Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 16. September 2015 [1]

Rechtssache C-330/14

Gergely Szemerey
gegen
Miniszterelnökséget vezető miniszter

(Vorabentscheidungsersuchen vom Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Ungarn])

„Vorabentscheidungsersuchen — Zulässigkeit — Gemeinsame Agrarpolitik — Direktzahlungen — Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem — Kürzung oder Ausschluss von Zahlungen bei Nichteinhaltung von Beihilfekriterien und anderweitiger Verpflichtungen — Verstoß des Landwirts gegen das Erfordernis der Vorlage einer Bescheinigung über seltene Pflanzenarten — Verhältnismäßigkeit — Verwaltungspraxis — Höhere Gewalt“

1. Im Ausgangsverfahren hat es ein Landwirt versäumt, seinem Antrag auf Zahlung einer Agrarumweltbeihilfe die nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgeschriebene Bescheinigung über seltene Pflanzenarten beizufügen. Diese Bescheinigung ist erforderlich, um einen Antrag auf erhöhte Beihilfe wegen des Anbaus seltener Pflanzenarten zu begründen. Die zuständigen Behörden haben nachträglich einen Fall von höherer Gewalt anerkannt, da schwierige Wetterbedingungen die Aussaat dieser Pflanzenarten unmöglich gemacht hatten. Dennoch wurde der Zahlungsantrag in seiner Gesamtheit abgelehnt, und dem Landwirt wurde zusätzlich die Zahlung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion auferlegt, die in den folgenden drei Jahren verrechnet werden sollte. Der Grund dafür war im Wesentlichen, dass der Landwirt die Bescheinigung nicht fristgerecht vorgelegt hatte.

2. In diesem Zusammenhang wird der Gerichtshof ersucht, zwei Fragen zu klären. Die Erste geht dahin, welchen Gestaltungsspielraum die Mitgliedstaaten bei den Instrumenten für eine wirksame Kontrolle der Agrarbeihilferegelungen haben. Die zweite Frage hat als gedankliche Fortführung der ersten Frage zum Gegenstand, ob es mit den einschlägigen Vorschriften des EU-Agrarrechts vereinbar ist, eine Sanktion hinsichtlich des gesamten Antrags aufzuerlegen.

1 — Originalsprache: Englisch.

I – **Rechtsrahmen**

A – *Unionsrecht*

1. Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 [2]

3. Die Verordnung Nr. 1698/2005 regelt nach ihrem Art. 1 u. a. die allgemeinen Bestimmungen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch die Gemeinschaft, die durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert wird.

4. Die Ziele der Verordnung werden über die Maßnahmen in den in ihrem Titel IV definierten vier Schwerpunkten verwirklicht. Der Schwerpunkt 2 enthält Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt und der Landschaft. In diesem Zusammenhang bestimmt Art. 36 Buchst. a Ziff. iv, dass die Unterstützung unter diesem Schwerpunkt Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen durch (u. a.) Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen betrifft.

5. Art. 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 regelt die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. Nach den Abs. 2 und 3 dieses Artikels haben die Mitgliedstaaten Landwirten, die freiwillig eine Agrarumweltverpflichtung eingehen, diese Beihilfen zu zahlen. Die Verpflichtungen betreffen nur solche, die über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen gemäß den EU-Vorschriften sowie die Grundanforderungen für die Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln und sonstige einschlägige verpflichtende Anforderungen, die im Rahmen einzelstaatlicher Rechtsvorschriften festgelegt werden, hinausgehen.

6. Nach Art. 74 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 erlassen die Mitgliedstaaten alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die zum wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union erforderlich sind.

2. Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 [3]

7. Die Verordnung Nr. 1975/2006 enthält nach ihrem Art. 1 die Durchführungsbestimmungen zu den Kontrollverfahren sowie der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen für die kofinanzierten Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung Nr. 1698/2005.

8. Art. 4 (Anträge auf Fördermittel und Zahlungsanträge) bestimmt:

„(1) Unbeschadet der spezifischen Bestimmungen der vorliegenden Verordnung legen die Mitgliedstaaten geeignete Verfahren für die Anträge auf Fördermittel fest.

…

(3) Die Anträge auf Fördermittel und Zahlungsanträge können bei offensichtlichen Fehlern, die von der zuständigen Behörde anerkannt wurden, jederzeit nach ihrer Einreichung korrigiert werden."

2 — Verordnung 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 der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 473/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 (ABl. 2009, L 144, S. 3).

3 — Verordnung der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit den 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. 2006, L 368, S. 74) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 484/2009 der Kommission vom 9. Juni 2009 (ABl. 2009, L 145, S. 25).

9. Art. 5 (Allgemeine Kontrollgrundsätze) bestimmt:

„(1) Unbeschadet der spezifischen Bestimmungen der vorliegenden Verordnung tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass alle durch gemeinschaftliche oder einzelstaatliche Rechtsvorschriften oder in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgestellten Förderkriterien anhand von überprüfbaren Indikatoren, die von den Mitgliedstaaten festzulegen sind, kontrolliert werden können.

…

(3) Unbeschadet spezifischer Bestimmungen werden keine Zahlungen an Personen geleistet, wenn feststeht, dass sie die Voraussetzungen für den Erhalt dieser Zahlungen künstlich geschaffen haben, um einen den Zielen der betreffenden Stützungsregelung zuwiderlaufenden Vorteil zu erwirken."

10. Art. 10 (Allgemeine Grundsätze) in Kapitel II (Kontrollen, Kürzungen und Ausschlüsse) bestimmt:

„(1) Die Anträge auf Fördermittel und die darauf folgenden Zahlungsanträge werden so geprüft, dass zuverlässig festgestellt werden kann, ob die Fördervoraussetzungen erfüllt sind.

