SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JÁN MAZÁK vom 8. Juli 2010[1]

1. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Schwerin (Deutschland) wird um die Auslegung von Art. 40 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates[2] ersucht. Im Ausgangsverfahren streitet Herr Grootes mit dem Amt für Landwirtschaft Parchim (im Folgenden: Amt) im Wesentlichen darüber, ob ein bestimmtes Stück Land (im Folgenden: fragliche Parzelle) als Ackerland oder Grünland zu qualifizieren ist. Diese Frage ist für die Berechnung der Höhe von Zahlungsansprüchen von Belang.[3]

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Rechtsvorschriften der Europäischen Union*

2. Die Verordnung sieht eine Einkommensstützungsregelung für Betriebsinhaber, die sogenannte Betriebsprämienregelung, vor. Art. 40 der Verordnung bestimmt unter der Überschrift „Härtefälle“:

„(1) Abweichend von Artikel 37 kann ein Betriebsinhaber, dessen Produktion im Bezugszeitraum durch vor diesem Zeitraum

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Verordnung 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) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 319/2006 des Rates (ABl. 2006, L 58, S. 32) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung). Es sei darauf hingewiesen, dass diese Verordnung bis jetzt zu zehn Vorlagen nationaler Gerichte geführt hat: vgl. Urteile vom 11. März 2008, Jager (C-420/06, Slg. 2008, I-1315), vom 16. Juli 2009, Horvath (C-428/07, Slg. 2009, I-6355), vom 22. Oktober 2009, Elbertsen (C-449/08, Slg. 2009, I-10241), vom 21. Januar 2010, van Dijk (C-470/08, Slg. 2010, I-603), vom 20. Mai 2010, Harms (C-434/08, Slg. 2010, I-4431), und die folgenden anhängigen Rechtssachen: Rechtssache C-61/09, Niedermair-Schiemann (in der ich meine Schlussanträge am 11. Mai 2010 vorgelegt habe), Rechtssache C-133/09, Uzonyi, Rechtssache C-153/09, Agrargut Bäbelin, verbundene Rechtssachen C-230/09 und C-231/09, Etling und Etling, und Rechtssache C-536/09, Omejc.

3 — Der im Land Mecklenburg-Vorpommern geltende flächenbezogene Betrag für Ackerland beläuft sich auf 308,50 Euro je Hektar, für Dauergrünland dagegen nur auf 59,84 Euro je Hektar.

oder während dieses Zeitraums eingetretene Fälle höherer Gewalt oder außergewöhnliche Umstände beeinträchtigt wurde, beantragen, dass der Referenzbetrag auf der Basis des/der durch die höhere Gewalt oder die außergewöhnlichen Umstände nicht betroffenen Kalenderjahre(s) des Bezugszeitraums berechnet wird.

…

(3) Fälle höherer Gewalt oder außergewöhnliche Umstände sind vom Betriebsinhaber der zuständigen Behörde mit den von ihr anerkannten Nachweisen innerhalb der vom betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Frist schriftlich mitzuteilen.

(4) Als höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände werden von der zuständigen Behörde unter anderem anerkannt:

a) Tod des Betriebsinhabers,

b) länger andauernde Berufsunfähigkeit des Betriebsinhabers,

c) eine schwere Naturkatastrophe, die die landwirtschaftliche Fläche des Betriebs erheblich in Mitleidenschaft zieht,

d) unfallbedingte Zerstörung von Stallgebäuden des Betriebs,

e) Seuchenbefall des ganzen oder eines Teils des Tierbestands des Betriebsinhabers.

(5) Die Absätze 1, 2 und 3 des vorliegenden Artikels gelten entsprechend für Betriebsinhaber, die während des Bezugszeitraums Verpflichtungen bezüglich der Agrarumweltmaßnahmen im Sinne der Verordnungen (EWG) Nr. 2078/92 (ABl. 1992, L 215, S. 85) und (EG) Nr. 1257/1999 [des Rates] [ABl. 1999, L 160, S. 80] unterlagen.

In den Fällen, in denen sich die Verpflichtungen sowohl auf den Bezugszeitraum als auch auf den Zeitraum nach Absatz 2 erstrecken, legen die Mitgliedstaaten einen

Referenzbetrag nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen gemäß den Durchführungsvorschriften, die von der Kommission nach dem in Artikel 144 Absatz 2 genannten Verfahren erlassen werden, fest."

3. Kapitel 5 („Regionale und fakultative Durchführung") Abschnitt 1 der Verordnung erlaubt den Mitgliedstaaten die Durchführung der Betriebsprämienregelung auf regionaler Ebene. Gemäß Art. 58 Abs. 1 und 3 der Verordnung können die Mitgliedstaaten beschließen, die Betriebsprämienregelung gemäß den Kapiteln 1 bis 4 auf regionaler Ebene anzuwenden, indem sie die Obergrenze gemäß Art. 41 nach objektiven Kriterien auf die Regionen aufteilen.

4. Nach Art. 59 Abs. 1 der Verordnung können „[i]n hinreichend begründeten Fällen … die Mitgliedstaaten den Gesamtbetrag der gemäß Artikel 58 festgelegten regionalen Obergrenze nach objektiven Kriterien ganz oder teilweise auf alle Betriebsinhaber aufteilen, deren Betriebe in der betreffenden Region gelegen sind, einschließlich der Betriebsinhaber, die das Beihilfekriterium gemäß Artikel 33 nicht erfüllen". Art. 59 Abs. 3 sieht eine Berechnungsregelung für die Berechnung von Ansprüchen im Fall der teilweisen Aufteilung des Gesamtbetrags der regionalen Obergrenze vor.

