Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 25. November 2020[1]

Rechtssache C-361/19

De Ruiter vof
gegen
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(Vorabentscheidungsersuchen des College van Beroep voor het bedrijfsleven [Berufungsgericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Direktzahlungen – Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 – Art. 97 Abs. 1 – Art. 99 Abs. 1 – Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 – Art. 73 Abs. 4 Buchst. a – Kürzungen und Ausschlüsse bei Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen – Bestimmung des Jahres, auf das für die Berechnung des Prozentsatzes der Kürzung abzustellen ist – Berechnung der Kürzung – Verrechnung der Kürzung – Jahr der Nichteinhaltung – Jahr der Feststellung der Nichteinhaltung – Urteil Teglgaard und Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)“

I. Einleitung

1. Die vorliegende Rechtssache knüpft an das Urteil Teglgaard und Fløjstrupgård[2] an.

2. In diesem Urteil hatte der Gerichtshof zu entscheiden, ob die wegen der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen[3] vorzunehmenden Kürzungen der den Betriebsinhabern geschuldeten Direktzahlungen nach der damals geltenden Regelung auf der Grundlage der im Kalenderjahr der *Nichteinhaltung* oder der im Kalenderjahr der *Feststellung* der Nichteinhaltung gewährten Zahlungen zu berechnen sind[4]. Der Gerichtshof hat entschieden, dass das Jahr der *Nichteinhaltung* als Berechnungsgrundlage heranzuziehen ist[5].

3. Zum Zeitpunkt des Erlasses des Urteils Teglgaard waren die in jener Rechtssache in Rede stehenden Bestimmungen bereits aufgehoben und durch eine neue Regelung ersetzt worden, die den Wortlaut der betreffenden Bestimmungen geändert hat. Diese neue Regelung ist diejenige, die in der vorliegenden Rechtssache auszulegen ist, in der sich die gleiche Frage stellt wie die im Urteil Teglgaard behandelte, aber nunmehr im Rahmen der neuen Regelung: Stellt sie auf das Jahr der *Nichteinhaltung* oder auf das

1 Originalsprache: Französisch.
2 Urteil vom 25. Juli 2018 (C-239/17, EU:C:2018:597, im Folgenden: Urteil Teglgaard).
3 Zum System anderweitiger Verpflichtungen siehe Nrn. 39 bis 41 der vorliegenden Schlussanträge.
4 Urteil Teglgaard (Rn. 34).
5 Urteil Teglgaard (Rn. 59).

Jahr ihrer *Feststellung* als Grundlage für die Berechnung der Kürzungen der Direktzahlungen ab? Bei den auszulegenden Bestimmungen handelt es sich um Art. 97 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013[6] sowie um Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014[7].

4. In der vorliegenden Rechtssache hat der Gerichtshof daher im Wesentlichen zu entscheiden, ob der Gesetzgeber mit der neuen Regelung das Jahr, auf das nach der früheren Regelung bei der Berechnung der Kürzungen abzustellen war, ändern wollte.

5. Im Anschluss an meine Ausführungen werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, diese Frage in dem Sinne zu verneinen, dass immer das Jahr der *Nichteinhaltung* als Berechnungsgrundlage heranzuziehen ist.

6. Das Vorabentscheidungsersuchen, mit dem diese Frage gestellt wird, wurde vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Berufungsgericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen einem Landwirt und dem Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Minister für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, im Folgenden: Minister) eingereicht, der eine vom Minister wegen zwei Fällen der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen vorgenommene Kürzung der Höhe der dem Landwirt geschuldeten Direktzahlungen betraf.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Das in der Rechtssache Teglgaard anwendbare Unionsrecht (früherer Rechtsrahmen)

7. Die Regelung für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003[8] in der durch die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 796/2004[9] präzisierten Form eingeführt (Abschnitt 1). In der Folge wurden diese Verordnungen durch die Verordnung (EG) Nr. 73/2009[10] bzw. die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1122/2009[11] aufgehoben und ersetzt (Abschnitt 2). Um diese Verordnungen ging es im Urteil Teglgaard.

6 Verordnung 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 (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1200/2005 und Nr. 485/2008 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 549).

7 Durchführungsverordnung der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (ABl. 2014, L 227, S. 69).

8 Verordnung des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. 2003, L 270, S. 1).

9 Verordnung der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. 2004, L 141, S. 18).

10 Verordnung 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).

11 Verordnung der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (ABl. 2009, L 316, S. 65).

1. Die Verordnung Nr. 1782/2003 und die Durchführungsverordnung Nr. 796/2004

8. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 sah in seiner französischen Sprachfassung im Wesentlichen vor, dass bei Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen der Gesamtbetrag der „in dem Kalenderjahr, in dem die Nichteinhaltung festgestellt wird", zu gewährenden Direktzahlungen gekürzt wird[12]. Dagegen war in fast allen anderen Sprachfassungen dieser Bestimmung von dem „Jahr der Nichteinhaltung" die Rede[13].

9. Mit der Verordnung (EG) Nr. 146/2008[14] wurde Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 ab dem Jahr 2008 wie folgt geändert:

„Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder das Kriterium des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands in einem bestimmten Kalenderjahr (im Folgenden als ‚betreffendes Kalenderjahr' bezeichnet) zu irgendeinem Zeitpunkt nicht erfüllt und ist dieser Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung, die unmittelbar dem Betriebsinhaber anzulasten ist, der den Beihilfeantrag in dem betreffenden Kalenderjahr gestellt hat, so wird der Gesamtbetrag der Direktzahlungen, der … diesem Betriebsinhaber zu gewähren ist, … gekürzt oder gestrichen."

10. Art. 66 Abs. 1 Unterabs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 796/2004 bestimmte:

„1. Ist die festgestellte Nichteinhaltung auf Fahrlässigkeit des Betriebsinhabers zurückzuführen, so wird … eine Kürzung des Gesamtbetrags der Direktzahlungen … vorgenommen, der dem betreffenden Betriebsinhaber aufgrund von Beihilfeanträgen bereits gewährt worden oder noch zu gewähren ist, die er während des Kalenderjahres der Feststellung gestellt hat bzw. stellen wird. …"

2. Die Verordnung Nr. 73/2009 und die Durchführungsverordnung Nr. 1122/2009

11. Am 19. Januar 2009 wurde Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 in der durch die Verordnung Nr. 146/2008 geänderten Fassung durch Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 ersetzt, und am 30. November 2009 wurde Art. 66 Abs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 796/2004 durch Art. 70 Abs. 8 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 1122/2009 ersetzt.

12. Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 sah vor:

„(1) Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder das Kriterium des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands in einem bestimmten Kalenderjahr (nachstehend ‚betreffendes Kalenderjahr' genannt) zu irgendeinem Zeitpunkt nicht erfüllt, und ist dieser Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung, die unmittelbar dem Betriebsinhaber anzulasten ist, der den Beihilfeantrag in dem betreffenden Kalenderjahr gestellt hat, so wird der Gesamtbetrag der Direktzahlungen, der … diesem Betriebsinhaber gewährt wurde oder zu gewähren ist, … gekürzt oder gestrichen."