(2) Die Mitgliedstaaten legen für jede Stützungsmaßnahme geeignete Methoden und Instrumente zur Überprüfung der Fördervoraussetzungen fest.

(3) Die Mitgliedstaaten wenden das in Titel II Kapitel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vorgesehene integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (im Folgenden „integriertes System" genannt) an.

(4) Die Erfüllung der Förderkriterien wird durch Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen überprüft.

(5) Die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen wird durch Vor-Ort-Kontrollen und gegebenenfalls durch Verwaltungskontrollen überprüft.

…"

11. Art. 11 (Verwaltungskontrollen) Abs. 1 lautet:

„Alle Anträge auf Fördermittel und Zahlungsanträge werden einer Verwaltungskontrolle unterzogen, die sich auf alle Elemente bezieht, deren Überprüfung mit verwaltungstechnischen Mitteln möglich und angemessen ist. Über die durchgeführten Kontrollen, die Ergebnisse der Überprüfung und die bei Abweichungen getroffenen Abhilfemaßnahmen werden Aufzeichnungen geführt."

12. Art. 18 (Kürzungen und Ausschlüsse bei Nichterfüllung der Förderkriterien) bestimmt:

„(1) Werden mit der Beihilfegewährung verbundene Verpflichtungen, ausgenommen Verpflichtungen in Zusammenhang mit der angegebenen Fläche bzw. der angegebenen Zahl von Tieren, nicht erfüllt, so wird die beantragte Beihilfe gekürzt oder verweigert.

(2) Der Mitgliedstaat 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) Beruhen die Verstöße auf absichtlichen Falschangaben, so wird der Begünstigte in dem betreffenden Kalenderjahr und im darauffolgenden Kalenderjahr von der jeweiligen Maßnahme ausgeschlossen."

3. Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 [4]

13. Die Verordnung Nr. 1122/2009 enthält die Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zu dem mit Titel II Kapitel 4 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 [5] eingeführten Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Durchführungsbestimmungen für die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen nach Art. 85t und 103z der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 [6]. Nach ihrem Art. 87 gilt die Verordnung Nr. 1122/2009 für Beihilfeanträge, die sich auf ab dem 1. Januar 2010 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen.

14. Die Verordnung Nr. 1122/2009 hat die Verordnung (EG) Nr. 796/2004 [7] ersetzt. Nach den Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1975/2006 in Verbindung mit der Entsprechungstabelle in Anhang II der Verordnung Nr. 1122/2009 sind die Artikel 14, 23 und 75 der Verordnung Nr. 1122/2009 auf die von der Verordnung Nr. 1975/2006 erfassten Sachverhalte entsprechend anzuwenden.

15. Art. 14 (Änderungen des Sammelantrags) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1122/2009 lautet:

„Nach Verstreichen des Einreichungstermins für den Sammelantrag können einzelne landwirtschaftliche Parzellen oder einzelne Zahlungsansprüche in den Sammelantrag aufgenommen werden, sofern die Voraussetzungen für die betreffenden Beihilferegelungen erfüllt sind.

Unter den gleichen Bedingungen können Änderungen hinsichtlich der Nutzung oder der Beihilferegelung bei einzelnen landwirtschaftlichen Parzellen oder Zahlungsansprüchen vorgenommen werden, die im Sammelantrag bereits ausgewiesen sind.

Sofern die Änderungen nach den Unterabsätzen 1 und 2 die vorzulegenden Belege oder Verträge berühren, werden auch die entsprechenden Änderungen dieser Belege bzw. Verträge zugelassen."

4 — 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 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (ABl. 2009, L 316, S. 65).

5 — 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).

6 — Verordnung des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) (ABl. 2007, L 299, S. 1).

7 — Verordnung der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1782/2003 und (EG) Nr. 73/2009 sowie mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates (ABl. 2004, L 141, S. 18) in geänderter Fassung.

16. Art. 23 (verspätete Einreichung) der Verordnung lautet:

„Außer in Fällen höherer Gewalt und außergewöhnlicher Umstände nach Artikel 75 werden die Beihilfebeträge, auf die der Betriebsinhaber im Fall rechtzeitiger Einreichung Anspruch gehabt hätte, bei Einreichung eines Beihilfeantrags nach dem festgesetzten Termin um 1 % je Arbeitstag Verspätung gekürzt.

Unbeschadet jeglicher besonderer Maßnahmen, welche die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Notwendigkeit ergreifen, dass Nachweise rechtzeitig vorgelegt werden müssen, um wirksame Kontrollen planen und durchführen zu können, gilt Unterabsatz 1 auch für Unterlagen, Verträge oder Erklärungen, die der zuständigen Behörde nach den Artikeln 12 und 13 vorzulegen sind, sofern solche Unterlagen, Verträge oder Erklärungen anspruchsbegründend für die Gewährung der betreffenden Beihilfe sind. In diesem Fall wird die Kürzung auf den betreffenden Beihilfebetrag angewandt.

Beträgt die Verspätung mehr als 25 Kalendertage, so ist der Antrag als unzulässig anzusehen."

17. Art. 58 der Verordnung Nr. 1122/2009 enthält folgende Bestimmungen, die im Fall zu viel angemeldeter Flächen anzuwenden sind:

„Liegt bei einer Kulturgruppe die angemeldete Fläche für die Zwecke der flächenbezogenen Beihilferegelungen … über der gemäß Artikel 57 der vorliegenden Verordnung ermittelten Fläche, so wird die Beihilfe auf der Grundlage der ermittelten Fläche, gekürzt um das Doppelte der festgestellten Differenz, berechnet, wenn die Differenz über 3 % oder 2 ha liegt, aber nicht mehr als 20 % der ermittelten Fläche ausmacht.