5. Gemäß Art. 61 der Verordnung, der die Überschrift „Grünland" trägt, können „[i]m Fall der Anwendung des Artikels 59 … die Mitgliedstaaten zudem innerhalb der regionalen Obergrenze oder eines Teils davon für die Ansprüche, die den Betriebsinhabern nach Artikel 59 Absatz 1 für Hektarflächen, die zu dem Zeitpunkt, der für die für 2003 gestellten Beihilfenanträge ‚Flächen' vorgesehen ist, als Grünland genutzt werden und für sonstige förderfähige Hektarflächen oder alternativ für Hektarflächen, die zu dem Zeitpunkt, der für die für 2003 gestellten Beihilfenanträge ‚Flächen' vorgesehen ist, als Dauergrünland genutzt werden und sonstige förderfähige Hektarflächen zuzuteilen sind, nach objektiven Kriterien unterschiedliche Werte pro Einheit festsetzen".

6. Kapitel 6 der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission [4] enthält einen Abschnitt 1, der die Überschrift „Regionale Durchführung" trägt. In diesem Abschnitt legt Art. 38 Abs. 1 bis 3 mehrere Regelungen für die Anwendung von Art. 59 Abs. 1 und 2 der Verordnung fest. Art. 38 Abs. 4 der Verordnung Nr. 795/2004 bestimmt: „Artikel 40 der [Verordnung] und Artikel 16 der vorliegenden Verordnung gelten entsprechend."

4 — Verordnung vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß [Verordnung Nr. 1782/2003] (ABl. 2004, L 141, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1974/2004 vom 29. Oktober 2004 (ABl. 2004, L 345, S. 85) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 795/2004).

B — *Nationale Rechtsvorschriften*

7. Nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Betriebsprämiendurchführungsgesetz, im Folgenden: BetrPrämDurchfG) wird die einheitliche Betriebsprämie auf regionaler Ebene ab 1. Januar 2005 nach Maßgabe dieses Gesetzes und der zu seiner Durchführung erlassenen Vorschriften gewährt.

8. Gemäß § 5 Abs. 1 BetrPrämDurchfG wird der Referenzbetrag der einheitlichen Betriebsprämie in Anwendung des Art. 59 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 der Verordnung für jeden Betriebsinhaber aus einem betriebsindividuellen Betrag und einem flächenbezogenen Betrag festgesetzt.

9. Nach § 5 Abs. 3 BetrPrämDurchfG wird „[d]er flächenbezogene Betrag … für das Jahr 2005 berechnet, indem

1. die Summe der betriebsindividuellen Beträge nach Absatz 2 für jede Region von der jeweiligen regionalen Obergrenze nach § 4 Abs. 1 abgezogen wird,

2. der nach dem Abzug nach Nummer 1 verbleibende Teil der regionalen Obergrenze nach Artikel 59 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung … auf die dort genannten Flächen je Hektar aufgeteilt wird, wobei in jeder Region für den flächenbezogenen Betrag je Hektar beihilfefähige Fläche, die am 15. Mai 2003 als Dauergrünland genutzt wurde, das in der Anlage 2 vorgesehene Wertverhältnis zu dem flächenbezogenen Betrag je Hektar für die sonstigen beihilfefähigen Flächen gebildet wird …“.

10. Anlage 2 zum BetrPrämDurchfG enthält eine Tabelle über das einzuhaltende Verhältnis zwischen als Dauergrünland genutzten Flächen und den für andere Nutzungen vorgesehenen Flächen, die für das Land Mecklenburg-Vorpommern ein Verhältnis von 1 für sonstige Flächen zu 0,194 für Dauergrünland vorsieht.

11. § 13 Abs. 2 BetrPrämDurchfG sah vor, dass bei der Ermittlung des Referenzbetrags der betriebsindividuelle Betrag und der flächenbezogene Betrag auf der Grundlage des Kalenderjahrs vor der Teilnahme an der Agrarumweltmaßnahme berechnet wird.

II — Sachverhalt und Vorlagefragen

12. Im Jahr 1994 wurde die fragliche Parzelle, die vorher Ackerfläche gewesen war, in Grünland umgewandelt, um für sie die Förderung zur naturschutzgerechten Grünlandnutzung beim Staatlichen Amt für Umwelt und Natur (StAUN) Lübz zu erhalten.

13. Im Jahr 1999 wurde mit dem StAUN ein neuer Bewirtschaftungsvertrag gemäß der Verordnung Nr. 2078/92 geschlossen, wonach im Zeitraum Januar 1999 bis Dezember 2003 die fragliche Parzelle als Dauergrünland zu nutzen war. Am 1. Oktober 2002 nahm die aus Herrn Grootes und seinem Vater bestehende Gesellschaft bürgerlichen Rechts die fragliche Parzelle in Besitz und trat gemäß einem Zusatzvertrag vom 3. März 2003 in die Rechte und Pflichten aus dem Vertrag von 1999 mit Wirkung zum 31. Dezember 2002 ein. Später führte Herr Grootes den Betrieb allein weiter.

