Rahmen des ELER an. Dies bedeutet, dass die zuständigen Behörden durch die Anerkennung der Anwendung von Agrarumweltzahlungen das Rechtsinstrument billigen, mit dem Landwirte ihre Verpflichtungen im Gegenzug für die Gewährung dieser Zahlungen bestimmen. Vor diesem Hintergrund stimme ich nicht damit überein, dass das Risiko in einem Fall wie demjenigen des Ausgangsverfahrens vom Landwirt getragen werden sollte.

51. Daraus folgt, dass keines der von der Republik Bulgarien vorgebrachten Argumente geeignet ist, die Schlussfolgerung zu widerlegen, dass sich aus einer nationalen Regelung der in Rede stehenden Art ein Flurbereinigungsverfahren im Sinne von Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 ergibt.

52. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und des in der Vorlageentscheidung dargestellten Sachverhalts komme ich zu dem Ergebnis, dass Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 dahin auszulegen ist, dass er auf einen Fall wie den des Ausgangsverfahrens Anwendung findet,

wenn ein Landwirt aufgrund eines von den zuständigen Behörden anerkannten Flurbereinigungsverfahrens, das die Struktur des landwirtschaftlichen Betriebs berührt, an der Erfüllung seiner Verpflichtungen im Rahmen des ELER gehindert ist, was festzustellen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

### *Zweite Frage*

53. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob ein Begünstigter in dem Fall, dass ein Mitgliedstaat die erforderlichen Vorkehrungen, um die Verpflichtungen des Begünstigten an die neue Lage des Betriebs anzupassen, nicht trifft, dazu berechtigt ist, die Rückzahlung der erhaltenen Mittel zu verweigern.

54. Insoweit genügt der Hinweis darauf, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 für den Fall, dass ein Begünstigter von Agrarumweltzahlungen an der Einhaltung der von ihm eingegangenen Verpflichtungen dadurch gehindert ist, dass für seinen Betrieb ein Flurbereinigungsverfahren durchgeführt wird, die erforderlichen Vorkehrungen treffen müssen, um die Verpflichtungen an die neue Lage des Betriebs anzupassen. Erweist sich eine solche Anpassung als unmöglich, so endet die Verpflichtung, ohne dass für den tatsächlichen Verpflichtungszeitraum eine Rückzahlung gefordert wird.

55. Wie vom vorlegenden Gericht in der Vorlageentscheidung ausgeführt, wäre in der vorliegenden Rechtssache zu prüfen, ob der betreffende Mitgliedstaat die nach Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 erforderlichen Vorkehrungen zur Anpassung der Verpflichtungen des Begünstigten getroffen hat oder nicht. Da der Begünstigte zur Rückzahlung eines bestimmten Prozentsatzes der erhaltenen Beihilfen für den tatsächlichen Verpflichtungszeitraum aufgefordert wurde, dürften solche Vorkehrungen indes offenbar nicht getroffen worden sein.

56. Hat der Mitgliedstaat die erforderlichen Vorkehrungen zur Anpassung der Verpflichtungen des Begünstigten an die neue Lage nicht getroffen, verstößt die Feststellung einer öffentlichen Staatsforderung über die Rückforderung eines Teils der in den ersten vier Jahren der Verpflichtung erhaltenen Beihilfen gegen Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006.

57. Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006 ist daher dahin auszulegen, dass in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens, in dem die Verringerung der Betriebsfläche des Begünstigten, die die Erfüllung der fünfjährigen Agrarumweltverpflichtung unmöglich macht, sich aus einem Flurbereinigungsverfahren ergibt, der Mitgliedstaat die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen hat, um die Verpflichtungen an die neue Lage des landwirtschaftlichen Betriebs anzupassen. Werden solche Vorkehrungen nicht getroffen, endet die Verpflichtung, ohne dass für den tatsächlichen Verpflichtungszeitraum eine Rückzahlung gefordert wird.

## Ergebnis

58. Aufgrund der vorstehenden Würdigung schlage ich dem Gerichtshof vor, die ersten beiden vom Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht, Bulgarien) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 45 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

   ist dahin auszulegen,

   dass er auf den Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits Anwendung findet, soweit der Landwirt aufgrund eines von den zuständigen Behörden anerkannten Flurbereinigungsverfahrens, das die Struktur des Betriebs berührt, an der Erfüllung seiner Verpflichtungen gehindert ist, was festzustellen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

2. Art. 45 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1974/2006

   ist dahin auszulegen, dass

   in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens, in dem die Verringerung der Betriebsfläche des Begünstigten, die die Erfüllung der fünfjährigen Agrarumweltverpflichtung unmöglich macht, sich aus einem Flurbereinigungsverfahren ergibt, der Mitgliedstaat die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen hat, um die Verpflichtungen an die neue Lage des landwirtschaftlichen Betriebs anzupassen. Werden solche Vorkehrungen nicht getroffen, endet die Verpflichtung, ohne dass für den tatsächlichen Verpflichtungszeitraum eine Rückzahlung gefordert wird.