Liegt die Differenz über 20 % der ermittelten Fläche, so wird für die betreffende Kulturgruppe keine flächenbezogene Beihilfe gewährt.

Beläuft sich die Differenz auf mehr als 50 %, so ist der Betriebsinhaber ein weiteres Mal bis zur Höhe des Betrags, der der Differenz zwischen der angemeldeten Fläche und der gemäß Artikel 57 der vorliegenden Verordnung ermittelten Fläche entspricht, von der Beihilfegewährung auszuschließen. … Kann der Betrag im Verlauf der drei Kalenderjahre, die auf das Kalenderjahr der Feststellung folgen, nicht vollständig … verrechnet werden, so wird der Restbetrag annulliert."

18. Art. 75 (höhere Gewalt und außergewöhnliche Umstände) bestimmt:

„(1) Konnte ein Betriebsinhaber infolge höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände … seinen Verpflichtungen nicht nachkommen, so bleibt der Beihilfeanspruch für die bei Eintritt der höheren Gewalt oder der außergewöhnlichen Umstände beihilfefähige Fläche bzw. beihilfefähigen Tiere bestehen. Betrifft der Verstoß aufgrund höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, so wird außerdem die entsprechende Kürzung nicht angewendet.

(2) Fälle von höherer Gewalt und außergewöhnlichen Umständen … sind der zuständigen Behörde mit den von ihr anerkannten Nachweisen innerhalb von zehn Arbeitstagen nach dem Zeitpunkt, ab dem der Betriebsinhaber hierzu in der Lage ist, schriftlich mitzuteilen."

B – *Ungarisches Recht*

19. § 29 Abs. 3 der Verordnung Nr. 61/2009[8] bestimmt, dass ein Beihilfeberechtigter für seltene Ackerbaupflanzen mit erheblicher kulturgeschichtlicher und genetischer Bedeutung im Sinne der Anhänge 12 und 13 der Verordnung Anspruch auf einen erhöhten Beihilfebetrag hat, sofern die zuständige Behörde bescheinigt, dass es sich bei der fraglichen Pflanzenart um eine Pflanze im Sinne dieser Anhänge handelt.

20. § 55 Abs. 4 der Verordnung Nr. 61/2009 bestimmt darüber hinaus, dass, wenn sich bei einer Vor-Ort-Kontrolle herausstellt, dass der Beihilfeberechtigte nicht im Besitz der in § 29 Abs. 3 vorgesehenen Bescheinigung ist, die gesamte Beihilfe für ein Wirtschaftsjahr nicht an den Beihilfeberechtigten für die fragliche Parzelle ausgezahlt wird.

21. Aufgrund von § 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 31/2010[9] wurde in § 43 der Verordnung Nr. 61/2009 ein neuer Abs. 6 eingefügt. Danach muss im Fall des Anbaus einer seltenen Pflanzenart die Bescheinigung über die seltene Pflanzenart gemäß § 29 Abs. 3 der Verordnung 61/2009 dem Zahlungsantrag beigefügt werden. Diese neue Bestimmung trat am 31. März 2010 in Kraft.

II – **Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen**

22. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich der folgende Sachverhalt.

23. Herr Szemerey beantragte am 26. Juli 2009 eine Agrarbeihilfe. Dem Antrag wurde von der zuständigen Behörde am 21. Januar 2010 stattgegeben. Am 16. Mai 2010 beantragte Herr Szemerey sodann eine Flächenzahlung für ein ökologisches Ackerbauprogramm.

24. Genau gesagt beantragte Herr Szemerey, nachdem er seinen Antrag am 31. Mai 2010 geändert hatte, Zahlung einer Agrarumweltbeihilfe für eine Fläche von 52,9 ha. In diesem Rahmen beantragte er außerdem eine privilegierte Beihilfe – die zu einer Erhöhung der sonst zahlbaren Beihilfe berechtigt – hinsichtlich eines 29,69 ha (der Gesamtfläche von 52,9 ha) entsprechenden Betrags für den Anbau von seltenen und gefährdeten Pflanzenarten, denen wegen ihrer historischen, kulturellen und genetischen Bedeutung Vorrang eingeräumt wird. Zu diesem Zweck erwarb Herr Szemerey Saatgut für Weißen Steinklee (*Melilotus alba Medik*) und Schweden-Klee (*Trifolium hybridum L.*).

25. Die Aussaat dieser seltenen Pflanzenarten im Frühjahr und Frühsommer 2010 wurde insbesondere durch Hochwasser verhindert. Herr Szemerey reichte deswegen zwei Anzeigen höherer Gewalt ein: zuerst am 29. Juni 2010 und dann am 28. Juli 2010. Gemäß den Anweisungen ungarischer Behörden änderte Herr Szemerey außerdem den Nutzungscode für die betroffene Fläche in den Code für „Stilllegungsfläche“. Die Anzeige höherer Gewalt wurde am 30. September 2010 von den zuständigen Behörden akzeptiert.

8 — Verordnung Nr. 61 des Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vom 14. Mai 2009 über die detaillierten Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gewährten Beihilfen (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. [V. 14.] FVM rendelet).

9 — Verordnung des Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vom 30. März 2010 zur Änderung der Verordnung Nr. 61/2009 über die detaillierten Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von durch den Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gewährten Beihilfen (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. [V. 14.] FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módosításáról szóló 31/2010 [III. 30.] FVM rendelet).

