Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

14. März 2013 *

„Gemeinsame Agrarpolitik — Verordnung (EG) Nr. 73/2009 — Art. 7 Abs. 1 und 2 — Modulation der Direktzahlungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe — Zusätzliche Kürzung der Direktzahlungen — Gültigkeit — Grundsatz des Vertrauensschutzes — Diskriminierungsverbot“

In der Rechtssache C-545/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) (Deutschland) mit Entscheidung vom 28. September 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 24. Oktober 2011, in dem Verfahren

Agrargenossenschaft Neuzelle e. G.

gegen

Landrat des Landkreises Oder-Spree

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen, der Richter J. Malenovský, U. Lõhmus und M. Safjan (Berichterstatter) sowie der Richterin A. Prechal,

Generalanwalt: M. Wathelet,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 28. November 2012,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Agrargenossenschaft Neuzelle e. G., vertreten durch die Rechtsanwälte U. Karpenstein und C. Johann,

— der griechischen Regierung, vertreten durch E. Leftheriotou und A. Vasilopoulou als Bevollmächtigte,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch E. Sitbon und Z. Kupčová als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch P. Rossi und B. Schima als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit von Art. 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30, S. 16).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Agrargenossenschaft Neuzelle e. G. (im Folgenden: Agrargenossenschaft Neuzelle) und dem Landrat des Landkreises Oder-Spree (im Folgenden: Landrat) wegen der durch Modulation vorgenommenen Kürzung von Direktzahlungen, die der Agrargenossenschaft Neuzelle für das Jahr 2009 gewährt wurden.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

3 Die Erwägungsgründe 5, 21 und 22 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, (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. L 270, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1009/2008 des Rates vom 9. Oktober 2008 (ABl. L 276, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1782/2003) lauteten:

„(5) Um ein besseres Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und denen zur Förderung der ländlichen Entwicklung herzustellen, ist ein gemeinschaftsweit verbindliches System zur progressiven Reduzierung der Direktbeihilfen von 2005 bis 2012 einzuführen. Alle Direktzahlungen, die einen bestimmten Betrag überschreiten, sollten jährlich um bestimmte Prozentsätze gekürzt werden. Die Einsparungen sollten für die Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verwendet und nach noch festzulegenden objektiven Kriterien auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Allerdings sollte vorgesehen werden, dass ein bestimmter Prozentsatz der eingesparten Beträge in den Mitgliedstaaten, in denen die Einsparungen erzielt wurden, verbleibt. Bis 2005 können die Mitgliedstaaten weiterhin die bisherige Modulation auf freiwilliger Basis nach der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik … anwenden.

…

(21) Die Stützungsregelungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik sehen direkte Einkommensbeihilfen vor allem vor, um der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Dieses Ziel ist eng verknüpft mit der Erhaltung ländlicher

Gebiete. Um eine Fehlleitung von Gemeinschaftsmitteln zu verhindern, sollten Betriebsinhaber keine Stützungszahlungen erhalten, die die Voraussetzungen für den Bezug dieser Zahlungen künstlich geschaffen haben.

(22) Die Stützungsregelungen der Gemeinschaft müssen – erforderlichenfalls auch kurzfristig – an die Entwicklung angepasst werden. Die Empfänger können daher nicht davon ausgehen, dass die Förderbedingungen unverändert bleiben, und sollten auf mögliche Änderungen aufgrund von Marktentwicklungen vorbereitet sein."

4 Art. 10 („Modulation") der Verordnung Nr. 1782/2003 sah in seinen Abs. 1 und 2 vor:

„(1) Alle in einem Mitgliedstaat einem Betriebsinhaber in einem Kalenderjahr zu gewährenden Direktzahlungen werden jedes Jahr bis 2012 um folgende Prozentsätze gekürzt:

…

— 2009: 5 %,

— 2010: 5 %,

— 2011: 5 %,

— 2012: 5 %.

(2) Die Beträge, die sich aus der Anwendung der Kürzungen gemäß Absatz 1 nach Abzug der Gesamtbeträge im Sinne des Anhangs II ergeben, stehen als zusätzliche Gemeinschaftsförderung für Maßnahmen im Rahmen der Programmplanung für die ländliche Entwicklung zur Verfügung, die nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 aus dem EAGFL [Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft], Abteilung Garantie, finanziert werden."