12 Die französische Sprachfassung lautete: „[l]orsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit …".

13 Vgl. Urteil Teglgaard, Rn. 36.

14 Verordnung des Rates vom 14. Februar 2008 zur Änderung der Verordnung Nr. 1782/2003 (ABl. 2008, L 46, S. 1) (Art. 1 Nr. 1 Buchst. a).

13. Art. 70 Abs. 8 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 1122/2009 bestimmte:

„(8) Zur Anwendung der Kürzungen wird der Kürzungsprozentsatz auf folgende Gesamtbeträge angewandt:

a) den Gesamtbetrag der Direktzahlungen, der dem betreffenden Betriebsinhaber aufgrund von Beihilfeanträgen bereits gewährt worden oder noch zu gewähren ist, die er während des Kalenderjahres der Feststellung gestellt hat bzw. stellen wird …".

B. Das auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbare Unionsrecht

14. Am 17. Dezember 2013 wurden die in der Verordnung Nr. 73/2009 vorgesehenen Bestimmungen über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen durch die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1306/2013 [15] (Abschnitt 1) und am 17. Juli 2014 die in der Durchführungsverordnung Nr. 1122/2009 vorgesehenen Bestimmungen durch die Bestimmungen der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 (Abschnitt 2) ersetzt. Diese Verordnungen, die Teil der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind, sind in der vorliegenden Rechtssache auszulegen.

1. Verordnung Nr. 1306/2013

15. Der 53. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 lautet wie folgt:

„Mit der Verordnung [Nr. 1782/2003], die durch die Verordnung [Nr. 73/2009] ersetzt wurde, wurde der Grundsatz festgelegt, dass die volle Zahlung einiger GAP-Fördermittel an die Begünstigten an die Einhaltung verbindlicher Vorschriften in Bezug auf Landnutzung, landwirtschaftliche Erzeugung und landwirtschaftliche Tätigkeit gebunden sein sollte. …"

16. Der 57. Erwägungsgrund dieser Verordnung sieht vor:

„Die Cross-Compliance-Regelung ist sowohl für die Begünstigten als auch für die nationalen Verwaltungen mit einem gewissen Verwaltungsaufwand verbunden, da Aufzeichnungen und Kontrollen vorgenommen und gegebenenfalls Sanktionen verhängt werden müssen. Diese Sanktionen sollten angemessen, wirksam und abschreckend sein. Sie sollten sonstige Sanktionen unberührt lassen, die im Rahmen sonstigen Unions- oder nationalen Rechts vorgesehen sind. Aus Gründen der Kohärenz ist es angebracht, die einschlägigen Unionsvorschriften in einem einzigen Rechtsinstrument zusammenzufassen. …"

17. Art. 91 Abs. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Erfüllt ein in Artikel 92 genannter Begünstigter die Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Artikel 93 nicht, so wird gegen ihn eine Verwaltungssanktion verhängt."

15 Ich weise darauf hin, dass die in der Verordnung Nr. 73/2009 vorgesehenen Bestimmungen über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen, obwohl sie durch diejenigen der Verordnung Nr. 1306/2013 ersetzt wurden, durch die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608) förmlich aufgehoben wurden.

18. Art. 97 („Anwendung von Verwaltungssanktionen“) dieser Verordnung bestimmt in Abs. 1 Unterabs. 1:

„(1) Werden die Cross-Compliance-Vorschriften in einem bestimmten Kalenderjahr (im Folgenden ‚betreffendes Kalenderjahr‘) zu irgendeinem Zeitpunkt nicht erfüllt und ist dieser Verstoß dem Begünstigten, der den Beihilfe- oder den Zahlungsantrag in dem betreffenden Kalenderjahr gestellt hat, unmittelbar anzulasten, so wird die Verwaltungssanktion gemäß Artikel 91 verhängt.“

19. Art. 99 („Berechnung der Verwaltungssanktion“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 sieht vor:

„(1) Zur Anwendung der Verwaltungssanktion gemäß Artikel 91 wird der Gesamtbetrag der in Artikel 92 genannten Zahlungen, der dem betroffenen Begünstigten gewährt wurde bzw. zu gewähren ist, für die Beihilfeanträge, die er in dem Kalenderjahr, in dem der Verstoß festgestellt wurde, eingereicht hat oder einreichen wird, gekürzt oder gestrichen.

Bei der Berechnung dieser Kürzungen und Ausschlüsse werden Schwere, Ausmaß, Dauer und wiederholtes Auftreten der Verstöße sowie die Kriterien nach den Absätzen 2, 3 und 4 berücksichtigt.“

2. Durchführungsverordnung Nr. 809/2014

20. Titel V Kapitel III der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 trägt die Überschrift „Berechnung und Anwendung von Verwaltungssanktionen“. Der zu diesem Kapitel gehörende Art. 73 („Allgemeine Grundsätze“) bestimmt in Abs. 4 Buchst. a:

„(4) Die Verwaltungssanktion bezieht sich auf den Gesamtbetrag der [Direktzahlungen], die dem betreffenden Begünstigten aufgrund folgender Anträge gewährt wurden oder gewährt werden sollen:

a) Beihilfe- oder Zahlungsanträge, die er im Laufe des Jahrs der Feststellung eingereicht hat oder einreichen wird …“.

III. Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

21. Die Klägerin des Ausgangsrechtsstreits betreibt einen landwirtschaftlichen Betrieb. Im Jahr 2016 stellte die Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niederländische Behörde für Lebensmittel- und Produktsicherheit, im Folgenden: NVWA) im Anschluss an eine Kontrolle des Betriebs der Klägerin zwei Verstöße gegen die anderweitigen Verpflichtungen fest: einen, der 2015 im Bereich der Tiergesundheit begangen wurde, und einen, der 2016 im Bereich des Tierschutzes begangen wurde.

22. Nach einem Schriftwechsel mit der Klägerin erließ die NVWA am 16. Februar 2017 einen Bescheid, mit dem die der Klägerin für das Jahr 2016 zu gewährenden Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen um 5 % gekürzt wurden.

23. Die Klägerin legte gegen diesen Bescheid Widerspruch ein, den der Minister mit Bescheid vom 30. Juni 2017 als unbegründet zurückwies. Daraufhin erhob die Klägerin gegen diesen Bescheid Klage beim vorlegenden Gericht.

24. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts war der Minister berechtigt, die Kürzung gegen die Klägerin zu verhängen.

25. Hierzu weist das vorlegende Gericht zunächst darauf hin, dass sich der erste Verstoß im Jahr 2015 ereignet habe, während der andere im Jahr 2016 begangen worden sei. Die Verstöße wurden im Jahr 2016 festgestellt. Für den ersten Fall der Nichteinhaltung entspricht das *Jahr des Verstoßes* somit nicht dem *Jahr seiner Feststellung*.

26. Weiter stellt das vorlegende Gericht fest, dass die NVWA für jeden der beiden Fälle der Nichteinhaltung gemäß Art. 39 Abs. 1 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014[16] eine Kürzung des Beihilfebetrags um 3 % vorgenommen hatte. Da die beiden Fälle der Nichteinhaltung im selben Jahr, nämlich 2016, festgestellt wurden und verschiedene Bereiche der anderweitigen Verpflichtungen betrafen, addierte die NVWA die Kürzungen und setzte sie gemäß Art. 74 der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 zusammen auf den Höchstwert von 5 % fest. Somit berechnete die NVWA die Kürzung der Direktzahlungen auf der Grundlage des Jahres, in dem die Fälle der Nichteinhaltung *festgestellt* wurden (2016), und nicht auf der Grundlage der Jahre, in denen die beiden Fälle der Nichteinhaltung *eingetreten* waren (2015 bzw. 2016).

27. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts steht diese Methode zur Berechnung der Kürzung im Einklang mit Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 und mit Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014. Aus diesen Bestimmungen gehe nämlich klar hervor, dass die Kürzung der Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen auf der Grundlage der für das *Jahr der Feststellung* der Nichteinhaltung gewährten Direktzahlungen zu berechnen sei.

28. Das vorlegende Gericht hat jedoch Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit bestimmten allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, weil die Kürzung auf der Grundlage des *Jahres der Feststellung* berechnet werde, wenn das Jahr der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen und das Jahr ihrer Feststellung nicht übereinstimmten. Insbesondere möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die genannten Bestimmungen des Unionsrechts im Licht der Begründung des Urteils Teglgaard gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit verstoßen.

29. Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht das Verfahren mit Entscheidung vom 23. April 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Mai 2019, ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 und Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 gültig, soweit danach zur Bestimmung des Jahres, für das eine Kürzung wegen Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen berechnet wird, auf das Jahr der Feststellung der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen abzustellen ist, wenn das Jahr der Nichteinhaltung nicht mit dem Jahr ihrer Feststellung übereinstimmt?

30. Die niederländische, die dänische und die deutsche Regierung, das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Darüber hinaus haben diese Beteiligten und die schwedische Regierung die schriftlichen Fragen des Gerichtshofs vom 27. April 2020 beantwortet.

16 Delegierte Verordnung der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance (ABl. 2014, L 181, S. 48).

IV. Würdigung

A. Vorbemerkungen zur Vorlagefrage

31. Mit seiner Vorlagefrage, so wie sie formuliert ist, möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 und Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 *gültig* sind, und nicht, wie diese Bestimmungen *auszulegen* sind. Es ist nämlich der Auffassung, dass sich aus diesen Bestimmungen klar ergebe, dass die Kürzung der Zahlungen auf der Grundlage der Zahlungen zu berechnen sei, die im *Jahr der Feststellung* der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen gewährt worden seien [17].

32. Ich teile jedoch nicht die Prämisse hinsichtlich der Auslegung von Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 und von Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014, auf der die Vorlagefrage beruht.

33. Meines Erachtens lässt sich anhand dieser Bestimmungen auf den ersten Blick nicht eindeutig feststellen, ob diese Regelung auf das *Jahr der Nichteinhaltung* oder auf das *Jahr ihrer Feststellung* als Grundlage für die Berechnung der Kürzungen abstellt. Im Rahmen der vorliegenden Rechtssache ist daher zu zunächst diese Frage zu beantworten.

34. Zu diesem Zweck sind nicht nur die Bestimmungen auszulegen, auf die sich die Vorlagefrage bezieht, sondern vor allem Art. 97 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013. Es stellt sich nämlich die Frage, ob die Berechnung der Kürzung nicht in Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013, sondern in Art. 97 Abs. 1 dieser Verordnung und in Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 geregelt ist.

35. Dies vorausgeschickt, bin ich nämlich der Ansicht, wie ich später erläutern werde, dass die betreffenden Bestimmungen auf das *Jahr der Nichteinhaltung* als Grundlage für die Berechnung der Kürzungen abstellen, was bedeutet, dass sich die vom vorlegenden Gericht aufgeworfene Frage nach der Gültigkeit der Bestimmungen nicht stellt.

36. Daher ist in der vorliegenden Rechtssache nur diejenige Frage zu beantworten, die sich auf die Auslegung der betreffenden Bestimmungen bezieht, um zu bestimmen, welches Jahr als Grundlage für die Berechnung der Kürzung der Direktzahlungen heranzuziehen ist.

37. Nach alledem sollte die Vorlagefrage daher, um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, wie folgt umformuliert werden [18]: Sind Art. 97 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 dahin auszulegen, dass die Kürzungen der Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen auf der Grundlage der für das Kalenderjahr der *Nichteinhaltung* zu gewährenden Zahlungen oder auf der Grundlage der für das Jahr der *Feststellung* dieser Nichteinhaltung zu gewährenden Zahlungen zu berechnen sind?

38. Zur Beantwortung dieser Frage halte ich es für zweckmäßig, zunächst einige Hinweise zum System der Kürzung im Fall der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen zu geben (Teil B). Sodann werde ich die Erkenntnisse aus dem Urteil Teglgaard aufzeigen (Teil C), bevor ich die im Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Bestimmungen auslege (Teil D).

17 Siehe Nr. 27 der vorliegenden Schlussanträge.

18 Ich weise darauf hin, dass es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof dessen Aufgabe ist, dem vorlegenden Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Verfahrens sachdienliche Antwort zu geben. Vor diesem Hintergrund hat der Gerichtshof die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren oder zu prüfen, ob eine Frage nach der Gültigkeit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts auf einem richtigen Verständnis der fraglichen Vorschrift beruht. Vgl. Urteil vom 17. Juli 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, Rn. 22 und 23).

B. Zum System der Kürzung im Fall der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen

39. Im Bereich der GAP müssen die Landwirte bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um Anspruch auf Direktzahlungen zu haben. Solange sie diese Beihilfe erhalten, unterliegen sie auch den Regelungen über anderweitige Verpflichtungen [19], deren Nichteinhaltung durch prozentuale Kürzungen des Gesamtbetrags der Beihilfe geahndet wird.

40. Die Kürzung der Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen erfolgt in zwei Schritten: dem der *Berechnung* und anschließend dem der *Verrechnung* der Kürzung.

41. Für die Berechnung der Kürzung kann die Wahl zwischen dem *Jahr der Nichteinhaltung* und dem *Jahr ihrer Feststellung* als Berechnungsgrundlage erhebliche Auswirkungen auf den Umfang der Kürzung haben. Die tatsächlichen Umstände, auf deren Grundlage die Direktzahlungen gewährt werden – wie die bewirtschaftete Hektarfläche – können sich nämlich von Jahr zu Jahr stark ändern. Wird die Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen nicht im selben Jahr festgestellt, in dem diese nicht eingehalten wurden, und wird als Berechnungsgrundlage das *Jahr ihrer Feststellung* herangezogen, kann der Betrag der Zahlungen, auf den die Kürzung angewandt wird, daher im Fall einer Vergrößerung der Hektarzahl höher oder im Fall einer Verringerung der Hektarzahl geringer sein als der Betrag der Zahlungen im Jahr der Nichteinhaltung [20].

42. Um diesen Fall unterschiedlich hoher Direktzahlungen im Jahr der Nichteinhaltung und im Jahr ihrer Feststellung ging es im Urteil Teglgaard [21].

C. Die Erkenntnisse aus dem Urteil Teglgaard

43. Für die vorliegende Rechtssache ist das Urteil Teglgaard insbesondere in zweierlei Hinsicht bedeutsam.

44. *Als Erstes* war der Gerichtshof mit einer Auslegungsfrage befasst, die der in der vorliegenden Rechtssache ähnlich ist, nämlich der Wahl, als Grundlage für die Berechnung der Kürzungen der Direktzahlungen das *Jahr der Nichteinhaltung* oder das *Jahr ihrer Feststellung* heranzuziehen.