26. Trotz Anerkennung der Situation als höhere Gewalt lehnte die zuständige Behörde den Zahlungsantrag von Herrn Szemerey am 19. März 2011 insgesamt ab und erlegte ihm eine verwaltungsrechtliche Sanktion in Höhe von 2 483 953 HUF auf, der von den in den kommenden drei Jahren beantragten Flächenzahlungsanträgen abzuziehen war. Herr Szemerey legte gegen die Anordnung der Sanktion Widerspruch ein.

27. Die Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Zentrale Dienststelle des Amtes für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; im Folgenden: Amt) bestätigte die Anordnung am 13. Januar 2012 mit der Begründung, dass Herr Szemerey keine Bescheinigung über die seltenen Pflanzenarten vorgelegt habe; diese hätte am 15. Mai 2010 (d. h. bei Stellung des Zahlungsantrags) oder spätestens am 9. Juni 2010 vorgelegt werden müssen. Das Amt stellte dabei weiter fest, dass eine Nichtvorlegung der Unterlagen zum Nachweis der Angaben im Antrag nicht geheilt werden könne. Herr Szemerey habe daher keinen Anspruch auf die besondere Beihilfe für seltene Pflanzenarten, und die Fläche des für diese Pflanzenarten zu nutzenden Landes für die Zwecke der Feststellung des Zahlungsanspruchs sei daher mit 0 ha anzusetzen. Da die sich daraus ergebende Zuvielerklärung mehr als 50 % der ermittelten Fläche ausmache, ordnete das Amt gemäß Art. 58 der Verordnung Nr. 1122/2009 eine Sanktion an.

28. Herr Szemerey erhob gegen diesen Bescheid Klage beim Verwaltungs- und Arbeitsgericht Gyulai (Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság). Da dieses Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht hat, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Sind die Grundsätze der Flexibilität und der Möglichkeit zur Änderung gemäß den Erwägungsgründen 20 und 27 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 und den Erwägungsgründen 18, 23 und 26 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 dahin auszulegen, dass sie einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegenstehen, wonach dem Zahlungsantrag im Fall des Anbaus einer seltenen Pflanzenart eine Bescheinigung über die seltene Pflanze beizufügen ist, wenn nach der Verwaltungspraxis die Beantragung dieser Bescheinigung nur vor Stellung des Antrags, zwischen dem 2. und dem 15. April 2010, seine Beifügung hingegen nur gleichzeitig mit der Einreichung des Sammelantrags möglich war und die Regelung keine Möglichkeit zur Korrektur des im Fehlen der Bescheinigung bestehenden Mangels des Antrags vorsah?

2. Ist diese Regelung mit der Verpflichtung eines Mitgliedstaats vereinbar, die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik nicht zu gefährden, bzw. lässt sich feststellen, dass die Geltendmachung aus dem Unionsrecht abgeleiteter Beihilfeansprüche für Landwirte, die seltene Pflanzen anbauen, im Jahr 2010 zur Zeit der Änderung der Rechtsvorschriften (Einfügung von § 43 Abs. 6 in die Verordnung Nr. 61/2009 durch die Verordnung Nr. 31/2010) unmöglich oder übermäßig erschwert und unvorhersehbar wurde?

3. Verstößt die Verwaltungspraxis, nach der bei Fehlen der Bescheinigung über die seltene Pflanze eine Sanktion wegen zu viel angemeldeter Flächen hinsichtlich des gesamten Antrags ohne Berücksichtigung von Vorsatz, Fahrlässigkeit oder der Umstände verhängt wird, wenn der Zahlungsantrag im Übrigen hinsichtlich der gesamten Parzelle den Beihilfevoraussetzungen entspricht und der Erzeuger auf der angegebenen Fläche die angegebene Pflanze anbaut, gegen den 57. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 796/2004 bzw. den 75. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1122/2009 und speziell den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit?

4. Sind die Entlastungsgründe in den Erwägungsgründen 67 oder 71 der Verordnung Nr. 796/2004 bzw. dem 75. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1122/2009 in dem Fall anwendbar, wenn der Landwirt eine entgegenstehende oder unangemessene Verwaltungspraxis als außergewöhnlichen Umstand anführt und dartun möchte, dass sein Fehler ganz oder teilweise durch die Praxis der Verwaltungsbehörde verursacht wurde?

5. Kann die akzeptierte Mitteilung des Landwirts, dass bezüglich des vollständigen Unterbleibens des Anbaus (der Aussaat) ein Fall höherer Gewalt vorliege, als sachlich richtige Angabe im Sinne des 67. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 796/2004 bzw. des 93. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 1122/2009 gewertet werden, die den Landwirt hinsichtlich der unterbliebenen Beifügung der Bescheinigung über den Anbau der seltenen Pflanze entlastet und damit hinsichtlich des gesamten Antrags die Befreiung von den Sanktionen bedeutet?

29. Herr Szemerey, das Amt, die ungarische und die griechische Regierung und auch die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht und haben, mit Ausnahme der griechischen Regierung, in der Sitzung vom 24. Juni 2015 mündliche Ausführungen gemacht.

III – **Rechtliche Würdigung**

A – *Vorbemerkungen*

30. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das vorlegende Gericht dem Gerichtshof Fragen vorgelegt hat, die sich alle auf *Erwägungsgründe* der Verordnungen Nr. 798/2004 und Nr. 1122/2009 beziehen, nicht aber auf deren rechtsverbindliche Bestimmungen. In den Fragen fehlt sogar jeder Hinweis auf die Verordnungen Nr. 1698/2005 und Nr. 1975/2006 über den ELER, die den rechtlichen Rahmen für die dem Vorlagebeschluss zugrunde liegenden Probleme bilden. Obendrein lässt der Vorlagebeschluss mehrere wesentliche Punkte betreffend den nationalen rechtlichen und tatsächlichen Kontext im Unklaren.