5 Art. 30 („Überprüfung") dieser Verordnung bestimmte:

„Die Anwendung der in Anhang I aufgeführten Stützungsregelungen erfolgt unbeschadet einer jederzeit möglichen Überprüfung aufgrund der Marktentwicklungen und der Haushaltslage."

6 Hierzu enthielt Anhang I der genannten Verordnung die „Liste der Stützungsregelungen, die die Bedingungen des Artikels 1 erfüllen".

Verordnung Nr. 73/2009

7 Durch die Verordnung Nr. 73/2009, die gemäß ihrem Art. 149 ab dem 1. Januar 2009 anwendbar war, wurden unter den in ihrem Art. 146 vorgesehenen Bedingungen die Verordnung Nr. 1782/2003 aufgehoben und ein neues verbindliches Modulationssystem geschaffen.

8 Hierzu heißt es in den Erwägungsgründen 8 bis 11 dieser Verordnung:

„(8) Um ein besseres Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung herzustellen, ist mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ein verbindliches System zur progressiven Reduzierung der Direktbeihilfen (‚Modulation') eingeführt worden. Dieses System sollte beibehalten werden und die Ausnahme von Direktzahlungen von bis zu 5 000 [Euro] mit einschließen.

(9) Die Einsparungen, die anhand der Modulation erzielt werden konnten, werden für die Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verwendet. Seit dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sah sich der Agrarsektor einer Reihe neuer und anspruchsvoller Herausforderungen gegenüber, wie dem Klimawandel und der zunehmenden Bedeutung der Bioenergie sowie der Notwendigkeit einer besseren Wasserbewirtschaftung und eines besseren Schutzes der biologischen Vielfalt. Die Gemeinschaft ist als Partei des Kyoto-Protokolls … aufgefordert, ihre Politik aufgrund von Erwägungen zum Klimawandel zu ändern. Außerdem hat der Rat infolge ernster Probleme im Zusammenhang mit Wasserknappheit und Dürre in seinen Schlussfolgerungen zu Wasserknappheit und Dürre vom 30. Oktober 2007 die Auffassung vertreten, dass eingehender auf Fragen der Wasserbewirtschaftung in der Landwirtschaft eingegangen werden sollte. Zudem hat der Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt vom 18. Dezember 2006 betont, dass der Schutz der biologischen Vielfalt weiterhin eine große Herausforderung ist, und obwohl bereits bedeutende Fortschritte gemacht worden sind, das Erreichen des Ziels der Gemeinschaft im Bereich der biologischen Vielfalt für 2010 weitere Anstrengungen erfordern wird. Ferner werden Innovationen – da sie insbesondere zur Entwicklung neuer Technologien, Produkte und Verfahren beitragen können – die Anstrengungen zur Bewältigung dieser neuen Herausforderungen unterstützen. Da die Geltungsdauer der Milchquotenregelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse … im Jahr 2015 abläuft, müssen die Milcherzeuger insbesondere in den benachteiligten Regionen besondere Anstrengungen unternehmen, um sich an die veränderten Bedingungen anzupassen. Daher sollte diese besondere Situation auch als eine neue Herausforderung bezeichnet werden, welche die Mitgliedstaaten bewältigen können sollten, um eine ‚sanfte Landung' ihrer Milchsektoren sicherzustellen.

(10) Die Gemeinschaft erkennt die Notwendigkeit an, diesen neuen Herausforderungen im Rahmen ihrer Politik zu begegnen. Im Bereich der Landwirtschaft stellen die im Rahmen der 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) … verabschiedeten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum ein wirksames Instrument hierfür dar. Damit die Mitgliedstaaten ihre Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum entsprechend anpassen können, ohne ihre derzeitigen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in anderen Bereichen einschränken zu müssen, müssen zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden. Die finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 umfasst jedoch nicht die Finanzmittel, die für die Verstärkung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums erforderlich sind. Unter diesen Umständen sollte ein Großteil der erforderlichen Finanzmittel bereitgestellt werden, indem die Direktzahlungen durch Modulation schrittweise stärker reduziert werden.