45. Genauer gesagt ging es um die Auslegung von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003. Der Wortlaut dieser Bestimmung war aufgrund von Abweichungen zwischen ihren verschiedenen Sprachfassungen nicht klar. Die französische Sprachfassung dieser Bestimmung sah im Wesentlichen vor, dass für die Kürzung der Zahlungen das *Jahr der Feststellung* der Nichteinhaltung maßgeblich war. Dagegen sahen fast alle anderen Sprachfassungen dieser Bestimmung vor, dass für diese Kürzung das *Jahr der Nichteinhaltung* maßgeblich war [22].

19 Die Regelungen über anderweitige Verpflichtungen knüpfen die vollständige Zahlung von Direktbeihilfen an die Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen, landwirtschaftliche Erzeugung und Tätigkeit, durch die grundlegende Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in die gemeinsamen Marktorganisationen einbezogen werden sollen. Werden diese Anforderungen nicht erfüllt, so werden die Beihilfen von den Mitgliedstaaten ganz oder teilweise entzogen. Die Regelungen über anderweitige Verpflichtungen schreiben den Betriebsinhabern somit vor, in jedem Betriebsjahr die Grundanforderungen an die Betriebsführung und den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand – die anderweitigen Verpflichtungen – einzuhalten (vgl. Urteil Teglgaard, Rn. 40 bis 42).

20 Vgl. in diesem Sinne auch Urteil Teglgaard (Rn. 48 und 53). Für ein konkretes Beispiel siehe Nrn. 72 bis 76 der vorliegenden Schlussanträge. Ist das Jahr der Nichteinhaltung hingegen dasselbe wie das Jahr ihrer Feststellung, ist die Entscheidung zwischen dem Jahr der Nichteinhaltung und dem Jahr ihrer Feststellung nicht geboten.

21 In der vorliegenden Rechtssache stellt die Vorlageentscheidung nicht klar, ob sich die tatsächlichen Umstände, die die Situation der betreffenden Betriebsinhaberin kennzeichneten, zwischen dem Jahr der Nichteinhaltung (2015) und dem ihrer Feststellung (2016) geändert hatten, was den Verstoß gegen anderweitigen Verpflichtungen im Bereich der Tiergesundheit anbelangt.

22 Urteil Teglgaard (Rn. 36).

46. Angesichts dieser beiden Auslegungsmöglichkeiten hat der Gerichtshof sich für das *Jahr der Nichteinhaltung* entschieden. Dabei stützte er sich insbesondere zum einen auf den Zweck der Regelung über die anderweitigen Verpflichtungen und zum anderen auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit.

47. So war er erstens der Auffassung, dass nur die Heranziehung des Jahres der Nichteinhaltung als Grundlage für die Berechnung geeignet sei, die Verwirklichung des Zwecks der Regelung über die anderweitigen Verpflichtungen in allen Fällen zu gewährleisten.

48. Insoweit führte er aus, dass der Zweck der Verordnung Nr. 1782/2003 in Bezug auf die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen darin bestehe, die Zahlung der Direktbeihilfen von der Erfüllung der Grundanforderungen an die Betriebsführung und den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand – der anderweitigen Verpflichtungen – *abhängig zu machen*. Im Fall der Nichterfüllung dieser Anforderungen hatten die Mitgliedstaaten den Betrag der Direktzahlungen zu kürzen. Nach Auffassung des Gerichtshofs kommt der Erfüllung dieser Anforderungen jedoch nur dann ihre volle Bedeutung zu, wenn ihre Nichtbeachtung durch Kürzung der im Kalenderjahr der Nichtbeachtung zu gewährenden Direktzahlungen geahndet werde. Nur bei dieser Entsprechung bleibe nämlich der *Zusammenhang* zwischen dem zu ahnenden Verhalten des Betriebsinhabers und der Sanktion bestehen, weil sich die tatsächlichen Umstände, auf deren Grundlage die Direktzahlungen gewährt werden, von Jahr zu Jahr ändern könnten [23].

49. Zweitens hat er entschieden, dass allein die Heranziehung des Jahres der Nichteinhaltung als Berechnungsgrundlage geeignet sei, in allen Fällen die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Die Heranziehung des Jahres, in dem die Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen festgestellt werde, für die Berechnung der Kürzung der Direktzahlungen könne nämlich den Zusammenhang zwischen dem zu dieser Kürzung führenden Verhalten des Betriebsinhabers und dieser Sanktion nicht wahren. Hingegen werde der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stets eingehalten, wenn die Kürzung oder der Ausschluss der Direktzahlungen nach dem Betrag der im Kalenderjahr der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen gewährten oder zu gewährenden Direktzahlungen berechnet werde, da der Zusammenhang dann bestehe [24].

50. Schließlich ist die Heranziehung des Jahres der Nichteinhaltung geeignet, die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit zu wahren. Durch die Wahl dieses Jahres als Berechnungsgrundlage lässt sich nämlich die Gefahr verhindern, dass der Betrag der Zahlungen, auf den die Kürzung angewandt wird, höher oder niedriger ist als der im Jahr der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen, was geeignet ist, zum einen die Gleichbehandlung aller Betriebsinhaber zu gewährleisten und zum anderen den betroffenen Betriebsinhaber in die Lage zu versetzen, die finanziellen Konsequenzen vorauszusehen, die er im Fall der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen zu tragen hätte [25].

51. *Als Zweites* hat der Gerichtshof im Urteil Teglgaard alle Bestimmungen über die Berechnung der Kürzungen ausgelegt, die der in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden Regelung vorausgingen. Obwohl der Wortlaut dieser früheren Bestimmungen im Lauf der Zeit geändert wurde [26], hat der Gerichtshof sie in gleicher Weise ausgelegt. Insoweit hat der Gerichtshof klar zwischen der *Berechnung* und der *Verrechnung* der Kürzungen unterschieden. Nach Auffassung des Gerichtshofs sind alle früheren Bestimmungen dahin auszulegen, dass die Kürzungen auf der

23 Urteil Teglgaard (Rn. 40 bis 43).

24 Urteil Teglgaard (Rn. 40 bis 43 und 49 bis 51).

25 Urteil Teglgaard (Rn. 48, 52 und 53).

26 Es handelt sich zum einen um Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003, Art. 6 Abs. 1 dieser Verordnung in der durch die Verordnung Nr. 146/2008 geänderten Fassung sowie Art. 66 Abs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 796/2004 und zum anderen um Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 und Art. 70 Abs. 4 und 8 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 1122/2009. Diese Bestimmungen sind in Abschnitt II.A der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben.

Grundlage der für das *Jahr der Nichteinhaltung* gewährten oder zu gewährenden Zahlungen zu *berechnen* sind, während die auf diese Weise berechneten Kürzungen der Direktzahlungen mit den für das *Kalenderjahr der Feststellung* der Nichteinhaltung gewährten oder zu gewährenden Zahlungen zu verrechnen sind [27].

52. Wie ich in der Einleitung zu den vorliegenden Schlussanträgen ausgeführt habe, stellt sich im Rahmen der vorliegenden Rechtssache die Frage, ob diese Auslegung auch für die neue Regelung gilt oder ob der Gesetzgeber das Jahr, auf dessen Grundlage die Kürzungen zu berechnen sind, ändern wollte.