14. Die fragliche Parzelle wurde in Ackerland umgewandelt und im Frühjahr 2004 mit Silomais angesät. Mit Schreiben vom 6. Mai 2005 beantragte Herr Grootes die Zuteilung von Zahlungsansprüchen für die fragliche Parzelle mit Basiswert Ackerland anstelle von Basiswert Grünland. Mit Bescheid vom 27. Februar 2006 berücksichtigte das Amt die fragliche Parzelle als Dauergrünland. Hiergegen wandte sich Herr Grootes mit einem Widerspruch, der letztlich erfolglos blieb. Die zuständigen Behörden weigerten sich, anzuerkennen, dass die Umstände einen Härtefall darstellten, weil die Grünlandnutzung der fraglichen Parzelle im Rahmen des StAUN-Programms „naturschutzgerechte Grünlandnutzung“ keine Agrarumweltmaßnahme im Sinne des Art. 40 Abs. 5 der Verordnung in Verbindung mit § 13 BetrPrämDurchfG darstelle.

15. Herr Grootes erhob gegen diese Entscheidung Klage mit dem Antrag, das Amt zur Anerkennung seiner Zahlungsansprüche mit Basiswert Ackerland zu verpflichten. Das vorlegende Gericht führt aus, dass sich gemäß Art. 61 der Verordnung in Verbindung mit § 5 Abs. 3 Nr. 2 BetrPrämDurchfG die Frage, ob Zahlungsansprüche für landwirtschaftliche Flächen mit dem Basiswert Ackerland oder dem Basiswert Grünland festzusetzen seien, in Deutschland nach der entsprechenden Nutzung zum Zeitpunkt des 15. Mai 2003 bestimme. Zu diesem Zeitpunkt hätte die fragliche Parzelle aber Grünland dargestellt. Die Zuerkennung von Zahlungsansprüchen mit dem Basiswert Ackerland käme daher

nur in Frage, wenn ein Härtefall im Sinne von Art. 40 der Verordnung vorliege.

16. Das vorlegende Gericht ist somit der Auffassung, dass die Entscheidung im Ausgangsverfahren von der Auslegung von Gemeinschaftsrecht abhängt, und hält es für erforderlich, dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Kommt die Anerkennung einer Härte im Sinne von Art. 40 Abs. 5 der Verordnung hinsichtlich des flächenbezogenen Betrags auch dann in Betracht, wenn die am 15. Mai 2003 andauernde Agrarumweltmaßnahme sich lediglich als Beibehaltung einer (Dauer-)Grünlandnutzung darstellt, diese aber zeitlich nahtlos (oder jedenfalls „unverzüglich") an eine Maßnahme anschließt, aufgrund derer eine Umwandlung von Acker- in Dauergrünland erfolgt ist?

2. Falls Frage 1 zu bejahen ist:

   Kommt die Anerkennung einer Härte im Sinne von Art. 40 Abs. 5 der Verordnung hinsichtlich des flächenbezogenen Betrags nur dann in Betracht, wenn eine Nutzungsänderung der Fläche von Acker- in Grünland aufgrund (gerade wegen) der Teilnahme an einer Agrarumweltmaßnahme im Sinne der zitierten Norm erfolgt ist?

3. Erfordert die Anerkennung einer Härte im Sinne von Art. 40 Abs. 5 der Verordnung, dass der antragstellende Betriebsinhaber auch derjenige ist, der die Nutzungsänderung vorgenommen hat, oder kann auch ein später in die Agrarumweltmaßnahme „einsteigender" Betriebsinhaber erfolgreich eine Härte im Sinne dieser Norm geltend machen?

III — Beurteilung

A — *Hauptargumente der Beteiligten*

17. Die Kommission macht im Wesentlichen geltend, dass die beiden in Rede stehenden Verträge nach dem Ziel und der Systematik des Art. 40 Abs. 5 der Verordnung als eine Einheit zu betrachten seien. Zur zweiten Frage vertritt die Kommission im Wesentlichen die Ansicht, dass es nur bei Vorliegen eines Kausalzusammenhangs zwischen der Nutzungsänderung der fraglichen Parzelle und der Teilnahme an einer Agrarumweltmaßnahme möglich sei, bei der Berechnung von Zahlungsansprüchen die Tatsache unberücksichtigt zu lassen, dass die Fläche am Referenzstichtag gemäß Art. 61 der Verordnung tatsächlich noch als Dauergrünland genutzt wurde. Zur dritten Frage ist die Kommission der Auffassung, dass es im Rahmen des Art. 40 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 61 der Verordnung auf die Identität des Betriebsinhabers, in dessen Besitz das Land, dessen Nutzung aufgrund außergewöhnlicher Umstände geändert wurde, während des relevanten Zeitraums gestanden habe, und des Betriebsinhabers, der die Nutzungsänderung ursprünglich vorgenommen habe, nicht ankomme.