(11) Die Aufteilung der direkten Einkommensbeihilfen auf die landwirtschaftlichen Betriebsinhaber ist gekennzeichnet durch die Zuteilung eines großen Anteils der Zahlungen an eine recht kleine Anzahl großer Begünstigter. Es ist klar, dass größere Begünstigte nicht dasselbe Niveau an individueller Beihilfe brauchen, damit das Ziel der Einkommensbeihilfe wirksam erreicht wird. Außerdem macht ihr Anpassungspotenzial es den größeren Begünstigten leichter, mit einem geringeren Niveau an individueller Beihilfe zu arbeiten. Es ist deshalb gerecht, dass Betriebsinhaber, die große Beihilfebeträge erhalten, einen besonderen Beitrag zur Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums leisten sollen, mit denen neuen Herausforderungen begegnet wird. Somit ist es angebracht, einen Mechanismus für eine größere Verringerung bei höheren Zahlungen einzuführen, wobei das Aufkommen dazu dienen soll, auf die neuen Herausforderungen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums einzugehen."

9 Nach ihrem Art. 1 legt die Verordnung Nr. 73/2009 u. a. „gemeinsame Regeln für die Direktzahlungen" fest.

10 Art. 2 dieser Verordnung bestimmt:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

a) ‚Betriebsinhaber' eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig davon, welchen rechtlichen Status die Vereinigung und ihre Mitglieder aufgrund nationalen Rechts haben, deren Betrieb sich im Gebiet der Gemeinschaft im Sinne des Artikels [299 EG] befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt;

…

d) ‚Direktzahlung' eine direkt an Betriebsinhaber geleistete Zuwendung im Rahmen einer Einkommensstützungsregelung nach Anhang I;

…

h) ‚landwirtschaftliche Fläche' jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland oder mit Dauerkulturen genutzt wird."

11 Art. 7 („Modulation") der Verordnung sieht in seinen Abs. 1 und 2 vor:

„(1) Alle einem Betriebsinhaber in einem bestimmten Kalenderjahr zu gewährenden Direktzahlungen, die 5 000 [Euro] überschreiten, werden jedes Jahr bis 2012 um folgende Prozentsätze gekürzt:

a) 2009 um 7 %,

b) 2010 um 8 %,

c) 2011 um 9 %,

d) 2012 um 10 %.

(2) Die Kürzungen gemäß Absatz 1 werden für Beträge von über 300 000 [Euro] um 4 Prozentpunkte angehoben."

12 Abs. 1 von Art. 9 („Beträge aus der Modulation") der Verordnung Nr. 73/2009 lautet:

„Die Beträge, die sich aus der Anwendung der Kürzungen nach Artikel 7 dieser Verordnung in allen anderen Mitgliedstaaten als den neuen Mitgliedstaaten ergeben, stehen im Einklang mit den Bedingungen gemäß dem vorliegendem Artikel als zusätzliche Gemeinschaftsförderung für Maßnahmen im Rahmen der Programmplanung für die ländliche Entwicklung zur Verfügung, die nach der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 aus dem ELER finanziert werden."

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

13 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Agrargenossenschaft Neuzelle nach eigenen Angaben eine Agrargenossenschaft deutschen Rechts ist, die im Bereich des Ackerbaus und der Tierproduktion tätig ist. Sie hat 119 Mitglieder und beschäftigt 123 Mitarbeiter.

14 Auf einen am 12. Mai 2009 gestellten Antrag dieser Genossenschaft bewilligte ihr der Landrat mit Bescheid vom 26. November 2009 als Betriebsinhaberin im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 73/2009 im Rahmen der Betriebsprämienregelung für das Jahr 2009 einen Betrag von 1 461 037,51 Euro. Nach den Angaben in der Vorlageentscheidung kürzte der Landrat unter Berücksichtigung der

Berechnungsfläche und des Durchschnittswerts des Zahlungsanspruchs nach Maßgabe von Art. 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung den Betrag, der vorläufig in Höhe von 1 627 738,77 Euro festgesetzt worden war, um 166 701,26 Euro.