53. Zur Beantwortung dieser Frage halte ich es für zweckmäßig, mit der Auslegung der Bestimmungen der Grundverordnung, nämlich der Art. 97 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013, zu beginnen (Abschnitt D), bevor ich die Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 auslege (Abschnitt E). Als Durchführungsverordnung, die aufgrund einer Ermächtigung in der Verordnung Nr. 1306/2013 erlassen wurde, ist die Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 nämlich im Einklang mit der Verordnung Nr. 1306/2013 auszulegen und darf von den Bestimmungen dieser Verordnung, aus der sie abgeleitet ist, nicht abweichen [28].

D. Zur Auslegung der Verordnung Nr. 1306/2013

54. Für die Auslegung der Verordnung Nr. 1306/2013 ist Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 von besonderer Bedeutung, weil der Gerichtshof diese Bestimmung der Grundverordnung, die der Verordnung Nr. 1306/2013 vorausging, dahin ausgelegt hat, dass sie auf das *Jahr der Nichteinhaltung* als Grundlage für die Berechnung der Kürzung abstellt [29]. Daher stellt sich die Frage, welche Bestimmung der Verordnung Nr. 1306/2013 den Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 ersetzt hat.

55. Hierzu stelle ich erstens fest, dass die Verordnung Nr. 1306/2013 keine mit Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 identische Bestimmung enthält, aber zwei Bestimmungen, nämlich Art. 97 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1, die auf den ersten Blick einen ähnlichen Wortlaut wie Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 haben [30].

56. Zweitens stelle ich fest, dass sich diese beiden Bestimmungen jeweils auf ein bestimmtes, aber unterschiedliches Jahr beziehen: Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 auf das *Jahr der Feststellung*, Art. 97 Abs. 1 derselben Verordnung hingegen auf das Kalenderjahr, in dem der Begünstigte die anderweitigen Verpflichtungen einhalten muss, was dem *Jahr der Nichteinhaltung* entspricht [31]. Es stellt sich daher die Frage, *welche* dieser Bestimmungen die Berechnung der Kürzungen betrifft und, allgemeiner, ob der Gesetzgeber beabsichtigte, die Heranziehung des *Jahres der Nichteinhaltung* als Berechnungsgrundlage, wie sie in den früheren Regelungen vorgesehen war, zu ändern.

57. Die Beteiligten tragen zu diesem Punkt im Wesentlichen zwei unterschiedliche Auffassungen vor.

27 Vgl. Urteil Teglgaard (Rn. 34 bis 59).

28 Vgl. in diesem Sinne Urteil Teglgaard (Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 Vgl. Urteil Teglgaard (Rn. 55 und 56).

30 Während der erste Teil des Wortlauts von Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 dem von Art. 97 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 nahekommt, kommt dessen zweiter Teil dem von Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 nahe.

31 Vgl. in diesem Sinne auch Urteil Teglgaard (Rn. 55) in Bezug auf den Ausdruck „das Kalenderjahr“. Meines Wissens sind die Bestimmungen in ihren verschiedenen Sprachfassungen in diesem Punkt identisch und daher insoweit eindeutig.

58. Einerseits sind die niederländische und die deutsche Regierung sowie die Kommission der Ansicht, mit der neuen Regelung habe der Gesetzgeber das Jahr, auf dessen Grundlage die Kürzungen zu berechnen seien, ändern wollen. Sie sind der Auffassung, der die Berechnung betreffende frühere Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 sei durch Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 ersetzt worden. Da sich die letztgenannte Bestimmung auf das *Jahr der Feststellung* beziehe, sei die Kürzung auf der Grundlage dieses Jahres zu berechnen.

59. Andererseits sind die dänische Regierung, das Parlament und der Rat der Ansicht, dass die neue Regelung im Wesentlichen mit den früheren Regelungen übereinstimme und der Gesetzgeber das für die Berechnung der Kürzungen maßgebliche Jahr nicht habe ändern wollen. Sie vertreten im Wesentlichen die Auffassung, dass Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 nicht die *Berechnung* der Kürzung, sondern ihre *Verrechnung* regele. Aus dieser Bestimmung, die sich auf das *Jahr der Feststellung* beziehe, gehe somit hervor, dass die Kürzung mit den für dieses Jahr gewährten Zahlungen zu verrechnen sei. Soweit es hingegen um die *Berechnung* der Kürzung geht, ist die dänische Regierung der Ansicht, dass es Art. 97 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 sei, der den früheren Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 ersetzt habe, und dass die Kürzung daher, wie in der erstgenannten Bestimmung vorgesehen, auf der Grundlage des *Jahres der Nichteinhaltung* zu berechnen sei [32].

60. Ich schließe mich der letztgenannten Auslegung insbesondere aus folgenden Gründen an. Erstens ergibt sich aus einer Entsprechungstabelle, dass es in der Tat Art. 97 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 ist, der an die Stelle von Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 getreten ist (Abschnitt 1). Zweitens ist nur die Heranziehung des *Jahres der Nichteinhaltung* als Berechnungsgrundlage geeignet, in allen Fällen die Verwirklichung des Ziels der Verordnung Nr. 1306/2013 im Bereich der Erfüllung der Cross-Compliance-Vorschriften zu gewährleisten und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren (Abschnitt 2). Drittens lässt sich meines Erachtens aus der Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 1306/2013 nicht ableiten, dass der Gesetzgeber die früheren Vorschriften in diesem Punkt ändern *wollte*; vielleicht war sogar das Gegenteil der Fall (Abschnitt 3).

1. Der Wortlaut von Art. 97 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie der Zusammenhang, in den sich diese Bestimmungen einfügen, im Verhältnis zur früheren Verordnung

61. Zunächst weise ich darauf hin, dass sowohl Art. 97 Abs. 1 als auch Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 nach ihrem Wortlaut grundsätzlich dahin verstanden werden könnten, dass sie sich auf die Berechnung der Kürzungen bezögen und somit Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 ersetzt hätten. In keinem von ihnen wird nämlich ausdrücklich das Jahr genannt, auf dessen Grundlage die Kürzungen zu *berechnen* sind. Stattdessen verwenden beide einen weiten Begriff, nämlich die „Anwendung" der Kürzungen, was *Berechnung*, aber auch *Verrechnung* bedeuten kann [33].

62. Allerdings stelle ich fest, dass sich aus der Entsprechungstabelle in Anhang XI der Verordnung Nr. 1307/2013 ergibt, dass es Art. 97 der Verordnung Nr. 1306/2013 ist, der Art. 23 der Verordnung Nr. 73/2009 ersetzt hat [34].

32 Das Parlament und der Rat sind ebenfalls der Ansicht, dass die Kürzung auf der Grundlage der für das Jahr der Nichteinhaltung gewährten Zahlungen berechnet werden müsse. Sie haben jedoch nicht angegeben, auf welche Vorschrift(en) sie sich insoweit stützen.

33 Vgl. in diesem Sinne Urteil Teglgaard (Rn. 44 und 45) und Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Teglgaard und Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, Nr. 76). Andere Sprachfassungen von Art. 97 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 verwenden einen Ausdruck, der ähnlich weit gefasst ist wie „anwenden": „imposed " und „applied" im Englischen, „opgelegd" im Niederländischen und „pålægges" und „anvendes" im Dänischen.