18. Herr Grootes macht im Wesentlichen geltend, dass, wenn sich Deutschland für die Durchführung des historischen Modells der Betriebsprämienregelung entschieden hätte, Art. 40 Abs. 5 der Verordnung unmittelbare Anwendung auf ihn finden würde. Nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift dürfe eine Durchführung einer von dieser Vorschrift vorgesehenen Regelung im Rahmen des regionalen Modells zu keinem anderen Ergebnis führen. Er gelangt zu dem Schluss, dass es für den vorliegenden Fall irrelevant sei, ob die anfängliche Agrarumweltmaßnahme oder eine deren Beibehaltung darstellende Maßnahme vorliege. Zur zweiten Frage macht Herr Grootes im Wesentlichen geltend, dass es allein darauf ankomme, dass die betreffende Person aufgrund ihrer Teilnahme an der Agrarumweltmaßnahme daran gehindert gewesen sei, die Fläche anders als als Grünland zu nutzen. Zur dritten Frage meint Herr Grootes, dass es für den vorliegenden Fall nicht darauf ankomme, ob vorher andere Betriebsinhaber die fragliche Parzelle

im Zusammenhang mit einer Agrarumweltmaßnahme bewirtschaftet hätten.

Vorgänger, sondern sich in derselben rechtlichen Position befinde wie dieser.

B — *Rechtliche Würdigung*

19. Die deutsche Regierung macht geltend, dass der 15. Mai 2003 der maßgebliche Bezugszeitpunkt sei. Nach ihrer Ansicht ist die erste Frage dahin zu beantworten, dass das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände zu vermuten sei, wenn die Produktion eines Betriebsinhabers durch eine während des Bezugszeitraums, d. h. am 15. Mai 2003, andauernde Agrarumweltmaßnahme beeinträchtigt worden sei, einschließlich unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens. Zur zweiten Frage bringt die deutsche Regierung vor, dass die Tatsache, dass das Dauergrünland bereits vor Beginn der Agrarumweltmaßnahme zu dem Betrieb gehört habe und seine Beibehaltung von der Agrarumweltmaßnahme gefördert worden sei, für die Anerkennung eines Härtefalls nach Art. 40 Abs. 5 nicht ausreiche. Es sei in dieser Hinsicht auch unzureichend, wenn der Betriebsinhaber die Fläche mit dem Ziel in Dauergrünland umgewandelt habe, später an einer Agrarumweltmaßnahme zur Beibehaltung von Dauergrünland teilzunehmen. Was die dritte Frage betrifft, meint die deutsche Regierung, dass, wenn eine Fläche auf einen Betriebsinhaber übertragen worden sei, der die Verpflichtungen im Zusammenhang mit einer Agrarumweltmaßnahme übernommen habe, der Betriebsinhaber erwarten könne, dass er nicht schlechter gestellt sei als sein

1. Erste Frage

20. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob unter Bedingungen wie denen des Ausgangsverfahrens — Nutzung einer Fläche als Grünland im Zusammenhang mit einer zum Bezugszeitpunkt gemäß Art. 61 der Verordnung andauernden Agrarumweltmaßnahme, die sich lediglich als Beibehaltung einer (Dauer-) Grünlandnutzung darstellt, sich aber zeitlich nahtlos an eine Agrarumweltmaßnahme anschließt, aufgrund deren eine Umwandlung von Acker- in Dauergrünland erfolgt ist — Art. 40 der Verordnung auf der Grundlage einer Gesamtbeurteilung der vorherigen und der auf diese folgenden Agrarumweltmaßnahme auszulegen ist.

21. Zunächst geht aus Art. 40 Abs. 5 der Verordnung klar hervor, dass die Abs. 1, 2 und 3 des Art. 40 entsprechend für Betriebsinhaber gelten, die während des Bezugszeitraums Verpflichtungen bezüglich der Agrarumweltmaßnahmen im Sinne der Verordnungen Nr. 2078/92 und Nr. 1257/1999 unterlagen.

22. Wie die deutsche Regierung ausgeführt hat, sollte im Hinblick auf die erste Vorlagefrage das Vorliegen solcher Verpflichtungen als erwiesen angesehen werden. Darüber hinaus lässt sich Art. 40 Abs. 5 nicht entnehmen, dass es sich um eine erstmalig vorgenommene Agrarumweltmaßnahme handeln müsste oder dass eine Maßnahme, die „zeitlich nahtlos … an eine Maßnahme anschließt, aufgrund derer eine Umwandlung von Acker- in Dauergrünland erfolgt ist," ausgeschlossen werden müsste. [5]

23. Zunächst sieht Art. 37 der Verordnung eine allgemeine Regel für die Berechnung des Referenzbetrags vor, der im Wesentlichen dem Dreijahresdurchschnitt der Gesamtbeträge der Zahlungen entspricht, die ein Betriebsinhaber im Rahmen der Stützungsregelungen nach Anhang VI der Verordnung in jedem Kalenderjahr des die Kalenderjahre 2000, 2001 und 2002 umfassenden [6] Bezugszeitraums bezogen hat und der gemäß Anhang VII berechnet und angepasst wurde (das „historische Modell" der Betriebsprämienregelung). Ein Betriebsinhaber erhält einen Zahlungsanspruch je Hektar Fläche, der sich in der Weise berechnet, dass der Referenzbetrag durch den Dreijahresdurchschnitt der Hektarzahl aller Flächen geteilt wird, für die im Bezugszeitraum ein Anspruch auf Direktzahlungen nach Anhang VI bestand.