15 Mit Bescheid vom 25. Februar 2010 wies der Landrat den Widerspruch der Agrargenossenschaft Neuzelle gegen die genannte Kürzungsentscheidung zurück, wobei sich dieser Widerspruch nur gegen die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 73/2009 richtete.

16 Am 22. März 2010 erhob die Agrargenossenschaft Neuzelle beim Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) Klage auf Zahlung von weiteren 85 564,33 Euro im Rahmen der Betriebsprämienregelung für das Jahr 2009.

17 Das vorlegende Gericht führt aus, die Entscheidung des Ausgangsverfahrens hänge erstens davon ab, ob Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gültig sei, soweit er für die Jahre 2009 bis 2012 bei Direktzahlungen höhere Kürzungssätze vorsehe als Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003.

18 Zweitens hänge diese Entscheidung davon ab, ob Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot in Art. 40 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV gültig sei, wonach die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Europäischen Union auszuschließen habe.

19 Zum einen könne nämlich Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Betriebsinhabern, die eine große landwirtschaftliche Fläche bewirtschafteten, gegenüber Betriebsinhabern begründen, die eine kleine Fläche bewirtschafteten. Zum anderen würden durch diese Bestimmung Betriebsinhaber schlechter gestellt, die ihre Tätigkeit in Kooperation mit anderen Landwirten ausübten, wie dies bei den Agrargenossenschaften deutschen Rechts, bei denen es sich um „Vereinigungen“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung handele, im Gegensatz zu Landwirten der Fall sei, die sich jenseits gesellschaftsrechtlicher Strukturen aufgrund von Vereinbarungen mit geringerer Intensität organisierten und dabei betriebswirtschaftlich vergleichbare Synergien erreichten. Diese Genossenschaften erreichten nämlich eher den in Art. 7 Abs. 2 vorgesehenen Betrag der Direktzahlungen, ab dem die Kürzungssätze angehoben würden.

20 Außerdem habe der Unionsgesetzgeber die Groupements agricoles d’exploitation en commun französischen Rechts (landwirtschaftliche Erzeugergemeinschaften, im Folgenden: GAEC) von der Anwendung des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 ausgenommen. Insoweit sei, so die Agrargenossenschaft Neuzelle in ihren schriftlichen Erklärungen, bei der Annahme dieser Verordnung in das Ratsprotokoll eine „Erklärung der Kommission zur Anwendung der Modulation und der finanziellen Disziplin auf die [GAEC] (Artikel 12 ‚zusätzlicher Beihilfebetrag‘ der Verordnung … Nr. 1782/2003)“ (Ratsdokument 5263/09 ADD 1 vom 15. Januar 2009) aufgenommen worden, in der es heiße:

„Die Kommission erinnert des Weiteren an die Grundsätze, die ihrer bei der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 abgegebenen Erklärung zugrunde liegen, wonach die Kommission der Ansicht ist, dass alle landwirtschaftlichen Betriebe, die einer der nach dem französischen ‚Code Rural‘ gegründeten [GAEC] angehören, jeweils als einzelne Betriebsinhaber gelten, damit der im Falle der Modulation vorgesehene zusätzliche Beihilfebetrag und die im Rahmen der Regelung über die finanzielle Disziplin vorgesehenen Freibeträge gewährt werden können.“

21 Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 gültig, soweit er für die Jahre 2009 bis 2012 eine Kürzung der Direktzahlungen um einen höheren Prozentsatz als 5 % vorsieht?

2. Ist Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 gültig?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

22 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gültig ist, soweit er für die Jahre 2009 bis 2012 gegenüber den in Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 festgelegten Beträgen eine zusätzliche Kürzung der Direktzahlungen vorsieht.

23 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu den tragenden Grundsätzen der Union gehört (vgl. Urteile vom 5. Mai 1981, Dürbeck, 112/80, Slg. 1981, 1095, Randnr. 48, vom 24. März 2011, ISD Polska u. a./Kommission, C-369/09 P, Slg. 2011, I-2011, Randnr. 122, und vom 26. Juni 2012, Polen/Kommission, C-335/09 P, Randnr. 180).