34 Insoweit geht aus Art. 72 („Aufhebungen") Abs. 2 der Verordnung Nr. 1307/2013 hervor, dass Verweise auf die Verordnung Nr. 73/2009 als Verweise auf die Verordnung Nr. 1306/2013 gelten und nach Maßgabe der Entsprechungstabelle in Anhang XI der Verordnung Nr. 1307/2013 zu lesen sind.

63. Ich weise darauf hin, dass die in der Verordnung Nr. 73/2009 vorgesehenen Regelungen auf dem Gebiet anderweitiger Verpflichtungen durch die Verordnung Nr. 1307/2013 formell aufgehoben wurden, während sie durch die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1306/2013 ersetzt werden [35]. Die Verordnungen Nr. 1306/2013 und 1307/2013, die beide Teil der GAP-Reform sind, sind somit eng miteinander verbunden [36]. In diesem Zusammenhang wurde der Verordnung Nr. 1307/2013 eine Tabelle beigefügt, aus der die Entsprechungen zwischen den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1306/2013 und den aufgehobenen Bestimmungen der Verordnung Nr. 73/2009 hervorgehen [37].

64. Aufgrund dieser Tabelle gehe ich davon aus, dass das Jahr, auf dessen Grundlage die Zahlungskürzungen zu berechnen sind, durch Art. 97 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 bestimmt wird, was mich zu der Frage veranlasst, was dann Gegenstand von Art. 99 Abs. 1 dieser Verordnung ist.

65. Mit der dänischen Regierung, dem Rat und dem Parlament bin ich der Ansicht, dass diese Bestimmung die *Verrechnung* der Kürzungen betrifft.

66. Was nämlich den Wortlaut betrifft, stelle ich zunächst eine große Ähnlichkeit zwischen dieser Bestimmung und der früheren Bestimmung fest, die die *Verrechnung* der Kürzungen regelte, nämlich Art. 70 Abs. 8 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 1122/2009. Offenbar wurde die letztgenannte Bestimmung vom Gesetzgeber in die Grundverordnung Nr. 1306/2013 in Form von Art. 99 Abs. 1 Unterabs. 1 eingefügt.

67. Ferner wird diese Auslegung durch die oben erwähnte Entsprechungstabelle bestätigt. Aus dieser Tabelle geht nämlich hervor, dass Art. 99 der Verordnung Nr. 1306/2013 dem Art. 24 der alten Verordnung Nr. 73/2009 entspricht. Hierzu stelle ich fest, dass der letztgenannte Artikel ähnliche Absätze wie Art. 99 Abs. 1 Unterabs. 2 und Abs. 2 bis 4 der Verordnung Nr. 1306/2013 enthält. Er enthält jedoch keine dem Art. 99 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 entsprechende Bestimmung, was den Eindruck verstärkt, dass diese Bestimmung dem Art. 70 Abs. 8 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 1122/2009 entspricht.

68. Nach alledem ist das Vorbringen der niederländischen und der deutschen Regierung sowie der Kommission, das sich auf die Überschrift von Art. 99 („Berechnung der verwaltungsrechtlichen Sanktion“) stützt, die in den früheren Verordnungen nicht enthalten war, zurückzuweisen. Zwar könnte diese Überschrift darauf hindeuten, dass Art. 99 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 die Berechnung der Kürzungen und damit das Jahr betrifft, auf dessen Grundlage Kürzungen zu berechnen sind. Es ist jedoch zum einen festzustellen, dass die vorstehend wiedergegebenen Argumente eine solche Auslegung nicht stützen. Zum anderen lässt sich die Überschrift des Art. 99, wie der Rat geltend gemacht hat, damit erklären, dass nahezu alle Bestimmungen dieses Artikels, nämlich die in Abs. 1 Unterabs. 2 und den Abs. 2 bis 4, tatsächlich die Berechnung der Kürzungen betreffen, insbesondere die bei der Berechnung zu berücksichtigenden Faktoren wie Schwere, Ausmaß, Dauer und wiederholtes Auftreten der festgestellten Verstöße.

35 Siehe Fn. 15 der vorliegenden Schlussanträge.

36 Insbesondere gelten die Verordnung Nr. 1306/2013 und die auf ihrer Grundlage erlassenen Vorschriften für die in der Verordnung Nr. 1307/2013 festgelegten Maßnahmen (vgl. 4. Erwägungsgrund der letztgenannten Verordnung).

37 Vgl. Anhang XI der Verordnung Nr. 1307/2013.

2. Zur Zielsetzung des Systems der anderweitigen Verpflichtungen

69. Im Urteil Teglgaard hat der Gerichtshof entschieden, dass die Verordnung Nr. 1782/2003 in Bezug auf die Regelungen zu anderweitigen Verpflichtungen den Zweck verfolgt, die Zahlung der Direktbeihilfen an die Einhaltung der Vorschriften über landwirtschaftliche Flächen, landwirtschaftliche Erzeugung und Tätigkeit zu *binden*[38].

70. Es steht außer Streit, dass dieser Zweck in der Verordnung Nr. 1306/2013 beibehalten wurde, wie sich aus ihrem 53. Erwägungsgrund ergibt. So wird in diesem Erwägungsgrund darauf hingewiesen, dass in den früheren Grundverordnungen, der Verordnung Nr. 1782/2003 und der Verordnung Nr. 73/2009, der Grundsatz festgelegt wurde, dass die volle Zahlung an die Begünstigten an die Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf Landnutzung, landwirtschaftliche Erzeugung und landwirtschaftliche Tätigkeit *gebunden* sein sollte.

71. Meines Erachtens lässt sich, wie der Gerichtshof im Urteil Teglgaard entschieden hat, aus diesem Zweck ableiten, dass als Grundlage für die Berechnung der Kürzungen das in Art. 97 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 genannte *Jahr der Nichteinhaltung* heranzuziehen ist. Nur die Heranziehung dieses Jahres ist nämlich geeignet, in allen Fällen den Zusammenhang zwischen dem Verhalten des Betriebsinhabers und der Sanktion zu gewährleisten[39]. Dieser Zusammenhang kann hingegen nicht systematisch gewährleistet werden, wenn bei der Berechnung der Kürzung auf das *Jahr der Feststellung* abgestellt wird. Dasselbe gilt für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit[40]. Darüber hinaus entspricht die Heranziehung des *Jahres der Nichteinhaltung* eher den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung[41].

72. Um meinen Standpunkt an einem Beispiel zu verdeutlichen, halte ich das Beispiel für treffend, das Generalanwältin Sharpston in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Teglgaard angeführt hat[42]: A, B und C sind Inhaber identischer landwirtschaftlicher Betriebe, und jedem stehen für das Jahr 1 Direktbeihilfen in Höhe von 10 000 Euro zu. Jeder von ihnen begeht im Jahr 1 genau denselben Verstoß gegen anderweitige Verpflichtungen, aber die Verstöße werden in diesem Jahr nicht entdeckt.