24. Deutschland hat sich jedoch für das „regionale Modell" der Betriebsprämienregelung entschieden. [7] Im Wesentlichen bestimmt sich die Frage, ob Zahlungsansprüche für landwirtschaftliche Flächen mit dem Basiswert Ackerland oder dem Basiswert Grünland festzusetzen sind, nach der entsprechenden Nutzung zum Zeitpunkt des 15. Mai 2003. [8]

25. Wie das vorlegende Gericht ausgeführt hat, stellte die fragliche Parzelle zu diesem

5 — Die deutsche Regierung hat darauf hingewiesen, dass in den Rechtsvorschriften der Länder, die in der Ausgestaltung der von ihnen angebotenen Agrarumweltmaßnahmen frei seien, interessanterweise sowohl Maßnahmen zu finden seien, mit denen die Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland gefördert werde, als auch Maßnahmen, mit denen die Beibehaltung vorhandenen Dauergrünlands, das rechtlich zulässig auch in anderer Weise genutzt werden könnte, gefördert werde.

6 — Vgl. Art. 38 der Verordnung.

7 — In diesem Fall auf der Grundlage von Art. 59 Abs. 3 der Verordnung. Zum Gegenüber von regionalem Modell und historischem Modell vgl. Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wien — Graz, 2007, u. a. S. 78 bis 89.

8 — Vgl. Art. 61 der Verordnung in Verbindung mit § 5 Abs. 3 Nr. 2 BetrPrämDurchfG. Im Hinblick auf die Vorlagefragen ist hier nur der sogenannte flächenbezogene Betrag nach Art. 59 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung relevant.

Zeitpunkt Grünland dar.[9] Daher könnten die von Herrn Grootes geltend gemachten Zahlungsansprüche mit Basiswert Ackerland nur bei Vorliegen einer Härte oder von außergewöhnlichen Umständen im Sinne des Art. 40 der Verordnung zuerkannt werden.[10]

26. Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass Art. 61 der Verordnung keinen Verweis auf Art. 40 enthält.[11] In Abschnitt 1 („Regionale Durchführung") des Kapitels 5 des Titels III über die Betriebsprämienregelung sieht Art. 61 der Verordnung detaillierte Regelungen für die Festsetzung des zu berücksichtigenden Bezugszeitpunkts vor und belässt den Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Bezugszeitraums kein Ermessen. Hieraus folgt, dass die Gemeinschaftsvorschriften weder formelle Regeln für die Anwendung von Art. 40 Abs. 5 der Verordnung in Bezug auf Direktzahlungen im Rahmen von Art. 61 aufgestellt noch die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt haben, seine Geltung im nationalen Recht zu bestimmen.

27. Es erscheint jedoch sachgemäß, Art. 40 Abs. 5 der Verordnung im Rahmen des Art. 61 entsprechend anzuwenden.[12]

28. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Ziel der Vorschrift über Härtefälle und außergewöhnliche Umstände des Art. 40 Abs. 5 der Verordnung darin besteht, zu vermeiden, dass Betriebsinhaber, die von 2000 bis 2002 an EU-Umweltmaßnahmen im Agrarbereich teilgenommen haben, Nachteile erleiden, die auf den übernommenen Extensivierungsverpflichtungen beruhen. Solche Nachteile können eintreten, wenn die Produktion in dem für die Berechnung des Referenzbetrags maßgeblichen Zeitraum wegen der Teilnahme an der Agrarumweltmaßnahme beeinträchtigt gewesen ist. Es ist auch möglich, dass — wie im vorliegenden Fall — sich wegen der Umwandlung von Acker- in Grünland als Folge einer Verpflichtung im Zusammenhang mit Agrarumweltmaßnahmen für die Betriebsinhaber ein geringerer flächenbezogener Betrag

9 — Der Bewirtschaftungsvertrag von 1999 einschließlich des Zusatzvertrags vom 3. März 2003 endete am 31. Dezember 2003.

10 — Zu den zahlreichen Problemen im Zusammenhang mit Betriebsübergaben und Härtefällen vgl. Krämer, S., Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003, *Agrar- und Umweltrecht*, 35. Jahrg. (2005), Heft 12, S. 381 bis 387.

11 — Im Gegensatz zu den Art. 59 und 60 der Verordnung. Zudem sieht Art. 58 vor, dass die Mitgliedstaaten die Betriebsprämienregelung gemäß den Kapiteln 1 bis 4 „nach den Bestimmungen dieses Abschnitts" anwenden können.

12 — Vgl. Urteil vom 26. Oktober 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Slg. 2006, I-10211, Randnrn. 48 bis 52), in dem das Urteil vom 12. Dezember 1985, Krohn (165/84, Slg. 1985, 3997, Randnr. 14), zitiert wird. Im Urteil Krohn führte der Gerichtshof aus, dass sich „Wirtschaftsteilnehmer mit Erfolg auf die entsprechende Anwendung einer Verordnung berufen [können], die ihren Fall eigentlich nicht erfasst, wenn sie dartun, dass die für sie geltende Regelung … [i] der Regelung, auf deren analoge Anwendung sie sich berufen, weitgehend entspricht, und … [ii] eine Lücke enthält, die mit einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist und die durch die entsprechende Anwendung geschlossen werden kann".

an Zahlungsansprüchen ergibt, als dies ohne Umwandlung der Fall gewesen wäre.

29. Diese Bedenken wurden zwar ausdrücklich im Zusammenhang mit dem historischen Modell der Betriebsprämienregelung geäußert, doch kann die Nutzung der fraglichen Parzelle als Dauergrünland zum in Art. 61 der Verordnung vorgesehenen Zeitpunkt (nach dem regionalen Modell) auf gleichartigen Verpflichtungen beruhen. Daher können die beiden rechtlichen Regelungen für den vorliegenden Fall als einander sehr ähnlich angesehen werden.