31. Das ist in vielerlei Hinsicht bedauerlich, sollte aber nicht zur Unzulässigkeit des vorliegenden Ersuchens um Vorabentscheidung führen [10]. Dies entspricht dem Geist der Zusammenarbeit, von dem das Verfahren nach Art. 267 AEUV geprägt ist. Wie der Gerichtshof selbst mehrfach erklärt hat, ist es insoweit Sache des Gerichtshofs, aus dem gesamten vom einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen [11].

32. Dies vorausgeschickt, nutze ich die Gelegenheit, um darauf hinzuweisen, wie wichtig es ist, dass jedem Vorlagebeschluss ein klar definierter Prüfungsrahmen (sowohl auf rechtlicher als auch auf tatsächlicher Ebene) zugrunde gelegt wird. Dies soll nicht nur dem Gerichtshof die Aufgabe erleichtern, sondern auch gewährleisten, dass alle, die Erklärungen einreichen möchten, dazu in der Lage sind [12]. Wie die in dieser Rechtssache eingereichten Erklärungen treffend veranschaulichen, können andernfalls nicht nur Unklarheiten über den anwendbaren Rechtsrahmen, sondern auch über den tatsächlichen Hintergrund der Vorlage die Folge sein.

33. Dass das vorlegende Gericht nicht auf die einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften hingewiesen hat, hindert den Gerichtshof meiner Meinung nach nicht daran, dem vorlegenden Gericht alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts zu geben, die für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von Nutzen sein können, wie dies in der Rechtsprechung verlangt wird [13]. In der vorliegenden Rechtssache können die Fragen, um deren Klärung das vorlegende Gericht ersucht, trotz der geschilderten Unzulänglichkeiten des Vorlagebeschlusses aus diesem ohne größere Schwierigkeiten näherungsweise bestimmt werden.

10 — Zu den Grenzen der Zulässigkeit vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Gullotta und Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, insbesondere Nr. 20).

11 — Vgl. aus jüngster Zeit Urteil Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. außerdem statt aller Urteil Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

12 — Vgl. z. B. Beschluss Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, Rn. 14 und die dort angeführte Rechtsprechung).

13 — Vgl. z. B. Urteil Abdida (C-562/13; EU:C:2014:2453, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34. Soviel ich sehe, geht es um zwei Fragen, zu denen das vorlegende Gericht tatsächlich Klärung sucht. Zum einen geht es um den Spielraum, über den die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung von Beihilfekontrollregelungen verfügen, oder vielmehr um dessen Grenzen. Zum anderen geht es um die Frage, welche Rechtsfolgen im Fall eines unvollständigen Zahlungsantrags nach einer bestimmten Beihilferegelung verhältnismäßig sind.

35. Auf diese beiden Fragen werde ich nacheinander eingehen. Wie ich an anderer Stelle ausgeführt habe [14], darf nicht vergessen werden, dass es sich bei Landwirtschaft um eine Berufstätigkeit handelt. Dies ist bei der Auslegung und Anwendung der EU-Agrargesetzgebung zu berücksichtigen.

B – *Die Verpflichtung zur wirksamen Kontrolle der Beihilferegelungen*

36. Die erste und die zweite Vorlagefrage, die ich zusammen behandele, betreffen die unionsrechtliche Vereinbarkeit innerstaatlicher Rechtsvorschriften, wonach der Landwirt bei Stellung des Zahlungsantrags eine Bescheinigung über die seltene Pflanzenart vorzulegen hat, die Grundlage des Antrags (auf Zahlung einer besonderen Beihilfe) ist. Hierzu haben das Amt und die ungarische Regierung in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass die Bescheinigung unabhängig von der Aussaat der betreffenden Pflanzen beantragt werden könne. Die Bescheinigung diene der Identifizierung der seltenen Pflanzenart, für die Anspruch auf die besondere Beihilfe bestehe, und somit dazu, die Aufgabe der Behörden, die Förderungsfähigkeit für diese besondere Beihilfeart festzustellen, zu erleichtern.

37. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es ohne Zweifel Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, eine wirksame Kontrolle der Beihilferegelungen zu gewährleisten. Sie sind hierzu in der Tat verpflichtet. Dies ergibt sich eindeutig aus Art. 74 der Verordnung Nr. 1698/2005 und Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1975/2006. Aus diesen Bestimmungen folgt zum einen, dass die Mitgliedstaaten, alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen haben, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die finanziellen Interessen der Europäischen Union wirksam geschützt werden. Die Mitgliedstaaten haben insoweit zum anderen zu gewährleisten, dass die Kriterien für die Gewährung der verschiedenen Arten von Beihilfen anhand von überprüfbaren Indikatoren, die von den Mitgliedstaaten festzulegen sind, kontrolliert werden können. Dies ist unumgänglich, um Missbrauch zu verhindern.

38. Dessen ungeachtet besitzen die Mitgliedstaaten ein Ermessen bei der Bestimmung der konkreten Durchführung der Kontrollen – Verwaltungs- wie Vor-Ort-Kontrollen –, mit denen zuverlässig festgestellt werden kann, ob die Fördervoraussetzungen erfüllt sind. Dies folgt aus Art. 10 der Verordnung Nr. 1975/2006.

39. Es kann im vorliegenden Fall nicht zweifelhaft sein, dass das nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehene Erfordernis, bei Stellung des Zahlungsantrags eine Bescheinigung vorzulegen, es den zuständigen Behörden ermöglichen soll, im Vorhinein zu prüfen, ob die Fördervoraussetzungen für die Gewährung von Fördermitteln im Kontext einer bestimmten Beihilferegelung erfüllt sind. In diesem Sinne trägt das Erfordernis zur Wirksamkeit von Verwaltungskontrollen und zur Überprüfung bei, ob der Empfänger beihilfeberechtigt ist für die betreffende Agrarumweltbeihilfe. Das Erfordernis der Einreichung einer Bescheinigung über die seltene Pflanzenart im Zeitpunkt der Antragstellung dürfte mit dem Unionsrecht voll und ganz vereinbar sein, weil es dazu bestimmt ist, zu gewährleisten, dass die Kontrollen der zuständigen Behörden wirksam sind, wie Art. 74 der Verordnung Nr. 1698/2005 dies verlangt.