73. Im Jahr 2 stellt Betriebsinhaber A seine landwirtschaftliche Tätigkeit ein und überträgt sein Land auf einen anderen Landwirt. Betriebsinhaber B bewirtschaftet weiterhin dieselben Flächen und beantragt denselben Betrag an Direktbeihilfen (10 000 Euro). Betriebsinhaber C hingegen erweitert seine Flächen und beantragt daher für die Zukunft höhere Direktbeihilfen.

74. Im Jahr 3 werden die Verstöße entdeckt. Die zuständigen nationalen Stellen treffen „Feststellungen“ zur Nichteinhaltung und erlassen Entscheidungen über die Kürzung der Direktbeihilfen für jeden der Betriebsinhaber in Höhe von 3 %, berechnet auf der Grundlage des Gesamtbetrags der Ansprüche auf Direktbeihilfen der jeweiligen Betriebsinhaber für das Jahr 3.

75. Folglich unterliegt Betriebsinhaber A (der keinen Anspruch auf Direktbeihilfen für das dritte Jahr hat, weil er seine landwirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben hat) einer Kürzung der Direktzahlungen von 3 % x 0 Euro. Er kommt ungeschoren davon. Betriebsinhaber B, der immer noch dieselben Flächen bewirtschaftet wie im Jahr 1 und damit Anspruch auf Direktzahlungen in Höhe von 10 000 Euro für das Jahr 3 hat, unterliegt einer Kürzung seiner Direktzahlungen von 3 % x 10 000 Euro, also 300 Euro. Die gegen ihn verhängte Sanktion ist zufällig genauso hoch, wie sie wäre, wenn bei der Berechnung der

38 Vgl. Urteil Teglgaard (Rn. 40 bis 43), wiedergegeben in den Nrn. 47 und 48 der vorliegenden Schlussanträge.

39 Urteil Teglgaard (Rn. 40 bis 43).

40 Vgl. Urteil Teglgaard (Rn. 49 bis 51).

41 Vgl. Urteil Teglgaard (Rn. 48, 52 und 53).

42 C-239/17, EU:C:2018:328, Nrn. 90 bis 94.

3%igen Beihilfekürzung das Jahr des Verstoßes zugrunde gelegt worden wäre. C hat seine Flächen ganz erheblich vergrößert und hat nun Anspruch auf Direktzahlungen in Höhe von 100 000 Euro für das Jahr 3. Damit entspricht die gegen ihn wegen des Verstoßes im Jahr 1 verhängte Sanktion einer Kürzung um 3 000 Euro, die von seinen Direktzahlungen für das Jahr 3 abgezogen werden.

76. Es wird deutlich, dass die Methode, die auf das *Jahr der Feststellung* abstellt, im Ergebnis dazu führt, dass gegen die drei Betriebsinhaber A, B und C sehr unterschiedliche Sanktionen (0 Euro, 300 Euro und 3 000 Euro) wegen *genau desselben Verstoßes gegen die anderweitigen Verpflichtungen* im Jahr 1 verhängt werden. Ein solches Ergebnis ist aber weder mit dem Zweck der Verordnung Nr. 1306/2013 noch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar [43].

77. Nach alledem ist zum einen das Vorbringen der Kommission zum Zweck der Verordnung Nr. 1306/2013 zurückzuweisen. Zwar müssen die verwaltungsrechtlichen Sanktionen in Form von Zahlungskürzungen abschreckend und wirksam sein, wie sich aus dem 57. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 ergibt. Dieses allgemeine Ziel kann es jedoch in Anbetracht dessen, was ich soeben erläutert habe, nicht rechtfertigen, für die Berechnung der Kürzungen das Jahr der Feststellung heranzuziehen. Was zum anderen das Vorbringen der niederländischen, der deutschen und der schwedischen Regierung angeht, es sei in der Praxis schwieriger, als Berechnungsgrundlage das Jahr der *Nichteinhaltung* anstelle des Jahres der *Feststellung* heranzuziehen, wäre selbst dann, wenn dieses Argument zutreffen sollte, festzustellen, dass solche Schwierigkeiten verwaltungstechnischer oder praktischer Art nicht zur Stützung einer Auslegung herangezogen werden können, die dem Zweck der betreffenden Bestimmungen zuwiderläuft [44].

3. Zur Entstehungsgeschichte der betreffenden Bestimmungen

78. Da die Verordnung Nr. 1306/2013 *vor* Erlass des Urteils Teglgaard angenommen wurde, hatte der Gesetzgeber keine Gelegenheit, ausdrücklich anzugeben, ob er das Jahr, auf dessen Grundlage Kürzungen von Direktzahlungen nach der alten Regelung in ihrer Auslegung im Urteil Teglgaard zu berechnen waren, beibehalten oder ändern wollte. Allerdings gibt es meines Erachtens keinen die Entstehungsgeschichte von Art. 97 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 betreffenden Hinweis, der die Annahme zuließe, dass der Gesetzgeber die Regelung in diesem Punkt hätte ändern wollen.

79. Was nämlich erstens die Erwägungsgründe der Verordnung Nr. 1306/2013 betrifft, stelle ich fest, dass sie die Methode zur Berechnung der Kürzungen nicht erwähnen. Die Erwägungsgründe der Verordnung Nr. 1306/2013 enthalten somit keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber die früheren Regelungen in diesem Punkt hätte ändern wollen. Mit der dänischen Regierung und dem Parlament bin ich vielmehr der Ansicht, dass der 57. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 darauf hindeuten dürfte, dass der Gesetzgeber die früheren Regelungen *nicht* ändern wollte. So ergibt sich aus diesem Erwägungsgrund, der das System der anderweitigen Verpflichtungen betrifft, dass die Verordnung Nr. 1306/2013 darauf abzielt, „[a]us Gründen der Kohärenz … die einschlägigen Unionsvorschriften in einem einzigen Rechtsinstrument *zusammenzufassen*“ [45], was darauf hindeutet, dass der Gesetzgeber das System der Kürzung im Fall der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen nicht ändern wollte.

43 Vgl. Urteil Teglgaard (Rn. 43 und 49 bis 51).

44 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Februar 1991, Deutschland/Kommission (C-28/89, EU:C:1991:67, Rn. 18), und Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Teglgaard und Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, Nrn. 60, 82 und 83).

45 Hervorhebung nur hier. Ich weise darauf hin, dass die Bestimmungen über Sanktionen wegen Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1306/2013 in der Verordnung Nr. 73/2009 über Direktbeihilfen an Landwirte vorgesehen waren. Bei der Reform der GAP wurden bestimmte gemeinsame Vorschriften für die verschiedenen Beihilfearten in die Verordnung Nr. 1306/2013 über die Finanzierung der GAP aufgenommen, bei der es sich folglich um eine sogenannte „horizontale“ Verordnung handelt. In diesem Zusammenhang hat der Gesetzgeber die Vorschriften über die anderweitigen Verpflichtungen in die Verordnung Nr. 1306/2013 aufgenommen.

80. Was zweitens die Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1306/2013 betrifft, weise ich darauf hin, dass selbst dann, wenn aus diesen Arbeiten der Wille des Gesetzgebers ersichtlich wäre, die Methode zur Berechnung der Kürzungen zu ändern, ein solcher Wille meines Erachtens für die Auslegung der betreffenden Bestimmungen nicht ausschlaggebend sein könnte, weil er in der Regelung selbst nicht zum Ausdruck kommt, d. h. weder in den Bestimmungen noch in den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1306/2013 noch im Zweck der betreffenden Vorschriften [46].