24 Auf diesen Grundsatz kann sich jeder berufen, bei dem ein Unionsorgan begründete Erwartungen geweckt hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. März 1987, Van den Bergh en Jurgens und Van Dijk Food Products [Lopik]/EWG, 265/85, Slg. 1987, I-1155, Randnr. 44, ISD Polska u. a./Kommission, Randnr. 123, und vom 22. September 2011, Bell & Ross/HABM, C-426/10 P, Slg. 2011, I-8849, Randnr. 56).

25 Präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Auskünfte von zuständiger und zuverlässiger Seite stellen unabhängig von der Form ihrer Mitteilung Zusicherungen dar, die solche Erwartungen wecken können. Dagegen kann niemand eine Verletzung dieses Grundsatzes geltend machen, dem die Verwaltung keine präzisen Zusicherungen gegeben hat (Urteil vom 17. März 2011, AJD Tuna, C-221/09, Slg. 2011, I-1655, Randnr. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26 Ferner gilt für den Fall, dass ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage ist, den Erlass einer Maßnahme der Union, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen, dass er sich, wenn sie erlassen wird, nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile Van den Bergh en Jurgens und Van Dijk Food Products [Lopik]/EWG, Randnr. 44, und AJD Tuna, Randnr. 73).

27 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass nach Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 die in einem Mitgliedstaat einem Betriebsinhaber in einem Kalenderjahr zu gewährenden Direktzahlungen durch Modulation für die Jahre 2009 bis 2012 jährlich um 5 % zu kürzen waren.

28 Nach Art. 10 Abs. 2 waren die Beträge, die sich aus diesen Kürzungen ergaben, als zusätzliche Gemeinschaftsförderung für Maßnahmen im Rahmen der Programmplanung für die ländliche Entwicklung zur Verfügung zu stellen.

29 Mit der Verordnung Nr. 73/2009, die die Verordnung Nr. 1782/2003 aufgehoben und ersetzt hat, wurde jedoch eine zusätzliche Kürzung der einem Betriebsinhaber in einem bestimmten Kalenderjahr zu gewährenden Direktzahlungen, die 5 000 Euro überschritten, gegenüber den in Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 vorgesehenen Prozentsätzen vorgenommen. Gemäß Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 waren die Beträge nunmehr im Jahr 2009 um 7 %, im Jahr 2010 um 8 %, im Jahr 2011 um 9 % und im Jahr 2012 um 10 % zu kürzen.

30 Zwar enthielt Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 für die Direktzahlungen der Jahre 2009 bis 2012 Kürzungssätze, die unter den in Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 vorgesehenen Sätzen lagen, doch können die Unionslandwirte keinen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes geltend machen.

31 Denn nach Art. 30 der Verordnung Nr. 1782/2003 waren die in ihrem Anhang I aufgeführten Stützungsregelungen „unbeschadet einer jederzeit möglichen Überprüfung aufgrund der Marktentwicklungen und der Haushaltslage“ anzuwenden.

32 Außerdem hieß es im 22. Erwägungsgrund der Verordnung: „Die Stützungsregelungen der Gemeinschaft müssen – erforderlichenfalls auch kurzfristig – an die Entwicklung angepasst werden. Die Empfänger können daher nicht davon ausgehen, dass die Förderbedingungen unverändert bleiben, und sollten auf mögliche Änderungen aufgrund von Marktentwicklungen vorbereitet sein.“

33 Für einen umsichtigen und besonnenen Wirtschaftsteilnehmer war daher vorherzusehen, dass die Direktzahlungen im Rahmen der Einkommensstützungsregelungen im Anschluss an eine Überprüfung aufgrund der Marktentwicklungen und der Haushaltslage gekürzt werden konnten.

34 Insoweit wurde mit der Verordnung Nr. 73/2009 aus den in ihren Erwägungsgründen 9 und 10 angegebenen Gründen eine zusätzliche Kürzung der Direktzahlungen vorgenommen, die im letztgenannten Erwägungsgrund insbesondere wie folgt begründet wurde: „Die finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 umfasst nicht die Finanzmittel, die für die Verstärkung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums erforderlich sind. Unter diesen Umständen sollte ein Großteil der erforderlichen Finanzmittel bereitgestellt werden, indem die Direktzahlungen durch Modulation schrittweise stärker reduziert werden.“

35 Das vorlegende Gericht nimmt im Übrigen auf die Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1782/2003 Bezug. Es weist darauf hin, dass der von der Kommission am 21. Januar 2003 vorgelegte Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen (KOM[2003] 23 endg., im Folgenden: Verordnungsvorschlag) einen Art. 10 Abs. 2 enthielt, wonach die in Art. 10 Abs. 1 genannten Prozentsätze „nach dem Verfahren von Artikel 82 Absatz 2 angepasst werden [können]“.