14 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Demmer (C-684/13, EU:C:2015:131, Nr. 71).

40. Überdies ergibt sich aus den Akten sowie aus den Erklärungen des Amtes und der ungarischen Regierung in der mündlichen Verhandlung, dass nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Beihilfeempfänger die in Rede stehende Bescheinigung tatsächlich bis zu 25 Kalendertage nach dem Stichtag für die Stellung von Zahlungsanträgen für das jeweilige Beihilfejahr (9. Juni) einreichen können. Dies dürfte voll und ganz im Einklang stehen mit Art. 23 der Verordnung Nr. 1122/2009, wonach es dem Empfänger gestattet ist, den Antrag nach Ablauf der dafür vorgesehenen Frist einzureichen oder den Antrag nach Antragstellung zu vervollständigen. Gemäß Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1122/2009 wird der Betrag, auf den der Landwirt im Fall rechtzeitiger Einreichung des Antrags und der vorzulegenden Unterlagen Anspruch gehabt hätte, um 1 % je Arbeitstag Verspätung gekürzt. In diesem Fall wird die Kürzung auf den betreffenden Beihilfebetrag angewandt. Beträgt die Verspätung mehr als 25 Kalendertage, so ist der Antrag als unzulässig anzusehen.

41. Mir scheint, dass diese Bestimmung, die (im Einklang mit Art. 14 der Verordnung Nr. 1122/2009) eine Art Nachfrist für die Stellung von Zahlungsanträgen gewährt, die Flexibilität verkörpert, die auch das vorlegende Gericht erwähnt. Vor diesem Hintergrund vermag ich nicht zu erkennen, wieso die betreffenden innerstaatlichen Vorschriften über die Vorlage der besagten Bescheinigung mit dem Unionsrecht unvereinbar sein sollten.

42. Es gibt jedoch zwei weitere Fragen, die anzusprechen sind.

43. Die erste Frage geht dahin, ob es im Jahr 2010 möglich war, eine Bescheinigung und aufgrund dessen eine besondere Beihilfe zu erhalten. Wegen des strengen Maßstabs, den der Gerichtshof bezüglich der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Wirksamkeit der Kontrolle der Beihilferegelungen zu gewährleisten, anlegt [15], wird eine Maßnahme, die eine wirksame Kontrolle sicherstellen soll, nur in Ausnahmefällen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzen. Das könnte nur dann der Fall sein, wenn es praktisch unmöglich oder jedenfalls übermäßig schwierig ist, die Beihilfe zu erhalten.

44. Zu diesem Punkt trägt Herr Szemerey vor, dass die Bescheinigung nur bei ausgesäten Pflanzensamen erteilt werde und dass, um die betreffende Bescheinigung zu erhalten, der Antrag daher spätestens am 15. April gestellt werden müsse. Das Zusammenwirken dieser Umstände mache es dem Landwirt unmöglich oder erschwere es ihm zumindest übermäßig, eine besondere Beihilfe zu erhalten, insbesondere für Pflanzenarten, die später als im März ausgesät werden könnten [16]. Träfe dies zu, würde dies meines Erachtens bedeuten, dass die für 2010 geltenden Durchführungsbestimmungen für die Anwendung der einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften einer Prüfung im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht Stand halten können.

45. Diese Schlussfolgerung wäre meiner Ansicht nach aber falsch, wenn das vorlegende Gericht feststellen sollte, dass die nachstehend wiedergegebenen Umstände, die das Amt und die ungarische Regierung in der mündlichen Verhandlung vorgetragen haben, richtig sind.

46. Nach den Erklärungen dieser Beteiligten in der mündlichen Verhandlung scheint die betreffende Bescheinigung tatsächlich vor der Aussaat des Samens erteilt werden zu können (da sie lediglich die Seltenheit der betreffenden Pflanzensorte im Sinne der innerstaatlichen Rechtsvorschriften attestiere). Außerdem gebe es in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften keine Frist für die Beantragung einer Bescheinigung; die einzige Voraussetzung bestehe darin, dass der Landwirt die Bescheinigung dem Zahlungsantrag beifügen müsse (wobei der 15. April lediglich als Anhaltspunkt diene). Wenn dem so

15 — Die insoweit bestehenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sind in der Rechtsprechung eng ausgelegt worden, was wirksame und angemessene Kontrollen verlangt. Vgl. entsprechend Urteil Syndicat OP 84 (C-3/12, EU:C:2013:389, Rn. 21 bis 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

16 — Zwischen den Parteien ist auch streitig, zu welchem Zeitpunkt die Pflanzenarten, die Herr Szemerey auszusäen beabsichtigte (insbesondere Weißer Steinklee), bei Anlegung beruflicher Standards auszusäen gewesen wären.

ist, vermag ich keinen Grund dafür zu erkennen, dass die Erfordernisse bezüglich der Vorlage einer Bescheinigung über die seltene Pflanzenart außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel, eine wirksame Kontrolle im Vorhinein zu gewährleisten, stünde. Es bleibt jedoch Aufgabe des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies tatsächlich so ist.