81. Dies vorausgeschickt, bin ich jedenfalls – im Gegensatz zur Kommission – nicht der Ansicht, dass sich aus den Vorarbeiten zu Art. 99 der Verordnung Nr. 1306/2013 ableiten lässt, der Gesetzgeber habe die Methode zur Berechnung der Kürzungen ändern wollen. Ich weise darauf hin, dass nach Ansicht der Kommission diese Bestimmung – und nicht Art. 97 Abs. 1 dieser Verordnung – regelt, welches Jahr als Grundlage der Berechnung der Kürzungen von Direktzahlungen heranzuziehen ist.

82. Insoweit weise ich darauf hin, dass Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 zwar im Gesetzgebungsverfahren geändert wurde, weil die ursprüngliche Fassung dieser Bestimmung im Vorschlag der Kommission auf das *Jahr der Nichteinhaltung* [47] Bezug nahm, während sich die endgültige Fassung dieser Bestimmung auf das *Jahr der Feststellung* bezieht. Entgegen dem Vorbringen der Kommission enthalten die Vorarbeiten jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber mit dieser Änderung, die bei den Trilog-Sitzungen auf Vorschlag der Kommission eingeführt wurde [48], das für die *Berechnung* der Kürzungen maßgebliche Jahr im Vergleich zur bisherigen Regelung ändern wollte.

83. Zur Stützung ihres Standpunkts hat die Kommission *interne* Dokumente vorgelegt, denen zu entnehmen sein soll, dass dies ihre Absicht gewesen sei, als sie diese Änderung vorgeschlagen habe: Sie sei der Ansicht gewesen, dass die Berechnung der Kürzungen unter Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 falle und nicht mehr das Jahr der *Nichteinhaltung*, sondern das Jahr der *Feststellung* herangezogen werden solle, weil es zu schwierig sei, das Jahr zu bestimmen, in dem die anderweitigen Verpflichtungen nicht eingehalten worden seien [49].

84. Mit dem Parlament und dem Rat ist jedoch festzustellen, dass die (öffentlichen) Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1306/2013 nichts enthalten, was belegen könnte, dass diese beiden Mitgesetzgeber über diese angeblichen Beweggründe informiert gewesen wären und ihnen durch die Annahme der Änderung zugestimmt hätten [50]. Daraus folgt, dass dieses interne Dokument nicht als Auslegungshilfe dienen kann. Im Übrigen könnte sich, wie das Parlament und der Rat ausführen, die von der Kommission vorgeschlagene Änderung durch ihren Willen erklären lassen, die Kohärenz mit dem Inhalt der früheren Bestimmung über die Verrechnung, nämlich Art. 70 Abs. 8 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 1122/2009, zu gewährleisten.

46 Vgl. in diesem Sinne auch Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in den Rechtssachen BV (C-129/19, EU:C:2020:375, Nrn. 118 bis 123) und Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, Nrn. 61 bis 63).

47 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (KOM[2011] 628 endg.). Genauer gesagt bezog sich Art. 99 Abs. 1 dieses Vorschlags insbesondere auf „das betreffende Kalenderjahr bzw. die betreffenden Kalenderjahre“. Wie in Nr. 56 der vorliegenden Schlussanträge erläutert, entspricht diese Bezugnahme dem Jahr der Nichteinhaltung.

48 Die drei Mitgesetzgeber haben bestätigt, dass die Änderung bei den Trilog-Sitzungen auf Vorschlag der Kommission eingeführt wurde.

49 Aus diesem internen Kommissionsdokument vom 15. Mai 2013 geht in Bezug auf Art. 99 Abs. 1 des Vorschlags für eine Verordnung hervor, dass „the current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding.“

50 Nach meiner Kenntnis wird die Änderung, wie der Rat und das Parlament geltend gemacht haben, nur in zwei öffentlichen Dokumenten des Rates erwähnt. Eine Absicht des Gesetzgebers, eine Änderung einzuführen, kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Im ersten Dokument mit der Referenznummer 10204/13 ADD1, das vom 7. Juni 2013 datiert, heißt es in der Anmerkung zu Art. 99 Abs. 1: „Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding“. Wie ich in Nr. 61 der vorliegenden Schlussanträge erläutert habe, kann der Begriff „anwenden“ (im Englischen: „applied“) sowohl auf die Berechnung als auch auf die Verrechnung der Kürzung bezogen werden. Im zweiten Dokument mit der Referenznummer 10204/13 REV, das vom 14. Juni 2013 datiert, wurde diese Anmerkung durch den Wortlaut von Art. 99 Abs. 1 ersetzt, wie er später erlassen wurde, was ebenfalls keinen Schluss auf die Beweggründe des Gesetzgebers zulässt.

85. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen komme ich zu dem Ergebnis, dass der Gesetzgeber die Methode zur Berechnung der Kürzungen nach der Verordnung Nr. 1306/2013 *nicht* ändern wollte.

4. Ergebnis in Bezug auf die Auslegung der Verordnung Nr. 1306/2013

86. Nach alledem ist Art. 97 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen, dass die Kürzungen der Zahlungen wegen Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen auf der Grundlage der im Jahr der *Nichteinhaltung* gewährten oder zu gewährenden Zahlungen zu *berechnen* sind, während Art. 99 Abs. 1 dieser Verordnung dahin auszulegen ist, dass die auf diese Weise berechneten Kürzungen der Direktzahlungen mit den Zahlungen zu *verrechnen* sind, die für das Kalenderjahr gewährt werden oder zu gewähren sind, in dem diese Nichteinhaltung *festgestellt* wird.

E. Zur Auslegung der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014

87. Was Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 betrifft, stelle ich fest, dass der Wortlaut dieser Bestimmung im Wesentlichen mit dem von Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 übereinstimmt. Als Bestimmung der Durchführungsverordnung ist Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 daher im Einklang mit Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 auszulegen. Daraus folgt, dass Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 ebenfalls dahin auszulegen ist, dass die Kürzungen der Direktzahlungen mit den Zahlungen zu *verrechnen* sind, die für das Kalenderjahr geleistet werden oder zu leisten sind, in dem die Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen *festgestellt* wird [51].

V. Ergebnis

88. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Berufungsgericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) vorgelegte Frage wie folgt zu antworten:

1. Art. 97 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 und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1200/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates ist dahin auszulegen, dass die Kürzungen der Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen auf der Grundlage der für das Jahr der Nichteinhaltung gewährten oder zu gewährenden Zahlungen zu berechnen sind.

2. Art. 99 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 und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1200/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates und Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance sind dahin auszulegen, dass die auf diese Weise berechneten Kürzungen der

51 Der Umstand, dass die Kommission beim Erlass von Art. 73 Abs. 4 Buchst. a der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 offenbar der Ansicht war, dass sich Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 nicht auf die Verrechnung, sondern auf die Berechnung der Kürzung beziehe, erklärt, warum sich diese Bestimmung darauf beschränkt, den Inhalt von Art. 99 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 wiederzugeben.

Direktzahlungen mit den Zahlungen zu verrechnen sind, die für das Kalenderjahr gewährt werden oder zu gewähren sind, in dem die Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen festgestellt wird.