36 Aus Art. 82 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags geht jedoch hervor, dass die Ausübung der Durchführungsbefugnisse zur Änderung der Kürzungssätze für die Direktzahlungen der Kommission übertragen worden wäre.

37 Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt hat, lässt sich das Fehlen einer Übernahme von Art. 10 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags in die Verordnung Nr. 1782/2003 dahin auslegen, dass sich der Rat das Recht nach Art. 30 dieser Verordnung vorbehalten hat, diese Prozentsätze selbst zu ändern, ohne die Befugnis für eine derartige Änderung der Kommission zu übertragen.

38 Folglich konnten sich die Unionslandwirte, wie die griechische Regierung, der Rat und die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen zu Recht ausgeführt haben, nicht auf ein berechtigtes Vertrauen auf die Beibehaltung der in Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 festgelegten Kürzungssätze der Direktzahlungen für die Jahre 2009 bis 2012 berufen.

39 Somit ist auf die erste Frage zu antworten, dass ihre Prüfung nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berühren könnte.

Zur zweiten Frage

40 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009, wonach die Kürzungen gemäß Art. 7 Abs. 1 für Beträge über 300 000 Euro um vier Prozentpunkte angehoben werden, im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot gültig ist, wobei das Vorliegen einer Diskriminierung zum einen anhand der Größe der betroffenen Betriebe zu beurteilen ist und zum anderen anhand der Rechtsform, in der die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird.

41 Insoweit ist einleitend darauf hinzuweisen, dass das Diskriminierungsverbot zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört und für den Agrarsektor in Art. 40 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV zum Ausdruck kommt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. März 2006, Unitymark und North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, Slg. 2006, I-2689, Randnr. 53, und vom 2. September 2010, Karanikolas u. a., C-453/08, Slg. 2010, I-7895, Randnr. 49).

42 Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt (Urteil vom 11. Juli 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Slg. 2006, I-6331, Randnr. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 In Bezug auf den Umfang der Kontrolle der Beachtung dieses Grundsatzes ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber im Bereich der Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, das seiner politischen Verantwortung, die ihm die Art. 40 AEUV bis 43 AEUV übertragen, entspricht. Folglich hat sich die richterliche Kontrolle auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die betreffende Maßnahme nicht mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat (vgl. u. a. Urteil AJD Tuna, Randnr. 80).

44 Daher hat der Gerichtshof erstens zu prüfen, ob sich die unterschiedliche Behandlung von Landwirten in Abhängigkeit von der Größe der landwirtschaftlich genutzten Fläche, wie in Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 vorgesehen, durch objektive Gründe, die nicht offensichtlich unangemessen sind, rechtfertigen lässt (vgl. in diesem Sinne Urteil Polen/Kommission, Randnr. 128).

45 Insoweit ist festzustellen, dass der Rat im elften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 73/2009 die in ihrem Art. 7 Abs. 2 vorgesehenen zusätzlichen Kürzungen damit gerechtfertigt hat, dass größere Begünstigte nicht dasselbe Niveau an individueller Beihilfe brauchten, damit das Ziel der Einkommensbeihilfe wirksam erreicht werde, und dass ihr Anpassungspotenzial es den größeren Begünstigten leichter mache, mit einem geringeren Niveau an individueller Beihilfe zu arbeiten. Es sei deshalb gerecht, dass Betriebsinhaber, die große Beihilfebeträge erhielten, einen besonderen Beitrag zur Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums leisten sollten, mit denen neuen Herausforderungen begegnet werde.