47. Die zweite Frage, die mit der ersten eng zusammenhängt, betrifft den Grundsatz der Rechtssicherheit. Herr Szemerey hat auch den – vom vorlegenden Gericht offenbar geteilten – Standpunkt vertreten, dass die Änderung der betreffenden Rechtsvorschriften sehr im Verborgenen erfolgt sei und den Beihilfeempfängern lediglich ungefähr zwei Wochen (31. März 2010 bis 15. April 2010) zur Verfügung gestanden hätten, um sich auf die neuen Erfordernisse einzustellen. In der Tat hätte die Bescheinigung nach den zuvor geltenden Vorschriften auch zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt werden können, während den Vor-Ort-Prüfungen (die nach Auskunft des Amtes frühestens am 10. Juni stattfinden könnten).

48. Auch wenn es Sache des vorlegenden Gerichts ist, festzustellen, ob die Änderung der Rechtsvorschriften – oder vielmehr die detaillierten Übergangsbestimmungen für das Jahr 2010 – mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar sind[17], möchte ich gleichwohl auf Folgendes hinweisen.

49. Erstens, das Erfordernis einer Bescheinigung über seltene Pflanzenarten ist nicht neu, geändert hat sich lediglich der Zeitpunkt, zu dem sie den Behörden vorzulegen war. Zweitens, der Landwirt konnte die Bescheinigung offenbar unabhängig von der tatsächlichen Aussaat des Samens der betreffenden seltenen Pflanzenart erhalten. Drittens, es gibt keine rechtliche Verpflichtung, die Bescheinigung spätestens bis zum 15. April zu beantragen[18]. Hierzu hat die ungarische Regierung in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass, wenn ein Landwirt sicherstellen wolle, dass er im Zeitpunkt der Stellung seines Beihilfeantrags, im Besitz der Bescheinigung sei, dieses Datum tatsächlich das letzte mögliche Datum für die Beantragung einer Bescheinigung sei (sofern der Landwirt jede Form der Kürzung vermeiden wolle). Das bedeutet, dass für das Jahr 2010 die Zeit für die Beantragung der Bescheinigung gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig (um 25 Tage) verkürzt wurde. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit halte ich dies nicht für problematisch.

50. Ich gelange daher zu dem Ergebnis, dass die Verordnungen Nr. 1698/2005 und Nr. 1975/2006 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 1122/2009 einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift, wonach bei Anbau einer seltenen Pflanzenart die Bescheinigung über die seltene Pflanze dem Zahlungsantrag beigefügt werden muss, nicht grundsätzlich entgegenstehen.

C – *Nichtvorlage der Bescheinigung und verhältnismäßige Sanktion*

51. Die dritte, die vierte und die fünfte Vorlagefrage beziehen sich im Wesentlichen auf die Verhältnismäßigkeit der Sanktion, die wegen der Nichtvorlage der betreffenden Bescheinigung auferlegt wurde.

52. Die Parteien sind unterschiedlicher Auffassung über einige wesentliche Tatsachen, die der beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtssache zugrunde liegen. Aus Gründen, die auf der Hand liegen, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, die Richtigkeit der Behauptungen der Parteien zu prüfen.

17 — Beschluss Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

18 — Vgl. Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge zur Möglichkeit für den Landwirt, ohne Aussaat eine Bescheinigung zu erhalten, und zum nicht verbindlichen Termin 15. April.

53. Herr Szemerey behauptet, ich wiederhole, dass er die in Rede stehende Bescheinigung nicht habe erhalten können, weil die Aussaat nicht möglich gewesen sei, und dass er den Antrag, das Vorliegen höherer Gewalt anzuerkennen, so bald wie möglich gestellt habe. Außerdem sei es wegen der geltenden Fristen (die auf die Änderung der Vorschriften in Bezug auf das Erfordernis der Vorlage der Bescheinigung im Zeitpunkt der Antragstellung zurückgehe) praktisch unmöglich gewesen, die Bescheinigung zur Vorlage im Zeitpunkt der Stellung des Zahlungsantrags zu erhalten.

54. Das Amt hält dem entgegen, dass die Aussaat keine Voraussetzung für die Erteilung der Bescheinigung gewesen sei und dass, da eine der betreffenden Pflanzen (weißer Steinklee) im Frühjahr ausgesät werde, Herr Szemerey jedenfalls im Zeitpunkt der Antragstellung hätte wissen müssen, dass er nicht in der Lage sein würde, den Samen dieser seltenen Pflanzenart auszusäen. Zwar sei eine Situation höherer Gewalt anerkannt worden; das Amt habe jedoch eine Sanktion nach dem bei einer (flächenbezogenen) Zuvielerklärung anwendbaren Art. 58 der Verordnung Nr. 1122/2009 verhängt.

55. Auf der Grundlage des Vorabentscheidungsersuchens und der Vorlagefragen ist davon auszugehen, dass, selbst wenn unterstellt wird, dass Herr Szemerey wegen der Nichtvorlage der betreffenden Bescheinigung keinen Anspruch auf die besondere Beihilfe hatte, er dennoch Anspruch auf den Grundbetrag der Beihilfe nach der betreffenden Beihilferegelung hatte. Auf dieser Grundlage werde ich die Verhältnismäßigkeit der verhängten Sanktion untersuchen.

56. Lassen Sie mich damit beginnen, dass trotz der Unklarheit über die rechtliche Einordnung der in Rede stehenden Bescheinigung (anspruchsbegründende Voraussetzung für die besondere Beihilfe [19] oder vorzulegender Beleg [20]) jedenfalls in einem Punkt nicht die geringste Unklarheit besteht, nämlich dass die nicht rechtzeitige Vorlage der Bescheinigung (bis zum 9. Juni) zur Versagung der besonderen Beihilfe führt. Meines Erachtens begehrt das vorlegende Gericht mit den Vorlagefragen eine Antwort darauf, ob die Behörden der Mitgliedstaaten berechtigt sind, zusätzlich zur Versagung der besonderen Beihilfe weitere Sanktionen nach Art. 58 der Verordnung Nr. 1122/2009 wegen Zuvielerklärung zu verhängen.