30. Wie nämlich die deutsche Regierung zutreffend ausgeführt hat, besteht der hinter Art. 40 Abs. 5 stehende Regelungszweck darin, Betriebsinhabern Vertrauensschutz und, wie hinzugefügt werden sollte, Rechtssicherheit zu gewähren.

31. Der Gerichtshof hat im Urteil Nijemeisland [13], das einen Fall in Bezug auf die Verordnungen Nr. 795/2004 und Nr. 1782/2003 betraf, entschieden, dass „der Grundsatz der Rechtssicherheit als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts [verlangt], dass eine Gemeinschaftsregelung, die den Einzelnen auferlegt wird, klar und deutlich ist, damit diese ihre Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und infolgedessen ihre Vorkehrungen treffen können … Im Ausgangsverfahren hat Herr Nijemeisland die Sanktion, die nach der seinerzeit geltenden Regelung den Verlust der Prämie während eines Kalenderjahrs vorsah, widerspruchslos und ohne Anerkenntnis seiner Schuld akzeptiert. Damals konnte er unmöglich vorhersehen, dass seine Entscheidung Folgen für künftige Direktzahlungen aufgrund einer im Jahr 2003 erlassenen Verordnung haben könnte. Bei Inkrafttreten der Verordnung … konnte [Herr Nijemeisland] nämlich nicht voraussehen, dass sein Ausschluss von der Gewährung der Prämie eine Rolle für den Betrag der einheitlichen Betriebsprämie spielen und daher über mehrere Jahre finanzielle Nachteile für ihn mit sich bringen könnte."

32. Im Urteil von Deetzen [14] beispielsweise hat der Gerichtshof entschieden, dass „ein Wirtschaftsteilnehmer …, wenn er wie im vorliegenden Fall durch eine Handlung der Gemeinschaft dazu veranlasst worden ist, die Vermarktung [von Milch und Milcherzeugnissen] im Allgemeininteresse und gegen Zahlung einer Prämie für eine begrenzte Zeit einzustellen, darauf vertrauen [darf], dass er nach dem Ende seiner Verpflichtung keinen Beschränkungen unterworfen wird, die ihn gerade deswegen in besonderer Weise beeinträchtigen, weil er die von der Gemeinschaftsregelung gebotenen Möglichkeiten in Anspruch genommen hat".

13 — Vgl. Urteil vom 11. Juni 2009 (C-170/08, Slg. 2009, I-5127, Randnrn. 44 und 45). In Randnr. 44 zitiert der Gerichtshof beispielhaft das Urteil vom 9. Juli 1981, Gondrand und Garancini (169/80, Slg. 1981, 1931, Randnr. 17).

14 — Urteil vom 28. April 1988 (170/86, Slg. 1988, 2355, Randnr. 13). Vgl. auch Urteil vom 28. April 1988, Mulder (120/86, Slg. 1988, 2321, Randnr. 24).

33. Schließlich möchte ich darauf hinweisen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber in Art. 38 Abs. 4 der Verordnung Nr. 795/2004 bestimmt hat, dass Art. 40 der Verordnung im Zusammenhang mit dem regionalen Modell entsprechend gilt.

34. Alle vorstehenden Erwägungen sprechen zugunsten einer entsprechenden Anwendung von Art. 40 Abs. 5 der Verordnung im Rahmen des Art. 61.

35. Konkret zur ersten Frage führt das vorlegende Gericht aus, dass der Fall zweifelhaft sei, wenn nicht die am 15. Mai 2003 andauernde Agrarumweltmaßnahme zu einem Umbruch von Acker- in Dauergrünland geführt hat, sondern die fragliche Maßnahme sich als Fortsetzung („Beibehaltung") einer anderen Agrarumweltmaßnahme, und zwar gleichfalls im Sinne der Verordnungen Nr. 2078/92 oder Nr. 1257/1999, darstelle, die zur Umwandlung von Acker- in Dauergrünland geführt habe. [15] Das vorlegende Gericht gibt an, dass nach seiner Kenntnislage der am 15. Mai 2003 noch andauernde Bewirtschaftungsvertrag von 1999, der ausweislich einer in ihm enthaltenen Passage „auf der Grundlage der Verordnung Nr. 2078/92" geschlossen worden sei, im Anschluss an einen Vorgängervertrag, gleichfalls auf fünf Jahre angelegt, geschlossen worden sei. Im Jahr 1994, dem Beginn der Laufzeit des Vorgängervertrags, soll die fragliche Fläche von Ackerland in (Dauer-)Grünland umgebrochen worden sein.

36. Ich stimme der Kommission zu, dass die beiden in Rede stehenden Verträge nach dem Ziel [16] und der Systematik des Art. 40 Abs. 5 der Verordnung als eine Einheit zu betrachten sind, da beide auf eine Verpflichtung zugunsten von Maßnahmen gemäß Art. 40 Abs. 5 Unterabs. 1 der Verordnung bezogen sind und beide zeitlich nahtlos aneinander anschließen. Wie die deutsche Regierung ausgeführt hat, ist in diesem Zusammenhang zunächst erforderlich, dass die ursprüngliche Agrarumweltmaßnahme alle Voraussetzungen des Art. 40 Abs. 5 der Verordnung erfüllt.