46 Im Rahmen der Kontrolle, die der Gerichtshof unter den in den Randnrn. 43 und 44 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen ausübt, erscheinen derartige Erwägungen nicht offensichtlich unangemessen. Denn der Rat durfte davon ausgehen, dass sich größere Begünstigte aufgrund ihrer spezifischen Merkmale in einer anderen Lage befinden als die übrigen Betriebsinhaber, was in Bezug auf die Modulation der Direktzahlungen ihre unterschiedliche Behandlung erlaubt.

47 Im Übrigen ist es im Rahmen einer solchen Kontrolle nicht Sache des Gerichtshofs, im Einzelnen die in der Vorlageentscheidung enthaltenen Argumente zu prüfen, die u. a. dahin gehen, dass größere Begünstigte regelmäßig mehr pflichtversicherte Arbeitnehmer pro Hektar beschäftigten, dass sie meist mit fest angestelltem Personal arbeiteten, dass die Kostendegression bei Großbetrieben ihre Grenzen habe oder dass in den Ländern der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik bei landwirtschaftlichen Betrieben spezifische Strukturen vorlägen. Auch wenn man die Richtigkeit dieser Angaben unterstellt, wären sie bei der Gesamtbeurteilung, die der Rat in seiner Eigenschaft als

Unionsgesetzgeber vorzunehmen hatte, nur einige Gesichtspunkte neben anderen, wobei der Gerichtshof seine eigene Beurteilung derartiger Gesichtspunkte nicht an die Stelle der Beurteilung des Rates setzen darf.

48 Zweitens hebt das vorlegende Gericht hinsichtlich der Rechtsform, in der die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird, hervor, dass die Agrargenossenschaften deutschen Rechts „Vereinigungen“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie Nr. 73/2009 seien, im Gegensatz zu Landwirten, die auf der Grundlage rechtlich weniger bindender Vereinbarungen organisiert seien. Außerdem habe der Unionsgesetzgeber die GAEC von der Anwendung des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 ausgenommen.

49 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 nicht nach der Rechtsform unterscheidet, in der die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird.

50 Art. 2 Buchst. a der Richtlinie Nr. 73/2009 bezieht sich auf jede „Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig davon, welchen rechtlichen Status die Vereinigung und ihre Mitglieder aufgrund nationalen Rechts haben“. Sobald also Landwirte ihrer Tätigkeit im Rahmen einer solchen „Vereinigung“ nachgehen, sind sie als ein einziger „Betriebsinhaber“ im Sinne der Verordnung Nr. 73/2009 anzusehen.

51 Speziell in Bezug auf die GAEC genügt die Feststellung, dass weder Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 noch irgendeine andere Bestimmung dieser Verordnung derartige Vereinigungen französischen Rechts erwähnt. Deren Lage wird lediglich in der in Randnr. 20 des vorliegenden Urteils angeführten, bei der Annahme der Verordnung Nr. 73/2009 in das Ratsprotokoll aufgenommenen Erklärung der Kommission angesprochen. In dieser Erklärung hat die Kommission daran erinnert, dass ihrer Ansicht nach alle Betriebe, die einer GAEC angehörten, im Rahmen der Regelung über die finanzielle Disziplin insbesondere für die Anwendung des im Fall der Modulation vorgesehenen zusätzlichen Beihilfebetrags jeweils als einzelne Betriebsinhaber gelten müssten.

52 Eine solche Erklärung kann aber nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht zur Auslegung einer Bestimmung des abgeleiteten Rechts herangezogen werden, wenn der Inhalt der Erklärung, wie im vorliegenden Fall, im Wortlaut der fraglichen Bestimmung keinen Ausdruck gefunden und somit keine rechtliche Bedeutung hat (vgl. u. a. Urteile vom 26. Februar 1991, Antonissen, C-292/89, Slg. 1991, I-745, Randnr. 18, und vom 19. Dezember 2012, Leno Merken, C-149/11, Randnr. 46).

53 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass ihre Prüfung nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot berühren könnte.

Kosten

54 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der ersten Frage hat nichts ergeben, was im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes die Gültigkeit von Art. 7 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber**

landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 berühren könnte.

2. **Die Prüfung der zweiten Frage hat nichts ergeben, was im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot die Gültigkeit von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 berühren könnte.**

Unterschriften