57. Ich bin der Ansicht, dass keine weiteren Sanktionen verhängt werden können, ohne dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt ist.

58. Vorbehaltlich der Prüfung des vorlegenden Gerichts liegt dies darin begründet, dass die nicht rechtzeitige Vorlage der Bescheinigung nicht zum Ausschluss von der Beihilfe insgesamt führt, sondern nur zur fehlenden Beihilfefähigkeit für eine Erhöhung des Grundbetrags der Beihilfe, den als besondere Beihilfe bezeichneten Zuschlag. In Anbetracht dessen fällt es mir schwer, anzunehmen, dass die zuständigen ungarischen Behörden Art. 58 der Verordnung Nr. 1122/2009 zutreffend auf den vorliegenden Sachverhalt angewendet haben. Diese Vorschrift betrifft die spezifischen Umstände einer (flächenbezogenen) Zuvielerklärung [21]. Im vorliegenden Fall ist aber die erklärte Gesamtfläche (52,9 ha) unstreitig. Daher ist eine Sanktion wegen Zuvielerklärung nicht gut mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren [22].

19 — Die rechtliche Einordnung der Bescheinigung ist vom vorlegenden Gericht nach dem innerstaatlichen Recht zu beurteilen. Allerdings erlaubt der Hinweis auf die in der fünften Frage in Bezug genommenen Erwägungsgründe über Förderungskriterien den Schluss, dass die Bescheinigung als solche ein Förderungskriterium darstellt. Auch die Feststellung, von der das vorlegende Gericht ausgeht, dass nämlich Herr Szemerey trotz der verspäteten Vorlage der Bescheinigung Anspruch auf den Grundbetrag der Beihilfe hat, spricht dafür, dass die Bescheinigung ein Förderkriterium für die besondere Beihilfe ist.

20 — Andererseits könnten die Erklärungen des Amtes und der ungarischen Regierung in der mündlichen Verhandlung darauf hindeuten, dass es sich bei der Bescheinigung um einen vorzulegenden Beleg handelt.

21 — Vgl. auch Art. 16 der Verordnung Nr. 1975/2006 zur Zuvielerklärung im Zusammenhang mit dem ELER.

22 — Vgl. z. B. Urteil Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59. Die Rechtsgrundlage, nach der sich die Folgen der Nichtvorlage der in Rede stehenden Bescheinigung bestimmen, hängt letztlich von der rechtlichen Einordnung der Bescheinigung als eigenes anspruchsbegründendes Kriterium oder als vorzulegender Beleg ab.

60. Sollte die Bescheinigung ein anspruchsbegründendes Kriterium für die Beihilfe darstellen – was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist –, wäre Art. 18 der Verordnung Nr. 1975/2006 anzuwenden. Nach dieser Vorschrift kann bei Nichterfüllung der Förderkriterien die beantragte Beihilfe gekürzt oder verweigert werden. Die Verweigerung der gesamten Beihilfe sowohl für das betreffende Kalenderjahr als auch für das folgende Jahr ist nur im Fall einer absichtlichen Nichterfüllung der Förderkriterien gerechtfertigt.

61. Sollte die Bescheinigung dagegen lediglich ein vorzulegender Beleg sein, wäre Art. 23 der Verordnung Nr. 1122/2009 – der entsprechend im Kontext des ELER gilt – mit spezifischen Bestimmungen bezüglich der verspäteten Einreichung der vorzulegenden Belege anzuwenden. Die Folgen eines nicht vollständigen Antrags sind in derselben Vorschrift niedergelegt: Wie oben in Nr. 40 ausgeführt, gilt der Antrag nach 25 Kalendertagen als unzulässig und erfolgt keine Zahlung.

62. Unter den sich aus dem Vorlagebeschluss ergebenden Umständen steht daher der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Verhängung einer Sanktion wegen Zuvielerklärung und infolgedessen von auf den gesamten Antrag bezogenen Sanktionen nach Art. 58 der Verordnung Nr. 1122/2009 entgegen.

63. Der Vollständigkeit halber nehme ich zur Frage der höheren Gewalt wie folgt Stellung. Im vorliegenden Fall könnte höhere Gewalt – für die Zahlung der besonderen Beihilfe – nur dann von Bedeutung sein, wenn Herrn Szemereys Behauptung, dass die Bescheinigung nur nach der Aussaat erhältlich gewesen sei, wahr ist, was zu prüfen wiederum Sache des vorlegenden Gerichts ist. In diesem Fall könnte der Landwirt durch den Umstand, dass er nicht säen konnte, hinsichtlich der Nichtvorlage der Bescheinigung entlastet sein, sofern die Voraussetzungen nach Art. 75 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1122/2009 bezüglich der Mitteilung von höherer Gewalt erfüllt sind.

IV – **Ergebnis**

64. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

1. Die 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) und die Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 7. Dezember 2006 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 (in geänderter Fassung) in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 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 stehen einer innerstaatlichen Vorschrift, nach der im Fall des Anbaus einer seltenen Pflanzenart die Bescheinigung über die seltene Pflanze dem Zahlungsantrag beizufügen ist, nicht grundsätzlich entgegen.

2. Unter den sich aus dem Vorlagebeschluss ergebenden Umständen steht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Verhängung einer Sanktion wegen Zuvielerklärung nach Art. 58 der Verordnung Nr. 1122/2009 entgegen.