37. Folglich ist unter Bedingungen wie denen des Ausgangsverfahrens, d. h. bei Nutzung einer Fläche als Grünland im Zusammenhang mit einer zum Bezugszeitpunkt gemäß Art. 61 der Verordnung andauernden

15 — In diesem Zusammenhang wird in einer vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft in Deutschland veröffentlichten Broschüre („Meilensteine der Agrarpolitik", 2006, Textziffer 100) angegeben, dass bei einem „unverzüglichen Anschluss" der Folgemaßnahme an die Agrarumweltmaßnahme, die zum Umbruch führt, die Anerkennung eines „Härtefalls" möglich sei.

16 — Wie ich vorstehend dargelegt habe, besteht das Ziel der Vorschrift darin, sicherzustellen, dass Betriebsinhaber, die im Bezugszeitraum an Agrarumweltmaßnahmen teilgenommen haben, für diese Teilnahme nicht bestraft werden.

Agrarumweltmaßnahme, die sich lediglich als Beibehaltung einer (Dauer-)Grünlandnutzung darstellt, sich aber zeitlich nahtlos an eine Agrarumweltmaßnahme anschließt, aufgrund deren eine Umwandlung von Acker- in Dauergrünland erfolgt ist, Art. 40 der Verordnung auf der Grundlage einer Gesamtbeurteilung der vorherigen und der auf diese folgenden Agrarumweltmaßnahme auszulegen.

39. Das vorlegende Gericht führt im Wesentlichen aus, dass nach dem gemeinschaftsrechtlichen Normzusammenhang nicht deutlich werde, ob eine Härte oder außergewöhnliche Umstände nur anerkannt werden könnten, wenn — wie offenbar das StAUN meine — nachgewiesen sei, dass eine Nutzungsänderung von Acker- in Grünland im Hinblick auf die Teilnahme an der Agrarumweltmaßnahme erfolgt sei. Denkbar sei auch der Fall, dass — gleichsam in zwei getrennten Akten — der Betriebsinhaber die Fläche zu Grünland mache und sich erst dann entschließe, dieses dergestalt zu nutzen, dass er unter die Fördermöglichkeiten der Agrarumweltmaßnahme falle. Nehme er dann an einer solchen teil, gelte auch für ihn, dass er Nachteile erleide, die auf den übernommenen Extensivierungsverpflichtungen beruhten.

2. Zweite Frage

38. Für den somit eingetretenen Fall, dass die erste Frage zu bejahen ist, möchte das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Frage im Wesentlichen wissen, ob Art. 40 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 61 der Verordnung dahin auszulegen ist, dass es nur bei Vorliegen eines Kausalzusammenhangs zwischen der Nutzungsänderung der Fläche und der Teilnahme an einer Agrarumweltmaßnahme erlaubt ist — im Rahmen der Berechnung des flächenbezogenen Betrags von Zahlungsansprüchen —, die Tatsache unberücksichtigt zu lassen, dass diese Fläche zu dem in Art. 61 der Verordnung bestimmten Referenzstichtag immer noch als Dauergrünland genutzt worden ist.

40. Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass Art. 40 Abs. 5 der Verordnung seinem Wortlaut nach nicht verlangt, dass ein strenger Kausalzusammenhang zwischen der Nutzungsänderung der fraglichen Parzelle und den Verpflichtungen bezüglich Agrarumweltmaßnahmen nachgewiesen werden

muss. [17] Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass im Ausgangsverfahren, wie vorstehend dargelegt worden ist, aufgrund der Erwägung, dass die betroffene Person die fragliche Parzelle — gerade — wegen der im Rahmen der Durchführung der Agrarumweltmaßnahmen übernommenen Verpflichtungen in der einen und nicht in der anderen Weise nutzt, Art. 40 Abs. 5 der Verordnung in Verbindung mit Art. 61 entsprechend anwendbar ist. Wie die deutsche Regierung und die Kommission im Wesentlichen ausgeführt haben, ist dann, wenn die betroffene Person die fragliche Parzelle schon vor der Übernahme und unabhängig von ihrer Verpflichtung zur Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen als Grünland genutzt hat, für den Zweck der Berechnung des Referenzbetrags davon auszugehen, dass die fragliche Parzelle als Grünland vorgesehen ist.

41. Die zweite Frage ist daher zu bejahen, d. h. dahin zu beantworten, dass im Rahmen der anwendbaren Verfahrensvorschriften ein Kausalzusammenhang zwischen einer Agrarumweltmaßnahme und der Nutzungsänderung tatsächlich nachgewiesen werden muss. Es ist jedoch zu beachten, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs in zahlreichen Fällen festgestellt hat, dass die Mitgliedstaaten keine Verfahrensbestimmungen erlassen dürfen, die die Ausübung der Rechte, die die Gemeinschaftsrechtsordnung einräumt, praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität). [18]

42. Folglich ist Art. 40 Abs. 5 der Verordnung in Verbindung mit Art. 61 dahin auszulegen, dass allein das Vorliegen eines Kausalzusammenhangs zwischen der Nutzungsänderung der Fläche und der Teilnahme an einer Agrarumweltmaßnahme ausreicht, um im Rahmen der Berechnung des Betrags von Zahlungsansprüchen die Tatsache unberücksichtigt zu lassen, dass zu dem in Art. 61 der Verordnung bestimmten Referenzstichtag diese Fläche tatsächlich immer noch als Dauergrünland genutzt worden ist.

3. Dritte Frage

43. Schließlich stellt das vorlegende Gericht die Frage, ob gemeinschaftsrechtlich Identität zwischen dem Betriebsinhaber, der das Ackerland umgebrochen hat, und

17 — Art. 40 Abs. 5 Unterabs. 1 setzt nur voraus, dass Betriebsinhaber während des Bezugszeitraums Verpflichtungen bezüglich Agrarumweltmaßnahmen unterliegen. Unterabs. 2 verlangt, dass sich die fraglichen Verpflichtungen auf die dort genannten Bezugszeiträume erstrecken.

18 — Vgl. u. a. Urteile vom 14. Dezember 1995, van Schijndel und van Veen (verbundene Rechtssachen C-430/93 und C-431/93, Slg. 1995, I-4705, Randnr. 17), vom 9. Dezember 2003, Kommission/Italien (C-129/00, Slg. 2003, I-14637, Randnr. 25), vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Randnr. 43), und vom 7. Juni 2007, van der Weerd u. a. (verbundene Rechtssachen C-222/05 bis C-225/05, Slg. 2007, I-4233).

demjenigen, der eine Härte oder außergewöhnliche Umstände nach Art. 40 Abs. 5 geltend macht, erforderlich sei. Im vorliegenden Fall sei der Betrieb, aus dem der Betrieb von Herrn Grootes hervorgegangen sei, erst (aufgrund des Zusatzvertrags vom 3. März 2003) mit Wirkung zum 31. Dezember 2002 Vertragspartner des Bewirtschaftungsvertrags von 1999 geworden, d. h. allein für das letzte Jahr seiner Laufzeit.

44. Das vorlegende Gericht ist jedoch zu Recht der Ansicht, dass auch in derartigen Fällen die Überlegung greifen kann, Nachteile zu vermeiden für diejenigen Betriebsinhaber, die an einer EU-Umweltmaßnahme im Agrarbereich teilgenommen haben, auf denen die übernommenen Extensivierungsverpflichtungen beruhen. Wenn ein Vertrag keine lange Restlaufzeit mehr hat, dürfte eine Übernahme einer Fläche, die einer Agrarumweltmaßnahme (und der mit ihr verbundenen Nutzungsbeschränkungen) unterliegt, tatsächlich häufig in der Vorstellung erfolgt sein, sie zukünftig wieder als Ackerfläche zu verwenden. Im vorliegenden Fall ist eine solche anderweitige Verwendung bereits im Jahr 2004 durch den Anbau von Silomais erfolgt.

45. Wie die deutsche Regierung ausgeführt hat, kann, wenn eine Fläche auf einen Betriebsinhaber übertragen worden ist, der die Verpflichtungen im Zusammenhang mit einer Agrarumweltmaßnahme übernommen hat, dieser Betriebsinhaber erwarten, dass er nicht schlechter gestellt ist als sein Vorgänger, sondern sich in derselben rechtlichen Position befindet wie dieser. Sofern alle übrigen Voraussetzungen vorliegen, sollte er mit Erfolg eine Härte oder außergewöhnliche Umstände gemäß Art. 40 Abs. 5 der Verordnung in Verbindung mit Art. 61 geltend machen können.

46. Folglich ist Art. 40 Abs. 5 der Verordnung in Verbindung mit Art. 61 dahin auszulegen, dass es nicht darauf ankommt, ob der Betriebsinhaber, der Zahlungsansprüche geltend gemacht hat, mit dem Betriebsinhaber identisch ist, der die Nutzungsänderung der Fläche vorgenommen hat.

IV — Ergebnis

47. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Fragen des Verwaltungsgerichts Schwerin wie folgt zu antworten:

„1. Unter Bedingungen wie denen des Ausgangsverfahrens, d. h. bei Nutzung einer Fläche als Grünland im Zusammenhang mit einer zum Bezugszeitpunkt gemäß Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 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 und verschiedener anderer Verordnungen andauernden Agrarumweltmaßnahme, die sich lediglich als Beibehaltung einer (Dauer-)Grünlandnutzung darstellt, sich aber zeitlich nahtlos an eine Agrarumweltmaßnahme anschließt, aufgrund deren eine Umwandlung von Acker- in Dauergrünland erfolgt ist, ist Art. 40 dieser Verordnung auf der Grundlage einer Gesamtbeurteilung der vorherigen und der auf diese folgenden Agrarumweltmaßnahme auszulegen.

2. Art. 40 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1782/2003 in Verbindung mit Art. 61 ist dahin auszulegen, dass allein das Vorliegen eines Kausalzusammenhangs zwischen der Nutzungsänderung der Fläche und der Teilnahme an einer Agrarumweltmaßnahme ausreicht, um im Rahmen der Berechnung des Betrags von Zahlungsansprüchen die Tatsache unberücksichtigt zu lassen, dass zu dem in Art. 61 der

Verordnung bestimmten Referenzstichtag diese Fläche tatsächlich immer noch als Dauergrünland genutzt worden ist.

3. Art. 40 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1782/2003 in Verbindung mit Art. 61 ist dahin auszulegen, dass es nicht darauf ankommt, ob der Betriebsinhaber, der Zahlungsansprüche geltend gemacht hat, mit dem Betriebsinhaber identisch ist, der die Nutzungsänderung der Fläche vorgenommen hat."